

# **POLDEREN IN DE WOONWIJK**

Onderzoek naar samenwerking in planvorming

Augustus 2011

Masterthesis P.C. Lohmeijer - 3029441

Universiteit Utrecht  
Faculteit Geowetenschappen  
Planologie  
Begeleider: prof. dr. T.J.M. Spit



**Universiteit Utrecht**



## **VOORWOORD**

In 2004 stonden de plaatselijke kranten van Baarn vol over de heibel in de Oosterhei. Woningbouwvereniging Eemland Wonen wilde in samenwerking met de gemeente de buurt en de woningen grondig opknappen. De buurtbewoners bleken tegen de plannen in opstand te komen. Ik keek daar een beetje van op. Hoe kan zo'n positief initiatief op zoveel weerstand stuiten? Hebben gemeente en corporatie een slecht plan bedacht? En hoe komen ze daar uit?

Toen ik een paar jaar later op zoek ging naar een scriptieonderwerp, leek dat een passend onderwerp om verder uit te diepen. De docenten Planologie aan de Universiteit van Utrecht doceerden, dat door een open planproces goede plannen konden ontstaan.

Zo startte het zoekproces naar de juiste onderzoeksvraag waarmee ik mogelijk wat antwoorden zou kunnen vinden op die ruzies in Baarn. Een interessant proces wat mij meer inzicht gaf in de aanpak van wetenschappelijk onderzoek en de door mij gesignaliseerde problematiek.

Voor het bereiken van dit resultaat dat voor u ligt, wil ik verschillende mensen bedanken. Om te beginnen de respondenten die bereid waren hun ervaringen uit de verschillende casus met mij te delen. Ten tweede prof. dr. T.J.M. Spit, hoogleraar Planologie, die mij stukje bij beetje geholpen heeft met de wetenschappelijke structuur. Als derde Clarine de Leve die mij op het moeilijkste moment net dat duwtje gaf dat nodig was om het onderzoek eindelijk af te ronden. Maar de meeste dank gaat toch uit naar Frances. Zij heeft mij het meest gestimuleerd dit werk echt af te maken. Ik heb haar geduld daarin danig op de proef gesteld.

## INHOUD

<i>Voorwoord</i> .....	<i>III</i>
<i>Samenvatting</i> .....	<i>1</i>
<i>1 Inleiding</i> .....	<i>2</i>
1.1 Aanleiding .....	2
1.1 Leeswijzer van dit hoofdstuk .....	3
1.2 Context van de regie .....	3
1.3 Probleemanalyse .....	4
1.4 Doelstelling .....	4
1.5 Afbakening van het onderzoek .....	5
1.6 Maatschappelijke relevantie .....	7
1.7 Wetenschappelijke relevantie .....	8
1.8 Centrale vraagstelling .....	9
1.9 Leeswijzer van het rapport .....	11
<i>2 Theoretisch kader</i> .....	<i>12</i>
2.1 Social Network Theory .....	12
2.1.1 Urban Regime Theory .....	14
2.1.2 Governance in Nederland .....	15
2.2 Wat is regie? .....	16
2.3 Instrumentarium .....	19
2.4 Gebiedsontwikkeling .....	20
2.4.1 Sturing, regie .....	22
2.5 Conclusie .....	24
<i>3 Van theorie naar conceptueel model</i> .....	<i>26</i>
3.1 Actoren .....	28
3.2 Belangen .....	29
3.3 Doelstellingen .....	31
3.3.1 Kwaliteit van voorzieningen .....	32
3.4 Instrumenten .....	33
3.5 Het proces (de regie) .....	34
3.6 Conclusie .....	35
<i>4 Empirie</i> .....	<i>37</i>
4.1 Keuze en verantwoording .....	37
4.2 Operationalisatie .....	38
4.3 Caseselectie .....	39
4.4 Dataverzameling .....	41
4.5 Kwaliteitsaspecten van het onderzoek .....	41

5	<i>Uitwerking van de casus</i> .....	43
5.1	BAARN - Oosterhei.....	43
5.2	HILVERSUM – Stedelijke vernieuwing Noord.....	52
5.3	HARDERWIJK - Zeebuurt.....	60
6	<i>De Casus vergeleken</i> .....	66
6.1	Actoren.....	66
6.2	Doelstellingen.....	67
6.3	Belangen.....	68
6.4	Instrumenten.....	70
6.5	Interactie.....	71
7	<i>Conclusies</i> .....	74
7.1	Op welke wijze sturen gemeenten.....	74
7.1.1	Helderheid over het planvormingsproces.....	74
7.1.2	Onmacht bij de regievoerder.....	74
7.2	... interactie tussen betrokkenen in de wijkontwikkeling .....	75
7.3	..... om een breed gesteunde planvorming te bereiken?.....	76
7.4	Conclusie.....	77
7.5	Slotbeschouwing.....	78
	<i>Literatuurlijst</i> .....	81
	<i>Bijlage 1 Respondenten</i> .....	87
	<i>Bijlage 2 Vragenlijst interviews</i> .....	88

## **SAMENVATTING**

Het vraagstuk van herstructurering en inbreiding is voor veel gemeenten actueel. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat onderscheid bestaat tussen ontwikkeling van uitleglocaties en herstructurering. De complexiteit van de planvorming vraagt om een heldere regievoering, welke in toenemende mate aan de gemeenten wordt toegewezen. Uitbreidingen worden ondersteund middels een uitgebreid instrumentarium. Dat grondbeleidsinstrumentarium schiet bij herstructurering tekort, terwijl de maatschappelijke opgave complex blijkt. Dit verkennend onderzoek draagt bij aan de inzichten voor de wijze waarop gemeenten de regie over herstructurering kunnen voeren.

Duidelijk is dat bij gebiedsontwikkeling meerdere partijen betrokken zijn. Bij herstructurering zijn de bewoners een belangrijke partij. De Social Network Theory veronderstelt dat de contacten tussen de verschillende partijen de planvorming beïnvloeden. De Urban Regime theorie veronderstelt dat deze interactie de planvorming kan versterken. Volgens het geformuleerde conceptueel model komen plannen tot stand in een onderhandelingsproces waarin actoren door het inzetten van instrumenten gezamenlijke doelstellingen gerealiseerd zien, met oog voor elkaars belangen.

Voor het onderzoek zijn drie herstructureringscasus in drie verschillende gemeenten (Baarn, Hilversum en Harderwijk) onderzocht. Vertegenwoordigers van de belangrijkste actoren zijn geïnterviewd. In de interviews is gezocht naar wijze waarop deze actoren hebben overlegd en wat bij die onderhandelingen in de optiek van deze vertegenwoordigers van belang is geweest. In de analyse van de casus is vastgesteld of tijdens de interactie inderdaad doelstellingen en belangen zijn uitgewisseld en welke instrumenten door de actoren zijn benut. Tenslotte is onderzocht in hoeverre vanuit de gemeenten sturing is gegeven aan het overleg.

De drie casus kennen grote overeenkomsten in doelstellingen en belangen. Ook de verdeling van doelstellingen en belangen over de actoren komen overeen. In alle casus zijn bewoners het niet eens met de vooraf opgestelde plannen van corporaties en gemeente. Ingegeven door de wens de ontevredenheid weg te nemen wordt in de drie gemeenten een overleg met de bewoners gestart.

Uit de analyse van de casus kan niet worden vastgesteld dat door de interactie betere plannen zijn ontstaan. De onderhandelingen over doelstellingen en het verdedigen van belangen is in deze drie gemeenten beperkt geweest. Uiteindelijk wordt gekozen voor de best acceptabele oplossing. Succesvolle onderhandelingen zijn niet mogelijk omdat de belangen onvoldoende helder zijn geworden. Uit dit onderzoek blijkt verder dat deze gemeenten moeite hebben de regie over de interactie te voeren. Het verminderen van de weerstand door plannen bij te stellen lijkt belangrijker dan het realiseren van lange termijndoelstellingen in de sociale huisvesting. Dat kan worden verklaard door onvoldoende sturing op doelen, waarbij het verdedigen van de verschillende belangen worden meegenomen. Projectleiders en bestuurders kunnen met de inzichten uit dit onderzoek over interactieve planvorming hun voordeel doen.

# 1 INLEIDING

## 1.1 Aanleiding

De planning van ruimtelijke ontwikkelingen is al decennia niet meer het primaat van de overheid. Niet in Nederland noch in andere westerse landen. Deze stelling onderbouwt het OECD op de volgende manier (OECD, 1996, p. 253-255):

- De samenleving is complexer geworden en stemt niet meer overeen met ééndimensionaal beleid. Sociale, economische en fysieke problematiek vormt een samenhangend geheel. Dit vraagt om beleid dat meerdere velden van beleid met elkaar verbindt.
- De stedelijke problematiek van nu kan niet meer volgens de overheidsstructuren van vandaag worden aangepakt. Aanpak is nodig volgens een omvattende visie, waarbij op verschillende overheidsniveaus keuzes gemaakt moeten worden. Marktwerking is niet zonder meer toepasbaar, de oplossing moet gezocht worden in een samenwerking tussen vele actoren. Daarbij is consensus nodig over welke problemen op welke manier door welke partijen kunnen worden aangepakt.

De oplossing voor deze problematiek ziet de OECD in:

- Een multisectorale aanpak, deze is alleen mogelijk na diepgaande kennis omtrent de lokale situatie en erkenning van trends in de samenleving. Kennis van beleidsinstrumenten en de gevolgen, zijn daar een onderdeel van.
- Een langdurige samenwerking tussen actoren om tot resultaat te komen. De actoren die daarbij cruciaal worden gevonden zijn de verschillende overheidslagen, private en marktpartijen en de bewoners.
- Samenwerking tussen partijen om voldoende middelen en inzet te kunnen genereren.

Deze gezamenlijke, afstemmende praktijk is als een regietaak terug te vinden in rijksnota's. Zoals bijvoorbeeld in de nota Stedelijke vernieuwing (VROM, 1997): *"Gemeenten zullen als regisseurs het proces op gang moeten brengen en begeleiden en daarbij aandacht moeten schenken aan de wensen en belangen van bewoners en bedrijven en aan de samenhang van de ingrepen in wijken met de ontwikkelingen in de stad en zijn omgeving"*.

In feite gaat het bij deze gemeentelijke regie om richting geven aan maatschappelijk gewenste ontwikkelingen. Het ministerie zegt daarover:

*"Onder regiefunctie wordt verstaan de mate waarin de gemeente beschikt over mogelijkheden om haar grondgebied in te richten in de vorm waartoe op democratisch gelegitimeerde wijze is besloten"*, (VROM, 2001a, p. 24).

VROM (2007) schrijft in de brochure over de Grondexploitatiewet:

*"Met de nieuwe Wet ruimtelijke ordening(nWro) en de daarin op te nemen Grondexploitatiewet krijgen gemeenten en provincies de mogelijkheden om een centrale regierol te vervullen bij de ontwikkeling van bouwlocaties op gronden van private partijen."*

Centraal in deze aanpak staan de begrippen *samen* en *regie*. Het lijkt daarmee een opdracht, bijvoorbeeld rond de ambities die de gemeente heeft in de ruimtelijke

ordering. Blijkbaar wordt van de gemeente actie verwacht. Hebben de verschillende partijen (de wetgever, de gemeente, marktpartijen) een zelfde verwachting van samenwerking en de actie(s) die een ieder moet ondernemen? En welke verwachtingen zijn dat? En wat is die regierol dan en hoe kan de gemeente die rol dan invullen?

De wat simplistische formulering in bovenstaande citaten levert bij nadere beschouwing veel vragen op. Een verdere uitwerking van de samenwerking en regierol zal meer inzicht geven in de mogelijkheden die dat biedt om tot een breed gedragen planning van de ruimtelijke ordening te komen.

### **1.1 Leeswijzer van dit hoofdstuk**

In de volgende paragrafen volgt een beschrijving van het probleemkader via context, analyse en doelstelling. Het onderzoek wordt afgebakend via de context van gebiedsontwikkeling in de ruimtelijke ordening. Via een korte theoretische verkenning wordt de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie beschreven. Het hoofdstuk sluit af met de centrale vraagstelling en het conceptueel model op hoofdlijnen.

### **1.2 Context van de regie**

De ruimtelijke ordening kent in Nederland een lange ervaring van onderzoek, regelgeving en uitvoering. Het betreft de planning en realisatie van woningen, bedrijven, winkels, maatschappelijke voorzieningen (scholen, culturele centra), infrastructuur en het landschap. Het gaat daarbij voor een belangrijk deel om fysieke projecten.

Deze fysieke investeringen zijn nodig om de sociale kant van de samenleving te faciliteren. Woningen voor de huisvesting van de burgers, infrastructuur om mobiliteit en communicatie mogelijk te maken en maatschappelijke voorzieningen om persoonlijke ontwikkeling en ontmoeten te kunnen ondersteunen.

Lokaal komen "fysiek" en "sociaal" via de genoemde ontwikkelingen bij elkaar. Dit is helemaal duidelijk geworden in het grotestedenbeleid (Verweij e.a., 1996). "*Uit onvrede met de voortgaande verkokering binnen gemeenten is in het grotestedenbeleid besloten tot de organisatie van het beleid in drie pijlers: de sociale pijler, de fysieke en de economische pijler.*"

Die processen kennen een continue ontwikkeling in de vorm van beleid, regelgeving en organisatie. De verschillende overheidslagen (rijk, provincie, gemeente) hebben daarin eigen rollen en functies (Korsten en Tops, 1998).

In een periode van ongeveer een eeuw is de organisatorische sturing in de ruimtelijke ordening langzaam veranderd van een hiërarchische sturing naar een meer horizontale sturing.

De totstandkoming van lokale ontwikkelingen is doorgaans een langdurig traject van idee tot realisatie. Het ontwikkelingsproces kent verschillende fasen (initiatief, planvorming, besluitvorming, uitvoering) wat niet zonder horten en stoten verloopt. Partijen lopen tegen tal van knelpunten aan. Te denken valt daarbij aan (veranderingen) in wet- en regelgeving, financiering van de projecten, de



ruimtelijke inpassing. De inhoudelijke complexiteit van de opgave (hoeveel ruimte is beschikbaar en welke voorzieningen dienen de hoogste prioriteit te krijgen) is een lastig knelpunt waarvoor politieke keuzes gemaakt moeten worden. In dit proces wordt samengewerkt met tal van partijen als overheidsinstanties, woningcorporaties, projectontwikkelaars en andere betrokken partijen. Helaas is de samenwerking tussen de betrokken partijen niet altijd even simpel (van der Pennen et. al, 2004). De reden daarvoor ligt bij een veelheid aan belangen. Ook zijn de knelpunten vaak niet van elkaar los te weken. Grondeigendom heeft bijvoorbeeld invloed op de financiering en maatschappelijke problematiek beïnvloedt politieke keuzes. Deze politieke keuzes beïnvloeden het electoraat, te weten de burgers in het algemeen, en dat zijn de bewoners. Nu zijn de bewoners tevens de actoren met het hoogste aantal betrokkenen. In welke mate worden de bewoners dan betrokken bij de plan- en besluitvorming? Binnen dit complexe ruimtelijke ordeningsproces is een belangrijk taak ingeruimd voor de gemeente: regisseren.

### **1.3 Probleemanalyse**

Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw is de ruimtelijke ordening te duiden als een afstemmingsproces tussen diverse partijen op het vlak van belangen en doelstellingen (Korsten & Tops, 1998, p. 107). Dit vraagt om afstemming tussen gemeente, grondeigenaren en aanbieders of gebruikers van de verschillende type voorzieningen. Wat houdt die afstemming precies in, wat moet er gebeuren? Theoretici als Giddens (Held et al. 1989, p.19-33) en Stone (Stone, 1989) zoeken het antwoord op deze vraag in de Social Network Theory. Zij beschrijven de samenleving als een complex stelsel van vele netwerken van personen en organisaties. Deze streven vele belangen na en kunnen over een diversiteit aan middelen beschikken. Wanneer binnen deze complexe netwerkstructuren sociale en/of fysieke ontwikkelingen tot stand willen komen, is dat niet mogelijk zonder overleg en afstemming. Dit afstemmingsproces raakt direct de relatie tussen verschillende partijen met eigen belangen en interesses. Hoe kan de gemeente omgaan met de verschillende belangen? Hoe vindt de besluitvorming plaats en hoe kan de gemeente de regievoeren rond gewenste ontwikkelingen.

#### **Wat is regisseren?**

Om te beginnen wordt de definitie, die Korthals Altes gebruikt in het rapport "Organisatie van prestatie" (2004, p. 21) gehanteerd. Daarin definieert hij de regierol als *"de wijze waarop de gemeente sturing geeft aan een gebiedsontwikkeling, waaraan ook externe partijen deelnemen, daarbij rekening houdend met de belangen van alle betrokkenen en het algemeen belang, en gericht op het waarborgen doelstellingen betreffende kwaliteit, programma, financiën en tijd."*

### **1.4 Doelstelling**

De doelstelling in dit onderzoek is het concreter te maken van de begrippen samenwerking en regie door meer inhoud te geven aan de termen en zodoende te kunnen analyseren op welke wijze de gemeente de regie over samenwerking bij lokale gebiedsontwikkeling kan voeren.

De genoemde definitie van Korthals Altes omschrijft regie als een cruciaal onderdeel van de procesgerichte aanpak van de ruimtelijke ordening. De houding van de gemeente is op vier manieren te typeren (p. 28):

1. geen rol, de gemeente voert geen regie
2. passief sturende rol, de gemeente neemt geen of weinig initiatief
3. actief samenwerkende rol van gemeente met externe partners
4. actief solistisch opererende gemeente, onafhankelijk van andere partijen

Spit & Zoete (2005) hanteren een variatie op deze typen, waarbij de sturing door de gemeente steeds actiever wordt, van *laissez faire*, *laisser aller*, via *coördinatie* en *competitie* tot het nastreven van een *eigen identiteit* (p. 175-176).

### **1.5 Afbakening van het onderzoek**

Ten einde meer specifiek op de regierol in te kunnen gaan is afbakening van het onderzoek binnen dit proces gewenst. Het uitgangspunt voor het onderzoek is de gemeente. Op welke wijze kan de gemeente als publiek belangenbehartiger de regie voeren over gewenste ontwikkelingen binnen haar grenzen en verantwoordelijkheden?

Naast het behartigen van het algemeen belang, vindt op gemeenteniveau de democratische besluitvorming plaats. De gemeente heeft dus meer taken en verantwoordelijkheden, verdeeld over verschillende maatschappelijke disciplines (Korsten & Tops, 1998). Zo ontstaat hier een probleem met de aangehaalde definitie. Dé gemeente bestaat niet, het is een organisatie die op verschillende niveaus invloed heeft op de ruimtelijke ontwikkelingen en beleidskeuzes. Wat zijn daarvan de consequenties voor de functie van regisseur, omdat de sturing niet meer een persoonlijke actie blijkt, maar een actie van een complexe organisatie?

Gezien het planologisch karakter van de opleiding valt de keuze op een ruimtelijke gebiedsontwikkeling. Het type ontwikkeling bepaalt voor een belangrijk deel in welke mate verschillende typen actoren de ontwikkeling mede beïnvloeden. Dit is tevens de reden waarom actoren geen prominente positie krijgen. De variëteit is te groot, terwijl de gemeente bij elk ruimtelijk vraagstuk een rol heeft. Toch betekent dat niet dat actoren geheel buiten beschouwing kunnen blijven. De positie, houding en gedrag van de actoren dienen wel betrokken te worden als een gegeven in relatie tot de gemeente. Daarbij is tevens de rol van bewoners, als specifieke actor, een onderdeel van de centrale vraagstelling.

Welk type gebiedsontwikkeling is interessant voor dit onderzoek naar de regierol van gemeenten? Daarbij kan het gaan om ontwikkeling van bedrijventerreinen of nieuwe wijken, maar net zo goed om herstructurering van bestaande wijken of inbreidingsprojecten. Tussen die projecten is onderscheid te maken.

Nieuwe wijken ontstaan op uitleglocaties. Relatief onbelangrijke grond, bijvoorbeeld weidegebieden worden opnieuw bestemd als bouwgrond. Jarenlang hebben gemeenten op die manier de touwtjes in handen gehad. Door de weidegrond op te kopen en bouwrijp te maken, hebben veel gemeenten geld verdiend (Groetelaers, 2004). In de jaren negentig van de vorige eeuw is daar een kentering in genomen, als gevolg van de aanwijzing van Vinex locaties. Marktpartijen deden in de aangegeven gebieden strategische grondaankopen, en zo werden gemeenten geconfron-

teerd met andere partijen die mee wilden profiteren van de veranderende grondbestemming. Deze ontwikkelingen en het beschikbare instrumentarium om deze ontwikkelingen te sturen, zijn veel onderzocht (Groetelaers, 2004). Maar inmiddels is die tijd voorbij: *“De complexiteit van de verstedelijkingsopgave neemt toe. De relatief gemakkelijke en goedkope bouwlocaties binnen en buiten de stad zijn inmiddels benut. Nu resteren de plekken waar uiteenlopende belangen en ruimtevragers, wettelijke eisen en daaruit voortvloeiende bouwbeperkingen en opgaven, samenkomen (Vromraad, 2009)”*.

Herstructurering van bestaande wijken, of inbreidingslocaties, zijn niet geschikt om geld mee te verdienen. De grondwaarde is gebaseerd op bouwgrond, het gebied is al verkaveld en het grondbezit verdeeld. Het doel van herstructurering is dan ook niet om geld te verdienen, maar om de wijk op te knappen en het woonklimaat te verbeteren, bijvoorbeeld door het toevoegen van nieuwe functies. Het grondbeleidinstrumentarium biedt gemeenten minder sturingsmogelijkheden dan voor nieuwe locaties. In het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw is een toenemend belang voor herstructurering ontstaan als gevolg van het contourenbeleid uit de Vijfde nota voor de Ruimtelijk Ordening. Rode en groene contouren rond verstedelijkte en landelijke gebieden regelen de mogelijkheden voor uitbreiding en inbreiding (VROM, 2001b). De rode contouren beperken de uitbreidingsmogelijkheden, waardoor gemeenten gedwongen worden, de ruimte binnen de rode contouren opnieuw te bestemmen om middels inbreiding toch te kunnen (door)ontwikkelen.

Wijkontwikkelingsprojecten zijn interessant vanwege de mogelijke complexiteit aan doelstellingen die in wijken worden nagestreefd. Naast woningbouw is, afhankelijk van de grootte van de wijk, ook behoefte aan maatschappelijke voorzieningen (onderwijs, gezondheidszorg, cultuur) en commerciële voorzieningen.

Dit betekent voor gemeenten de noodzaak om realisatie van gewenste doelstellingen te regisseren. Dit onderzoek gebruikt de wijkontwikkeling als context, en wel expliciet de regie omtrent de ruimtelijke inrichting van wijken binnen gemeentelijke grenzen. In die context spelen de belangen van bewoners eveneens een belangrijke rol.

Ontwikkeling van bedrijventerreinen blijven buiten beschouwing. Op zich maakt het voor een gemeente niet uit of de regievoering een woonwijk of een bedrijventerrein betreft. Het resultaat is slechts een ander soort bestemming van bouwgrond. Belangrijkste reden om bedrijventerreinen niet in het onderzoek te betrekken, is dat bedrijventerreinen al snel regionale impact hebben en daarmee ook onder invloed staan van de provinciale overheden en eventueel andere gemeenten. Een tweede reden waarom ontwikkeling van bedrijventerreinen buiten beschouwing wordt gelaten, is omdat op dit moment geen gebrek is aan bedrijventerreinen, terwijl het aantal woningen in Nederland nog steeds achterblijft bij de vraag. Ook natuurontwikkeling is om vergelijkbare redenen niet in dit onderzoek betrokken.

In paragraaf 1.3 is al gesteld dat een ontwikkelingsproces lange looptijden kent en in verschillende fasen kan worden verdeeld. Deze definitie van regie lijkt vooral te zinspelen op de fasen van plan- en besluitvorming. Na de besluitvorming volgt de realisatie welke een meer projectgerichte aanpak behoeft. Juist rond de plan- en besluitvorming lijkt de regierol van de gemeente cruciaal.

Samengevat beperkt dit onderzoek zich tot de mogelijkheden die de gemeentelijke organisaties hebben om de planvorming van lokale ontwikkelingen te sturen in een sociale, ruimtelijke en economische omgeving, waar verschillende partijen betrokken zijn, en met name bewoners, bij de realisatie van maatschappelijke doelstellingen.

## **1.6 Maatschappelijke relevantie**

De inrichting van Nederland is een logisch gevolg van menselijk handelen, waarin de maatschappelijke ontwikkelingen de basis vormen voor de fysieke realisatie. De mate van grondeigendom, in combinatie met de bestuurlijke organisatie van de maatschappij, bepaalt in grote mate de wijze waarop besluiten over fysieke ontwikkelingen plaatsvinden. Van der Cammen en de Klerk (2003) beschrijven in hun standaardwerk *Ruimtelijke ordening* de wisselwerking tussen de maatschappelijke ontwikkelingen en de bestuurlijke organisatie met haar besluitvorming. Vanaf de middeleeuwen tot en met de industriële revolutie zijn het vooral de notabelen die de inrichting van ons land bepalen. Met name in de steden vragen de aanwas van de bevolking en de economische activiteiten om fysieke ontwikkelopgaven. Planvorming en besluit vinden plaats op het lokaal bestuurlijk niveau (Buiten, 2005; van der Cammen & de Klerk, 2003, p. 16-39). In de 19<sup>e</sup> eeuw wordt algemeen het begin van de moderne stadsplanning gecombineerd met de industriële revolutie. Het zijn in die periode vooral particulieren (fabriekseigenaren) die zich het lot van hun personeel aantrekken en initiatieven ontplooiën om voor woonruimte te zorgen. De bestuurlijke organisatie van de gemeente wordt in die tijd gevormd door notabelen: intellectuelen met een leidende positie in de maatschappij (Buiten, 2005; van der Cammen & de Klerk, 2003, p.41-79): *"De vrijheid van ondernemen die de industrie zo succesvol tot bloei had gebracht, zag de conservatief-liberale meerderheid ook als het meest geschikte middel tot stadsuitbreiding."* De directe invloed van de initiatiefnemers op het bestuur maakt de besluitvorming en uitvoering relatief eenvoudig: een zeer hiërarchische structuur van probleemstelling (woningnood) tot oplossing (woningbouw). De stedelijke expansie aan het eind van de negentiende eeuw uit zich in een fysieke aanpak van de problemen in de vorm van stedenbouw.

Ontwikkelingen in de samenleving leiden tot invulling van de ruimte om zo het maatschappelijk leven een onderdak te geven: de ruimtelijke opgave. Inmiddels is Nederland ingericht. Vrijwel elke vierkante meter van ons land heeft een "bestemming", een specifiek doel waarmee de maatschappij gediend kan worden, bijvoorbeeld wonen, werken, landbouw, mobiliteit, ontmoeten en recreëren. De maatschappij is echter geen statisch geheel, maar kent een zeer grote dynamiek. Veranderingen in de maatschappij leiden daarom telkens tot een veranderende ruimtevrage. En de verantwoordelijkheid voor de invulling van die veranderende ruimtevrage ligt bij de (lokale) overheid. Dit wil niet zeggen dat de overheid een allesoverheersende stem in deze heeft. Integendeel, in de systeemfunctionele planning werd volgens Kreukels en Simonis (1988) de overheid teveel het alleenrecht toegezegd. Zij bepleiten dat de overheid niet per definitie de enige speler is in het publiek domein. Sinds het begin van de jaren zeventig hebben studies de relatie tussen verschillende bij beleid betrokken organisaties geanalyseerd als netwerken. Dat leidde tot de constatering dat de overheid bij meerdere beleidsprocessen afhankelijk blijkt te zijn van andere actoren. *"It is*

*unlikely, if not impossible, that public policy of any significance could result from the choice process of any single unified actor. Policy formation and policy implementation are inevitably the result of interactions among a plurality of separate actors with separate interests, goals and strategies"* (Scharpf, 1978, p. 347).

Dus beleid ontstaat door een complex spel tussen actoren, dat beheerst moet worden om interessante uitkomsten te realiseren. Desondanks gaan veel wettelijke regelingen in Nederland uit van de veronderstelling dat wanneer de gemeentelijke organisatie op een afdoende wijze de regie voert over de ruimtelijke inrichting, dat bijdraagt aan het algemeen maatschappelijk belang. Deze regievoering wordt door Edelenbos & Klijn (2005) ingevuld via het concept van netwerkmanagement. De inzichten voortkomend uit dit onderzoek ondersteunen de gemeente in het regisseursschap.

### **1.7 Wetenschappelijke relevantie**

Aan het begin van de 20<sup>e</sup> eeuw komt sociaal-wetenschappelijk onderzoek aan de basis van nieuwe planvorming te liggen. Het zijn de ingenieurs Abercrombie, Geddes en de Casseres die pleiten voor wetenschappelijk onderzoek alvorens op basis van conclusies plannen te ontwikkelen (van der Cammen et al., 2003). De wetenschappelijke inzichten die de planvorming ondersteunen, zijn samengevat in de planologie. Deze tak van wetenschap bestudeert de organisatorische aanpak waarmee de ruimtelijke ordening tot stand komt. De kennis en inzichten vanuit die studie leiden tot bijstelling van organisatie en beleid. Van der Cammen et al. (2003) constateren dat de organisatorische aanpak volgend blijkt te zijn aan de maatschappelijke ontwikkelingen.

In de eerste decennia van de vorige eeuw werd de lokale inrichting bedacht, ontwikkeld en uitgevoerd binnen de hiërarchische organisatiestructuur van de lokale overheid. Na de Tweede Wereldoorlog heeft de rijksoverheid de planontwikkeling naar zich toegetrokken en middels regelgeving gestructureerd. In de recente decennia is de hiërarchische organisatie gekanteld naar een meer horizontale organisatievorm.

De planvorming is geëvalueerd vanuit een communicatieve gedachte (Forester, 1989; Innes, 1995) naar een interactief proces (de Bruijn et al., 2004; Edelenbos, 2000; van der Arendt, 2007) met verschillende partijen. Kenmerkend in de huidige tijd is dat deze partijen in een netwerkachtige structuur opereren. Vanuit de bestuurskundige hoek verklaart Teisman dit volgens een pluricentrisch perspectief (Korsten & Tops, 1998, p. 432).

Essentieel in de vigerende planvorming is een overleg- of organisatiestructuur waarin kleine stapjes gezet worden naar een uitvoeringsplan. De rol van de gemeente kent daarin verschillende vormen: van publiek belangenbehartiger tot direct betrokken partij. Deze vormen komen in de verschillende taken binnen de gemeente tot uiting ("de" gemeente bestaat niet). Deze verschillende taken beïnvloeden het proces van de planvorming. Zeker in deze tijd waarin zich nieuwe spelers hebben aangediend, waaronder marktpartijen en verzelfstandigde corporaties (Kreukels & Simonis, 1988; Castells, 1996) is de ruimtelijke planning geen exclusief domein van de overheid meer. Door privatisering en verzelfstandiging van overheidstaken en door afslanking als gevolg van

reorganisatie en bezuinigingen, treedt de gemeente steeds meer op als partner en opdrachtgever in plaats van als de enige die het beleid bepaalt en uitvoert (Korsten & Tops, p. 102).

Uit het voorgaande blijkt dat de overheid (in de wijkontwikkeling: de gemeente) niet meer de meest bepalende speler is in de ruimtelijke planning. Op basis van verschillende wetenschappelijke bijdragen heeft de WRR (1998) dit vertaald naar ontwikkelingsplanologie. Daarin verschuift de interne afstemming binnen de gemeente naar maatschappelijke coalitievorming: afstemming met zogenaamde "stakeholders". Hoe dat praktisch vormgegeven moet worden is een punt van discussie (Boelens & Spit, 2006). Hoe gaat de gemeente om met deze actoren? Al eerder is gesteld dat netwerkmanagement daar een bijdrage aan kan leveren. De op samenwerking gerichte vorm van beleidsvorming, waarbij vertegenwoordigers van overheid, markt en civiele samenleving deelnemen aan gemengde openbare en private netwerken wordt ook wel aangeduid met de term "governance". Naast een nieuwe vorm van overheidssturing verwijst de term naar een toenemende vervlechting van de verschillende sociale netwerken. De wijze waarop via governance in de Verenigde Staten tot ruimtelijke inrichting komt is door Stone uitgewerkt in de "urban-regime" of "smart growth" benadering. Deze benadering wordt gedefinieerd als een informele, maar relatief stabiele groep van doorslaggevende actoren uit de samenleving. Zij ontlenen hun macht aan verschillende achtergronden van waaruit gezamenlijk ruimtelijke doelen worden nagestreefd waar allen baat bij hebben (Stone, 1989). Urban regimes werken goed in het Angelsaksische planningmodel waar actoren veel vrijheden hebben, maar de door de overheid gestelde kaders zeer strict worden gehanteerd. Het Rijnlandse planningsmodel (zoals dat in Nederland wordt gehanteerd) gebruikt juist de institutionele randvoorwaarden als uitgangspunt en laat de actoren gezamenlijk naar oplossingen zoeken binnen bestaande context van planning (Hajer et al., 2006, p. 226-227). Planning in een governance-omgeving kan overal plaatsvinden, uiteindelijk beschermt de bestaande regelgeving in de besluitvorming en vergunning verlening de algemene maatschappelijke belangen. *"The weak local state in the United States has fewer planning powers than European local authorities but more important, it is much more dependent on own-source revenues and is more fiscally sensitive to capital mobility and investment. In Europe, public resources from central governments are often available for economic development, lessening the need for reliance on private-sector finance for redevelopment projects in city centers"* (Mossberger & Stoker, 2001, p. 819). De inzichten uit dit onderzoek dragen mogelijk bij aan de acceptatie (of kritiek) op de Netwerk theorie als benadering van gezamenlijke planvorming.

## **1.8 Centrale vraagstelling**

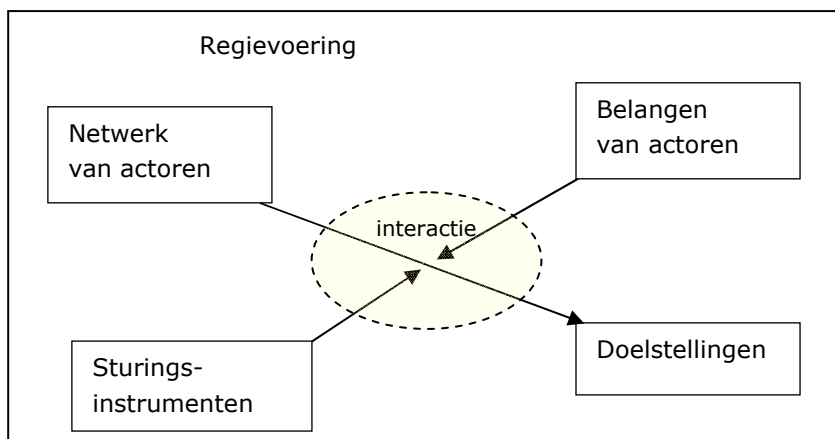
De geschetste maatschappelijke en wetenschappelijke ontwikkelingen zijn samen te vatten als een tendens waarin de vorming van beleid verschuift van "government" naar "governance". Deze trend duidt daarmee op de ontwikkeling dat de besluitvorming rond beleid steeds meer plaatsvindt buiten de formele kaders van de overheid, en verschuift naar interacties tussen overheden, civil society en bedrijfsleven. Het voeren van de regie draait om de mogelijkheden die de

gemeente heeft om het afstemmingsproces tussen deze actoren te beïnvloeden. Dit onderzoek is toegespitst op de centrale vraag:

*Op welke wijze sturen gemeenten interactie tussen betrokkenen in de wijkontwikkeling om een breed gesteunde planvorming te bereiken?*

Uit de vorige paragrafen komen verschillende componenten bij elkaar in deze vraag. Het afstemmingproces, de interactie, vindt plaats tussen verschillende actoren die vanuit hun specifieke belangen een of meer doelstellingen nastreven. Deze belangen en doelstellingen zijn per definitie niet gelijk, anders was geen afstemming nodig. Om hun belangen te verdedigen en hun doelstellingen trachten te realiseren zullen de actoren instrumenten inzetten. Deze componenten verhouden zich tot elkaar volgens het model in figuur 1.1.

Figuur 1.1 Conceptueel model op hoofdlijnen



Via een theoretische verkenning zal dit model worden uitgediept om een gefundeerde basis voor het onderzoek te leggen. Om dat te bereiken zijn van dit conceptueel model de volgende deelvragen afgeleid:

Theoretische deelvragen:

- Welke actoren kunnen bij wijkontwikkelingen worden onderscheiden?
- Welke belangen kunnen voor de actoren worden onderscheiden?
- Welke doelstellingen zijn uit de literatuur te destilleren?
- Wat is bekend over het instrumentarium waar de actoren over kunnen beschikken?
- Op welke wijze is het begrip interactie te definiëren?
- Wat zijn de theoretische inzichten over interactie in overheidsbeleid?
- Hoe kan regie gevoerd worden over interactie?

Het karakter van het onderzoek is daarmee explorierend van aard. In hoofdstuk 3.1 wordt de onderzoeksmethode op basis van andere onderzoekservaringen verder vastgesteld.

## **1.9 Leeswijzer van het rapport**

Het theoretisch kader van het onderzoek is beschreven in hoofdstuk 2 en bestaat uit een samenvatting van de gekozen uitgangstheorie, de Social Network Theory, waarna de termen interactie en regie nader wordt uitgewerkt. Deze twee worden geconcretiseerd naar de ervaringen met sturing bij gebiedsontwikkeling.

Hoofdstuk 3 bevat de uitwerking van de theorie naar de conceptualisering van het onderzoeksmodel. Op welke manier zijn de onderzoeksvariabelen te combineren tot het vraagstuk van interactie en regie?

Hoofdstuk 4 licht het empirisch deel van het onderzoek toe, met een korte reflectie op de kwaliteit van de gekozen opzet. Hoofdstuk 5 bevat de analyse van de geselecteerde casus. De vergelijkende analyse van de onderzochte casus is verwerkt in hoofdstuk 6. Tenslotte zijn de conclusies terug te vinden in hoofdstuk 7.



## 2 THEORETISCH KADER

Het vakgebied van de planologie verbindt verschillende wetenschappelijke disciplines met elkaar: de sociale geografie, de sociologie en de bestuurskunde. Tezamen proberen die wetenschapsgebieden de wisselwerking tussen het gedrag van de mensen in de samenleving te verklaren en te analyseren hoe gedrag en omgeving beleidsmatig te beïnvloeden is. Een gebiedsontwikkeling is daarom vanuit verschillende hoeken te benaderen. Het integrale karakter van de ruimtelijke ordening vraagt daar ook om. Dit hoofdstuk poogt de verbinding tussen deze beïnvloeding theoretisch duidelijk te maken, teneinde een snijvlak vast te stellen waarop een onderzoeksmodel kan worden gesteund. De basistheorie is de *Social Network Theory* die door verschillende wetenschappers wordt gehanteerd om maatschappelijke ontwikkelingen te kunnen verklaren. Vervolgens wordt deze theorie verder geconcretiseerd rond gebiedsontwikkeling en procesmanagement ofwel regievoering.

### 2.1 Social Network Theory

De Engelse socioloog Giddens (Held et al., 1989) stelt dat sociale systemen niets anders zijn dan over tijd en ruimte strekkende interactiepatronen. In deze interacties gedragen actoren zich op basis van sociale vaardigheden, die voortkomen uit deze interactiepatronen, maar hun gedragingen reproduceren en bevestigen dit interactiepatroon. Volgens Giddens bestaat de structuur slechts bij de gratie van interactie. Hij gaat met zijn benadering uit van handelingsbekwaamheid van individuele actoren en veronderstelt dat hun handelen deels rationeel is en deels onbewust. Anders gezegd, de actoren produceren ongemerkt structuren door doelbewust handelen. De interactie zorgt voor een wisselwerking. De ontstane structuren beïnvloeden het gedrag, maar deze kunnen weer worden gereproduceerd en aangepast. In feite neemt iedereen gedurende heel zijn leven deel aan sociale interacties. Een deel van deze (de wat meer gevestigde) sociale interacties kunnen gezien worden als instituties. Binnen instituties bepalen (ongeschreven) regels, ideeën en waarden de opstelling en het acteren van deze instituties. Door deel te nemen aan instituties worden de interactiepatronen hiervan gereproduceerd en onbedoeld herbevestigd. Instituties kunnen zich op deze wijze lang in stand houden.

De socioloog Manuel Castells (Castells, 1989) beschrijft de samenleving als een netwerk waarin alles volgens netwerken georganiseerd is met netwerkondernemingen en stromen als gevolg. Volgens hem heeft de opkomst van de informatietechnologie de sociale netwerkstructuur een extra dimensie gegeven (Castells, 1996). Via de ICT is iedereen over de hele wereld met elkaar verbonden of eenvoudig te verbinden.

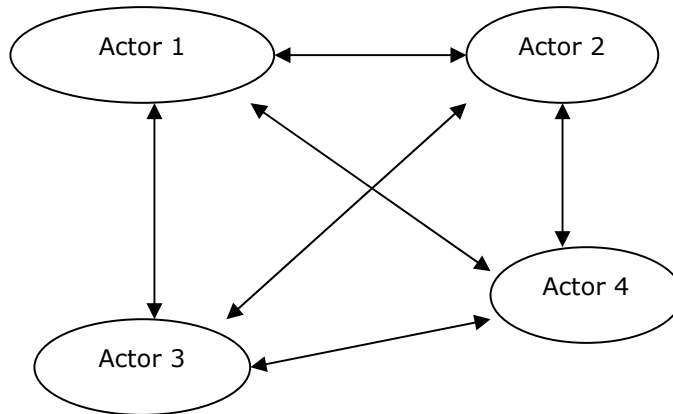
#### **Wat is een netwerk?**

Letterlijk is dat een werk van lijnen dat vergelijkbaar is met een net. De contacten in onze samenleving vormen de lijnen. Dit net van lijnen is verbonden door knooppunten. Deze knooppunten kunnen van alles zijn: een telefoontoestel of een computer aan het internet of een sociale eenheid zoals een individu, een groep of een organisatie. De omvang van de knopen zijn dus niet gelijk. Kenmerken van een net is dat het gaten heeft en toch een gesloten geheel kan vormen. Op basis hiervan hanteert van Dijk (2001) de volgende definitie:

"Een netwerk is een relatief open systeem dat een aantal relatief gesloten systemen verbindt."

Grafisch worden netwerken voorgesteld als figuur 2.1

Figuur 2.1



De relatief gesloten systemen zijn individuen met hun psychisch en organisch systeem, groepen, organisaties en maatschappijen. Zij kunnen gebruik maken van medianetwerken en sociale netwerken. Zo ontstaan netwerken van netwerken. Volgens van Dijk (2001) zorgen deze netwerken "voor een algehele herstructurering van de maatschappij. Zij zijn een organisatorische vertaling van het openbreken van oude organisatiewijzen en het zoeken naar nieuwe schaalniveaus, nieuwe markten en nieuwe bestuurswijzen." De netwerkstructuur past dus geheel bij de theorie van interactie door Giddens.

Netwerken bestaan op meerdere niveaus van abstractie (van Dijk, 2001, p. 4). Het zijn tegelijk concrete sociale relaties of contacten en abstracte verhoudingen. Het is noodzakelijk om hen in theorie met elkaar te verbinden omdat zij in de praktijk steeds meer met elkaar verweven raken. Van Dijk beschouwt de eenheden of knooppunten in netwerken als complexe adaptieve systemen. *"Dit doen zij in drie aan elkaar gekoppelde processen. Interactie, variatie en selectie. Allereerst zijn netwerken natuurlijk geknipt voor interactie. Toenemende interactie kan leiden tot meer variatie. Het laatste proces is selectie. Hier wordt het doel van netwerken bereikt: de keuze van de meest succesvolle acties en actoren. Dit gebeurt ter wille van de aanpassing en overleving van het betreffende systeem"* (van Dijk, 2001, p. 5-6).

In de optiek van Giddens is de fysieke omgeving niet het toneel waarop sociale interactie plaatsvindt, maar een inherente factor in de productie van sociale praktijken. Meer concreet: de vorm en uiting van contact tussen mensen wordt mede bepaald door de plaats van dat contact. Contact tussen mensen in een park heeft een ander karakter dan tussen dezelfde mensen op kantoor. Met andere woorden: de ruimtelijke inrichting heeft invloed op het gedrag van mensen. Het doel van ruimtelijke ordening is dan het gedrag van de samenleving te beïnvloeden. Maatschappelijke ontwikkelingen kunnen dus beïnvloed worden door ruimtelijke ontwikkelingen. Vanuit die gedachte wordt de regierol bij de gemeente als

overheidsorgaan neergelegd. De gemeente stelt beleid op en maakt ruimtelijke keuzes omdat beleid te faciliteren: bijvoorbeeld herstructurering om verloedering van een wijk tegen te gaan.

### 2.1.1 Urban Regime Theory

De genoemde theoretici stellen dus dat sociale netwerken en de fysieke ruimte elkaar beïnvloeden. Stone stelt dat de interacties tussen netwerken benut kunnen worden om een impuls te geven aan ruimtelijke en sociale ontwikkelingen. Hij beschrijft een urban regime als (informele en formele) overeenkomsten of relaties die een gemeenschap besturen. Hij beschouwt dat als een bestuurlijke samenwerking, meerdere actoren die samen besluiten nemen. Individueel gezien hebben de actoren hun eigen agenda's, maar doordat ze gezamenlijk optrekken zien ze meer verantwoordelijkheden en mogelijkheden dan ieder apart (Stone, 1989).

Vanuit die optiek is het interessant de onderlinge beïnvloeding van actoren te analyseren.

Een urban regime vormt door de samenwerking een machtsfactor. De kracht van de samenwerking leidt tot betere oplossingen, niet een dominerende machtsfactor van één of meer actoren. In *City & Community* onderscheidt Stone (2006) dat in "power to" en "power over". Hij stelt dat echte veranderingen makkelijker tot stand komen door samenwerking en interactie, "power to".

*"After all, "power to" means that we gain a greater capacity to act by coming together in ways that make collective action possible. That is what an urban regime is about, coming together to achieve problem-solving capacities. The dismal record of social reform is a reminder that regime building is a difficult exercise. Because some forms of interaction are more sustainable than others, reform efforts do not succeed merely because they represent popular ideas or worthy social aims. Successful reform must rest on a foundation of sustainable interactions" (Stone, 2006, p.28).*

De "urban regime" theorie is al meer dan 10 jaar een dominant paradigma in de stedelijke politiek en beleid. Het concept is vaak gebruikt om te onderzoeken hoe en waarom verschillende belangen worden gehanteerd in samenwerkings- coalities. Mossberger & Stoker (2001) betogen dat Regime theory meer een concept of een model is dan een theorie, omdat het beperkte verklarende of voorspellende mogelijkheden heeft voor variaties in netwerkvorming, -onderhoud of -verandering. Het concept heeft zich verder ontwikkeld door het karakter van case studies. Het aantrekkelijke van het concept is de verbinding tussen elementen van politiek, institutionalisme en meervoudige samenwerking. Deze synthese leidt echter tot complexiteit. Regime analyse ziet de machtsfactor gefragmenteerd in de coalities tussen overheid en private partijen, bij het gezamenlijk formuleren van beleid. De hoofdreden voor deze versnippering is de verdeling tussen publiek en privaat.

*"Both local government and business possess resources needed to govern— legitimacy and policy-making authority, for example, in the case of government, and capital that generates jobs, tax revenues, and financing, in the case of business. These internal dynamics can be understood using the social production model of power" (Mossberger & Stoker, 2001, p. 812).*

De coalitie acteert beter volgens het "power to" idee. De basis is voor Stone het gezamenlijk streven om doelstellingen te bereiken. De coalities moet daarvoor worden gebouwd en onderhouden. In de Verenigde Staten functioneren regimes door onderhandelingen en verdeling van "incentives" (zie ook Spit & Zoete, 2005, p.148-153). Stone benadrukt dat deze voordelen niet altijd materieel hoeven zijn, het kunnen ook ideëler doelen zijn, bijvoorbeeld mensenrechten of milieubescherming.

Uit Stone's werk komen een aantal belangrijke aspecten naar voren (Mossberger & Stoker, 2001, p. 813-814):

1. *A regime is "an informal yet relatively stable group with access to institutional resources that enable it to have a sustained role in making governing decisions". Collaboration is achieved not only through formal institutions but also through informal networks.*
2. *Regimes bridge the divide between popular control of government and private control of economic resources. Beyond the inclusion of local government and businesses, participants in regimes may vary, including neighbourhood organizations.*
3. *Cooperation is not taken as a given but has to be achieved. Regimes cannot be assumed to exist in all cities.*
4. *Regimes are relatively stable arrangements that can span a number of administrations.*
5. *Distinctive policy agendas can be identified (i.e., development regimes or middle-class progressive regimes) that are influenced by the participants in the governing coalition, the nature of the relationship between participants, and the resources they bring to the coalition.*
6. *Consensus is formed on the basis of interaction and the structuring of resources. This is achieved through selective incentives and small opportunities.*
7. *Regimes may not feature complete agreement over beliefs and values, but a history of collaboration would tend to produce consensus over policy.*

Het verschijnsel van urban regimes is in feite een verfijning van de netwerktheorie, toegepast op stedelijke ontwikkelingen. Mossberger & Stoker merken tenslotte op dat Urban regimes minder functioneren in West Europa, omdat daar de lokale regelgeving de overheid meer sturingsmogelijkheden biedt dan de Noord Amerikaanse.

### **2.1.2 Governance in Nederland**

Nederland kent een historisch gegroeid planningsstelsel. Hoewel dit stelsel niet per definitie leidt tot de beste ruimtelijke oplossingen, bieden ze wel een goed kader voor "policy making" en besluitvorming. Fundamentele wijzingen in deze stelsels zijn niet noodzakelijk, wel erkennen bijvoorbeeld Hajer et al. (2006) dat de uitwisseling van ideeën tussen actoren positief bijdraagt aan betere resultaten. Zij zijn voorstanders van een horizontaal interactief proces: "In de eerste plaats moeten de betrokken actoren elkaar begrijpen. Ze moeten een gezamenlijk discours ontwikkelen, een geheel van gedeelde termen waarvan alle betrokkenen zich bedienen bij het formuleren van de planopgave en het bepalen van de kwaliteit daarvan"

Ten tweede zijn zij van mening dat in het planproces een zekere *dramaturgie* nodig is. De actoren moeten hun interacties gezamenlijk doorleven; samen ontdekkingen, conflicten en keuzes delen. Een goed plan is geen verzameling van goede ideeën, maar vindt een draagvlak in de wijze waarop de keuzen voor bepaalde oplossingen door alle partijen gezamenlijk zijn beleefd.

De legitimiteit van een goed plan tenslotte, wordt mede gedragen door *"de wijze waarop gedurende het proces openheid is betracht, (nieuwe) belanghebbenden zijn geïdentificeerd en is gestreefd naar oplossingen die voor alle partijen bevredigend zijn"* (Hajer et al., 2006, p. 22-23).

## **2.2 Wat is regie?**

Iemand moet de touwtjes in handen hebben bij samenwerkingsprojecten en ervoor zorgen dat de samenwerking daadwerkelijk van de grond komt. Een goede samenwerking tussen twee of meer partijen staat of valt bij de effectiviteit van de sturing. Een ander woord voor deze sturing is regie voeren, waar echter verschillende betekenissen aan worden gegeven.

Omdat regie voeren een veelomvattend begrip lijkt te zijn, is het handig om een definitie te formuleren die duidelijk maakt wat binnen de ruimtelijke ordening onder regie wordt verstaan.

### **Definities**

Nota Grondbeleid (2001a, p. 24):

*"Onder regiefunctie wordt verstaan de mate waarin de gemeente beschikt over mogelijkheden om (er voor te zorgen dat) haar grondgebied in te richten (wordt ingericht) in de vorm waartoe op democratische wijze is besloten"* .

Korthals Altes (2004, p. 21) definieert de regierol als *"de wijze waarop de gemeente sturing geeft aan een gebiedsontwikkeling, waaraan ook externe partijen deelnemen, daarbij rekening houdend met de belangen van alle betrokkenen en het algemeen belang, en gericht op het waarborgen doelstellingen betreffende kwaliteit, programma, financiën en tijd."*

De regierol krijgt daarmee naast de sturing ook een beheersaspect.

Parsons (1995) beschouwt regie als een bepaalde vorm van macht in een situatie waar verschillende partijen betrokken zijn:

*"Macht ligt in de capaciteit van actor A om actor B iets te laten doen waar actor B anders niet voor zou kiezen om te doen."* (p. 135).

Partners + Pröpper (2004)

*"Een bijzondere vorm van sturen die is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat."*

Weekers (2002, p. 11) gaat nog specifiek, met regievoering als

*"samenspel tussen enerzijds degenen die verantwoordelijk zijn voor de visievorming en besluitvorming (beleidsregie) en anderzijds de procesmanager/projectleider die de voortgang van het samenwerkingsproject moet stimuleren en bewaken (dagelijkse regie)"*.

Uit bovenstaande definities zijn verschillende elementen te destilleren:

- Sturen
- Gebruik van middelen
- Afstemmen
- bewaken van belangen en samenhang
- visievorming en besluitvorming
- procesbegeleiding

welke leiden tot de volgende door mij gehanteerde definitie:

*Regie voeren is, middels het gebruik van middelen, het begeleiden en beheersen van het planontwikkelingsproces waarin meerdere actoren samenwerken, met als doel om, met in achtname van elkaars belangen, ideeën uit te wisselen en op elkaar af te stemmen om gezamenlijk tot een gedragen visie en besluitvorming te komen.*

Weekers (2002, p. 7) motiveert de noodzakelijke regievoering omdat:  
"De kernpartners bij complexe samenwerkingsprojecten kunnen bestaan uit verschillende organisaties: woningcorporaties, zorginstellingen, welzijnsorganisaties, scholen en de gemeente. De gemeente is meestal vanuit verschillende afdelingen betrokken bij projecten: te denken valt aan de afdelingen Welzijn, Stadsbeheer, Ruimtelijke Ordening, Natuurbeheer, Stedelijke Vernieuwing en Onderwijs. In het kader van ruimtelijke ordening/planologie - waar moeten de woning staan en hoe ziet de omgeving eruit - kan er ook een projectbureau zijn betrokken. Ook cliënten- of bewonersorganisaties zijn geregeld betrokken bij samenwerkingsprojecten."

Met de verminderde macht van de overheidssturing hanteert Teisman (Korsten en Tops, 1998) een model waarin meerdere machtspartijen het beleid beïnvloeden. De sturingsbenadering is volgens hem gewijzigd van een unicentrisch perspectief naar een pluricentrisch, of zelfs een multicentrisch perspectief. De laatste twee sluiten aan bij de netwerktheorie, die uitgaat van de wisselwerking tussen actoren om tot beleid te komen. De bestuurskundige Bekkers (2007) vergelijkt de klassieke en nieuwe benaderingen van sturing via verschillende veronderstellingen, zie figuur 2.2. Deze vergelijking maakt het mogelijk om het proces van regisseren door de gemeente de overeenkomsten en verschillen in de uitvoering vast te stellen. Is de gemeente consequent in het toepassen van een sturingsbenadering, of wordt de moderne sturing beleden, terwijl de klassieke sturing de praktijk blijkt te zijn? Bij welk sturingsmodel voelt de gemeente zich gelukkig, met andere woorden, welk sturingsmodel past het best bij de eigen organisatie? Uiteindelijk draait het bij de sturing om het te bereiken resultaat en is niet persé een van de twee benaderingen het beste. Toch lijkt volgens de netwerktheorie de nieuwe sturingsbenadering het meest effectief.

Figuur 2.2 Kenmerken van sturingsbenaderingen

<b>Veronderstellingen</b>	<b>Klassieke sturing</b>	<b>Moderne sturing</b>
Politiek-ideologische legitimatie	Hierarchische sturing door de overheid, de samenleving is maakbaar en de overheid is de probleemoplosser	Netwerksturing, via een wisselwerking tussen overheid en middenveld
Sturend vermogen van de sturende organisatie	Het sturend vermogen is vooral een structureringvraagstuk van de sturende organisatie, sturen vanuit een unicentrisch perspectief	Weinig aandacht voor, vooral gericht op de interne bedrijfsvoering.
Zelfsturend vermogen van de samenleving	Weinig tot geen aandacht voor zelfsturend vermogen, de samenleving is immers maakbaar	Pluricentrisch perspectief, zelfsturend vermogen van organisaties wordt erkend, de overheid is een actor in het beleidsnetwerk
Object en context van sturing	Object zijn de interne bedrijfsprocessen. De maatschappelijke context is te beïnvloeden, vooral door informatie.	Object van sturing is het zelfsturend vermogen. De context wordt gekenmerkt door de relatieve autonomie en wederzijdse afhankelijkheid van de actoren.
Kennis en informatie	Groot vertrouwen in kennis en informatie ter vergroting van de rationaliteit van beleidsprocessen.	Kennis en informatie zijn machtsbronnen van actoren en beschermen de eigen positie. Sturing wordt beïnvloed door verscheidene perspectieven en rationaliteiten.
Sturingsmodaliteiten en -instrumenten	De sturing is gericht op de beheersing van processen en ontwikkelingen door middel van wet- en regelgeving en planning	Sturing gericht op: <ul style="list-style-type: none"> <li>- input/output, bijvoorbeeld prestatiebesturing of contractmanagement</li> <li>- incentives</li> <li>- structurering van beleidsnetwerken</li> <li>- interactieve beleidsvorming via communicatie, overleg en onderhandeling.</li> </ul>

Bron: Bekkers, 2007, p.91-117

De moderne sturingsmodaliteiten sluiten volgens deze kenmerken aan op de netwerktheorie. Binnen het netwerk wordt gebruik gemaakt van kennis en informatie, om door onderlinge beïnvloeding, het gebruik van incentives of contracten het beleid vorm te geven.

De meest vergaande vorm is de interactieve beleidsvorming via gemeenschappelijke beeldvorming binnen de netwerksamenleving. Het doel van het netwerk is om tot een gezamenlijke visie te komen. March en Olsen zeggen daarover: *"A round opens with an initiative or policy intention of one of the parties that serves as "trigger" to the others. What follows is a discussion between actors about what is to be done, what the problem is and how this can be organised in a context that is often characterised by a lot of ambiguity"* (van Gils & Klijn, 2007, p.143).

Welke problemen zijn aan de orde, welke doelstellingen worden nagestreefd en welke middelen worden daarvoor ingezet? Dus de interactie is een belangrijk element, want daar wordt overlegd en onderhandeld (Bekkers, 2007, p.115). Om de mate interactieve beleidsvorming te kunnen duiden, is door Arnstein (1969) de participatieladder ontwikkeld. Deze geeft op een schaal van treden aan in welke mate van meeweten (de onderste trede) tot coproductie (de bovenste trede) de actoren invloed uitoefenen op de besluitvorming. Voor Arnstein is de participatie een term voor "citizen power". *"In short, it is the means by which they can induce significant social reform which enables them to share in the benefits of the affluent society."* (Arnstein, 1969, p. 359). Van de Heuvel zegt daar over: *"Dit krachtenveld is een organisatie op zichzelf die eisen stelt, verwachtingen wekt, spelregels heeft, belangen behartigt, directieven geeft, loyaliteit toont en afspraken maakt, kortom waarover management gevoerd moet worden"* (van den Heuvel, 1998).

Welk instrumentarium helpt de gemeente bij deze sturing?

### **2.3 Instrumentarium**

De bestuurskunde kent een uitgebreid instrumentarium waarmee de gemeente kan sturen. Dit instrumentarium wordt gedefinieerd als *"middelen die een actor kan aanwenden om een bepaalde sturingsprestatie (goederen of diensten) of een beoogd sturingseffect (bij de doelgroep) te bereiken."* (van den Heuvel, 1998)

Het beleidsinstrumentarium is dynamisch, steeds worden nieuwe (varianten van) instrumenten ingevoerd. Een uitputtende lijst van instrumenten is daarom niet op te stellen. Het is veel praktischer het instrumentarium te categoriseren. Een veel gebruikte classificatie kent 3 vormen van instrumenten: juridische, financiële en communicatieve instrumenten (van den Heuvel, 1998). Toch is deze indeling niet eenduidig. Een belastingmaatregel is in de kern juridisch, maar in de uitvoering financieel. Andersom is een subsidiemaatregel een financiële prikkel met een juridische basis. Bij het indelen van middelen wordt daarom meestal uitgegaan van het principiële doel van de beleidsactor. Naast deze driedeling zijn volgens van den Heuvel (1998) nog andere dimensies te onderscheiden:

- Vrijheid beperkend – vrijheid verruimend (verboden – subsidies)
- Algemeen – individueel (wetten – vergunningen)
- Verplicht – facultatief
- Constituerend – dirigerend

zodat uiteindelijk vele varianten te bedenken zijn.



Op welke wijze wordt nu bij lokale gebiedsontwikkeling gebruik gemaakt van middelen om de interactie tussen de actoren, en in het verlengde daarvan de ruimtelijke ordening, te beïnvloeden? Wanneer de focus specifiek op het uitgebreide instrumentarium wordt gelegd, maken de vele varianten in het instrumentarium het onderzoek complex. Is een andere benadering van het instrumentarium denkbaar, waarmee de sturingsmogelijkheden voor de planvorming te onderzoeken zijn?

Uitgaande van de gedachte dat beleidsinstrumenten zijn gericht op beïnvloeding van gedrag, heeft Klok (1993) een gedragsmodel beschreven, wat tot een andere benadering van sturingsinstrumenten leidt.

Het uitgangspunt in zijn model is dat voor gedrag van actoren de aanwezigheid van **hulpbronnen** en een vorm van **motivatie** noodzakelijk is. Hulpbronnen kunnen worden onderscheiden in: arbeid, bezit (goederen), informatie, tijd, geld, rechten, vertrouwen (consensus). Motivatie bestaat uit de mogelijke verkrijging van hulpbronnen, behoeften van de actor en doelstellingen van actor. Hulpbronnen zijn in principe schaars en kunnen variëren in hoeveelheid. De beperkte beschikbaarheid van hulpbronnen zorgt voor een intrinsieke behoefte van een actor om de hoeveelheid te vergroten. Het veranderen van gedrag vindt plaats door de aanwezigheid van hulpbronnen en/of motivatie te veranderen. Zo ontstaan stromen van hulpbronnen tussen de actoren: verandering van de hoeveelheid hulpbronnen per actor.

Deze theorie houdt in dat wanneer een actor een bepaalde activiteit vertoont, de benodigde hulpbronnen en/of motivatie aanwezig is. Bij gebrek aan hulpbronnen en motivatie vertoont de actor dit gedrag niet. Door de actor in die situatie hulpbronnen aan te bieden kan de actor overwegen de activiteit wel te vertonen. Sturing van gedrag vindt zo plaats via de tactiek om de stroming van hulpbronnen op gang te brengen. De sturing gaat uit van het principe van marktwerking. Hulpbronnen zijn niet zonder meer te verkrijgen, slechts via het principe van *voor wat, hoort wat*. Omdat de hulpbronnen schaars zijn, is het een voor de hand liggende tactiek om veranderingen in de hoeveelheden hulpbronnen te verbinden met het al dan niet realiseren van activiteiten. Zo worden condities gesteld aan het gedrag: "als je dit doet, dan krijg je van mij..."; "als je dat niet doet, zal ik ... van je afnemen"; (Klok, 1993).

Maar hoe verhoudt deze gedachte zich tot de netwerktheorie? Ook de mening van Koppenjan & Klijn deelt de gedachte dat actoren hun doelstellingen niet kunnen bereiken zonder middelen. En juist deze middelen zijn verdeeld onder meerdere actoren. De netwerken kunnen zo worden gekarakteriseerd door beperkte substitutie mogelijkheden van middelen, wat resulteert in langdurige relaties tussen actoren (Van Gils & Klijn, 2007, p.141).

## 2.4 Gebiedsontwikkeling

De concretisering van de theorie rond sociale netwerken is terug te vinden in de wijze waarop de laatste jaren de ruimtelijke ontwikkeling in Nederland wordt ingevuld. Niet meer van boven af opgelegd, maar door samenwerking van meerdere partijen bij gebiedsontwikkeling.

Er bestaan verschillende redenen om gebieden te ontwikkelen: uitbreiding om een tekort aan wooncapaciteit binnen de gemeente aan te pakken, herstructurering om wijken vitaler te maken, ruimte geven aan bedrijven met het doel de economie te stimuleren of natuurontwikkeling ten bate van recreatie, flora en fauna beheer.

De nota Mensen, Wensen, Wonen (VROM, 2000) stelt dat *"gebiedsontwikkeling het ingrijpen betreft op sociaal, economisch en fysieke vlak. Deze aandachtspunten zijn complementair en vullen elkaar dus aan. Sociale problemen kunnen soms met fysieke ingrepen worden verminderd. Soms zijn economische ingrepen noodzakelijk. Fysiek ingrepen hebben ook consequenties voor de sociale structuur en leiden tot een andere (economische) dynamiek. Andersom hebben sociale interventies vaak fysieke gevolgen, bijvoorbeeld voor de woningvoorraad of de openbare ruimte. De ingrepen kunnen elkaar versterken, maar kunnen elkaar ook tegenwerken. Het is daarom van belang steeds de juiste mix te vinden, toegespitst op de specifieke problemen en ontwikkelingskansen van de wijk."*

De, op deze wijze met elkaar vervlochten, functies vragen om een integrale aanpak, dat wil zeggen, een aanpak waarbij de verschillende institutionele beleidsmakers met elkaar overleggen en afstemmen om zodoende meer samenhang in de functies te bereiken. Het aantal functies en belanghebbenden beïnvloedt de complexiteit van de na te streven doelen. Het is nu eenmaal lastiger om een groter aantal functies, wensen en eisen op elkaar af te stemmen.

Samengevat betreft gebiedsontwikkeling een (ontwikkelings)proces, waarbij meerdere functies die het gebied zal vervullen in beschouwing worden genomen en zoveel mogelijk in samenhang worden gerealiseerd, middels een interactief proces tussen relevante actoren.

Gebiedsontwikkeling wordt dus gedefinieerd als een proces dat kan worden gesplitst in fasen (Spit & Zoete, 2005, p.86; de Bruijn et al., 2004; Edelenbos & Klijn, 2005). Voor gebiedsontwikkeling kan een fasering volgens tabel 2.3 worden gehanteerd.

De fase van de planvorming vraagt veel inzet, gezien het iteratieve karakter. De uitkomsten in de vorm van concrete plannen ligt open. Deze fase omvat een zoektocht naar de optimale samenstelling van actoren, de belangen en doelstellingen van deze actoren en de vertaling van analyse naar oplossingen.

Dit onderzoek beperkt zich tot de regie rond de fase van plan- en besluitvorming middels het voeren van de regie. Regie is synoniem met het sturen van processen. Hoe wordt in organisaties gestuurd op resultaat? Welke krachten en middelen beïnvloeden de sturing in een organisatie? Het beheersen van dit proces legt een sterke nadruk op procesmanagement technieken (Kor & Wijnen, 2005).

Figuur 2.3 Fasering van gebiedsontwikkeling

Initiatie	1. Initiatief	Een partij heeft het idee opgevat om een gebied in ontwikkeling te brengen en legt daartoe contact met een of meer "stakeholders".
	2. Intentie	Deze actoren hebben de intentie om gezamenlijk te gaan werken aan het bereiken van gewenste doelstelling(en).
Planvorming	3. Onderzoek	Analyse van de bestaande situatie en inventarisatie van de mogelijkheden om de situatie te verbeteren.
	4. Commitment	Als het onderzoek voldoende perspectief biedt, gaan de actoren een samenwerking aan, waarin risico's en opbrengsten en bijbehorende verantwoordelijkheden worden afgesproken.
	5. Planontwikkeling	De actoren ontwikkelen een plan op basis van de wensen en mogelijkheden tijdens een iteratief proces.
	6. Toetsing en haalbaarheid	Het plan wordt getoetst op haalbaarheid. Zolang er geen plan ligt waarmee de betrokkenen kunnen instemmen, worden fasen 3, 4 en 5 opnieuw doorlopen.
	7. Besluitvorming	Het plan volgt het wettelijke besluitvormingsproces.
Planrealisatie	8. Uitwerking	Uitwerking van het plan in detail; verdeling naar verschillende projecten.
	9. Uitvoering	Realisatie en oplevering van de projecten.
	10. Exploitatie	In gebruik name en exploitatie van de gerealiseerde ruimtelijke inrichting en objecten.
Evaluatie	11. Evaluatie	Evaluatie van de resultaten voor volgende plan en realisatiefasen. Evaluatie moet een continu proces zijn.

Bron: De Bruijn et al., 2004; Spit & Zoete, 2005; Edelebos & Klijn, 2005

#### 2.4.1 Sturing, regie

Volgens bovenstaande benadering biedt procesmanagement een sturings-methode voor een meer integrale afstemming. Integraliteit vereist een aanpak waarin, naast de overheden, ook burgers participeren en hun doelen aangeven, terwijl op hetzelfde moment aansluiting wordt gezocht bij private en marktpartijen (Kor & Wijnen, 2005).

Afhankelijk van de gewenste doelstellingen kan een verscheidenheid aan actoren een bijdrage leveren aan de planontwikkeling. Die samenwerking dient gestoeld te zijn op gemeenschappelijke interesse en wederzijdse belangen, waarbij elke partij een bijdrage levert op basis van zijn kennis en mogelijkheden. Daarvoor is het noodzakelijk dat in de op te zetten organisatiestructuur de hiërarchie wordt verlaten en plaats maakt voor vormen van regie. Die regie is nodig om tussen de actoren verbindingen te kunnen leggen (Kor & Wijnen, 2005). Zo ontstaat een netwerk van actoren die met elkaar in overleg en onderhandeling treden. *"Through a series of steps, parties will then search for mutual adaptation or joint solutions, not so much because they like each other but more because they are forced to do this through their mutual dependencies"* (van Gils & Klijn, 2007, p. 143).

Afhankelijk van de mate van integratie kunnen netwerken gevormd worden tussen verschillende beleidssectoren, maar ook tussen private- en marktpartijen, of zelfs combinaties daarvan. Deze netwerken worden getypeerd als *"(min of meer)*

*stabiele patronen van sociale relaties tussen onafhankelijke actoren, die zich vormen rond beleidsopgaven"* (Stead et al. 2004, p.13). Het sturingsproces (de regie) heeft daarin tot doel de strategieën van actoren met verschillende voorkeuren en doelstellingen binnen de onderlinge relaties te coördineren. Voorwaarden voor deze vorm van sturing zijn uit verschillende onderzoeken (Stead et al. 2004, p. 15) te destilleren:

- het aantal actoren: waarbij de uitdaging wordt gevormd door het bijeenbrengen van een adequaat niveau van zinvolle bijdragen. Met andere woorden, betrek alleen die actoren die niet onontbeerlijk zijn.
- Verscheidenheid binnen de netwerken: het is de variëteit aan actoren die het overleg tot een hoger niveau kan tillen.
- Begrenzing van de netwerken: wanneer het netwerk zich grenzeloos uitbreidt, ontbreekt de capaciteit tot zelfregulering. Gesloten netwerken zijn slechts beperkt beïnvloedbaar van buitenaf.
- Overeenkomstige belangen: over conflicterende belangen kan moeilijk consensus worden bereikt. Voor min of meer gelijkgestemde belangen kunnen via interactie en overleg wel gemeenschappelijke doelen worden vastgesteld.
- Regierol: welke mandaten zijn de procesmanager gegeven om het onderhandelingsproces te sturen?

Naast deze factoren is voor een goede samenwerking van belang dat de partijen willen samenwerken, behoefte hebben aan kennis en middelen en bereid zijn zich aan te passen aan de afgesproken processtructuur (Kor & Wijnen, 2005).

### **Sturing binnen de context**

Naast het proces is de context waarin het beleid wordt vormgegeven van belang. In het onderhandelingsproces spelen ook culturele aspecten een rol, evenals politieke en economische factoren. De procesmanager moet zich realiseren dat cultuurverschillen of politieke inzichten van actoren verschillen en dat de beschikking over middelen bepaalde privileges kan bieden (van der Arend, 2007, p. 145-198). Actoren kunnen faciliteren maar ook hinderen. De procesmanager moet waken voor een stroperige besluitvorming (Edelenbos, 2000).

### **Analyseren van processen**

Het proces van de beleidsvorming is volgens Teisman (de Bruijn et al., 2004, p. 19) te analyseren volgens een vast protocol: het procesverloop, de ambities en de sturing.

De meervoudigheid is de kerneigenschap voor een proces waar de integraliteit wordt nagestreefd. Die meervoudigheid wordt gevormd door de actoren.

Die actoren kunnen zich onderscheiden door de rollen die zij vervullen in het procesverloop. Actoren kunnen een centrale rol spelen, zelfs initiator zijn of een meer secundaire functie hebben. In het procesverloop kunnen actoren toe- of juist uittreden, actoren kunnen zich samenvoegen of scheiden, kortom, de wijze waarop de actoren relaties kunnen onderhouden, wijzigt.

Het onderhandelingsproces zal in fasen, of ronden verlopen. Deze fasen worden bepaald door sleutelmomenten, positief of negatief. Die sleutelmomenten worden beïnvloed door de bijdragen van de actoren in de vorm van conflicten beslechten, faciliteren, financieren, productie- of blokkademachten.

Het onderhandelingsproces wordt door de actoren ingezet met eigen ambities. Bij dergelijke processen bestaan geen problemen, maar deze worden geconstrueerd

door partijen als functie om tot handelen over te gaan. Ambities zijn gebaseerd op visies maar kunnen probleem gedreven, oplossing gedreven of systeem gedreven zijn. Tijdens het proces komen ambities bijeen of in conflict, waarna bijstelling volgt. Hoewel goed geregisseerde interacties een positieve bijdrage aan de besluitvorming leveren, constateren van Gils en Klijn, dat succes niet gegarandeerd is. De complexiteit van de verhoudingen binnen de netwerken kan altijd voor verrassingen zorgen, blijkt uit hun onderzoek (van Gils & Klijn, 2007, p. 157). In die gevallen kunnen de onderhandelingen middels incentives weer op gang gebracht worden. Actoren maken bij het sturen van het onderhandelingsproces constant gebruik van interventies en/of instrumenten. Met die interventies wordt getracht structuur aan te brengen, via specifieke kennis of bijvoorbeeld met afspraken of contracten. Instrumenten worden gebruikt om actoren te stimuleren tot actie.

Stevens hanteert voor deze vorm van regie de term sturing: *"sturing is een vorm van coördinatie / afstemming die gericht is op de doel- en resultaatgerichte, door het moment bepaalde, beïnvloeding van verhoudingen tussen partijen* (Buitelaar et al., 2006, p. 13). Op welke wijze kun je dan sturen? De bestuurskunde stelt dat sturingsinstrumenten ingezet worden om de verhoudingen tussen actoren te kunnen beïnvloeden: *"instrumenten zijn alle zaken die door een actor worden gebruikt of kunnen worden gebruikt om het bereiken van één of meer doelen te bevorderen."* (Bressers & Klok, 1987, p.90).

Impliciet tracht elke actor in een netwerk anderen te beïnvloeden. In dit onderzoek wordt de meeste aandacht besteedt aan de mogelijkheden van gemeenten om andere partijen te beïnvloeden. Voor de sturing staat gemeenten een uitgebreid pakket aan sturingsinstrumenten tot beschikking. Welke instrumenten worden benut en tot welke effecten leiden deze instrumenten? Gezocht wordt naar het vermogen van gemeenten om het gedrag van andere actoren te sturen met als doel het bereiken van gezamenlijk vastgestelde doelen.

## **2.5 Conclusie**

De hedendaagse maatschappij bestaat uit uiteenlopende netwerken van verschillende signatuur die continue met elkaar in interactie zijn. Deze interactie bepaalt de reactie van de netwerken op maatschappelijke ontwikkelingen. De dynamiek in de samenleving vraagt om nieuwe procedures voor planvorming, de klassieke planvormen voldoen niet meer. Zeker de ruimtelijke planvorming vanuit een hiërarchische overheidsbenadering wordt niet meer geaccepteerd. Een integrale beleidsvorming is gewenst, maar dat past niet meer in de klassieke planvormen van de overheidsorganisaties (Wissink, 2003, p. 2-21) Verschillende theoretici gebruiken de Social Network Theorie om de complexiteit van de samenleving te analyseren. In de vorm van "urban regimes" krijgt deze theorie toepassing in integrale, ruimtelijke planvorming: een meer open afstemming van belangen tussen actoren, de vertegenwoordigers van de netwerken. De actoren op verschillende schaalniveaus bepalen hun eigen belangen en ontwikkelingswensen die gebaseerd zijn op de onderkende problemen. De aard van de problematiek bepaalt de eerst verantwoordelijke actor, waarna in een open relatie afstemming wordt gezocht met andere partners. Het idee van een projectmatige aanpak dient dan te worden gecombineerd met een procesmatige aanpak. Dit vraagt om een andere opstelling van het openbaar bestuur. Deze zal veel meer uit moeten gaan

van onderhandelingen tijdens de planvorming om daadwerkelijke resultaten te kunnen boeken (Spit & Zoete, 2005, p.98).

Deze theoretische benadering leidt tot de hypothese dat, door actoren bij elkaar te brengen en een afstemmingsoverleg rond doelen en belangen te organiseren, breder gesteunde plannen ontstaan.

De ontwikkeling van de planvorming naar een interactief proces met participanten is uitvoerig beschreven door van der Arend (2007). Haar onderzoek gaat echter niet in op de wijze waarop procesmanagers de regie invullen en welke factoren de onderlinge afstemming en onderhandeling beïnvloeden. Daarom staat in dit onderzoek de regie en de interactie centraal. Meer specifiek: op welke wijze kan de gemeente de regie voeren bij de realisatie van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen? Of, om in de "power to" termen van Stone (2006) te spreken, op welke wijze kan de interactie tussen actoren gestimuleerd worden?

### 3 VAN THEORIE NAAR CONCEPTUEEL MODEL

In het voorgaande hoofdstuk is vastgesteld dat de interactie tussen de verschillende actoren de plannen, ideeën, keuzes en besluiten beïnvloeden. Klijn en Teisman verwoorden dat zeer kernachtig:

*“De kracht van het netwerk ligt in het strategisch gedrag dat in interactie tot stand komt, de meerwaarde die interactie op kan leveren, vergeleken met de startvoorstellen en de mate waarin percepties van actoren, meer dan de objectieve werkelijkheid, zijn bepalend voor het verloop van het proces”* (Klijn & Teisman, 1992).

De verbeteringen zijn vooral te behalen in de interactie tussen de partijen zelf; het “power to” idee van Stone (2006). Door de regie te richten op de interacties, kan de gemeente de partijen beter bewust maken van de percepties die zijzelf en anderen hanteren.

Op basis van de Social Network theory en de definitie van regievoering (hs 2.2) zijn een aantal variabelen te definiëren die invloed hebben op het besluitvormingsproces: de actoren, hun belangen, de verschillende doelstellingen en de sturingsinstrumenten.

In de huidige praktijk van locatieontwikkeling is samenwerking met andere partijen nodig om de uitvoering van beleid tot stand te brengen. De tijd waarin gemeenten op zelfstandige basis gebieden in ontwikkeling namen is voorbij. Een van de redenen is dat het grondbezit in handen is van verschillende actoren. Elke actor streeft doelstellingen na, die gebaseerd zijn op eigen belangen. Iedere actor handelt daarom volgens eigen inzichten en belangen. Door het inzetten van instrumenten kunnen de actoren binnen de netwerken elkaar beïnvloeden en trachten een optimalisatie te bereiken in hun doelstellingen, uitgaande van de eigen belangen. Stone (Mossberger & Stoker, 2001) stelt dat deze optimalisatie bereikt kan worden door gemeenschappelijkheid in doelstellingen na te streven. De instrumentele benadering uit de bestuurskunde (van den Heuvel, 1998) veronderstelt dat de sturingsinstrumenten de keuzes beïnvloeden die gemaakt worden om bepaalde doelen te bereiken. Als de gemeente het handelen van actoren wil beïnvloeden, lijkt sturing van de interactie tussen deze actoren een van de mogelijkheden (Buitelaar et al., 2006).

Wat bepaalt het vermogen om te sturen?

Om te beginnen is daar het belang van de context; de ontwikkeling vindt plaats in een netwerkstructuur van projecten en actoren. Dit leidt tot verschillende belangen en doelstellingen. Wanneer gemeenten de sociale ontwikkeling van wijken voor ogen hebben, adviseert de Vromraad verschillende maatschappelijke voorzieningen mee te plannen (Vromraad, 2006, p. 86). Helaas is maar beperkte ruimte beschikbaar voor een dergelijk pakket van verschillende fysieke opgaven. Omdat geen ruimte voor is voor alles, moeten dus keuzes worden gemaakt. Dat kan leiden tot conflicterende doelstellingen en wat noopt tot overleg en consensus om een overeenkomstig resultaat te bereiken.

Sinds de opkomst van governance zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd naar deze vorm van planvorming. In de meeste beleidsevaluaties worden de beoordelingscriteria en indicatoren afgeleid uit de formele, oorspronkelijke beleidsdoelen van het te evalueren beleid. Wetenschappelijk gezien zijn drie hoofdstromen aan te wijzen voor evaluatie methoden (Kuindersma et al., 2006): 1.

het systeemanalytische discours, 2. het kritisch-theoretisch discours en 3. het sociaalconstructivistische discours. Volgens het systeemanalytisch discours wordt de evaluatie bekeken vanuit de doelen van het beleid. Deze doelen worden niet ter discussie gesteld, maar beoordeeld op de mate van realisatie van deze doelen. Als deze beleidsdoelen onvoldoende concreet zijn, moeten deze door de onderzoeker worden geconstrueerd.

Het kritisch-theoretisch discours stelt daarentegen wel vragen rond de formele beleidsdoelen en voegt daar de normen, waarden en doelstellingen van andere betrokken partijen aan toe.

Het sociaalconstructivistische discours sluit volgens Kuindersma et al. (2006) het meest aan bij de governance trend. Deze benadering gaat uit van het gegeven dat juist geen objectieve doelstellingen als uitgangspunt kunnen worden genomen. Initiële doelen zijn te globaal om te evalueren. Beleidsprocessen in een governance-omgeving kennen een doelzoekend karakter. Alles is een sociale constructie. De doelstellingen van het beleid worden gedurende het beleidsproces in interactie geformuleerd. Deze benadering heeft zodoende haar basis in de Social Network theory en stelt daarom het proces van regievoeren centraal.

Toonaangevend in deze benadering zijn Guba en Lincoln (Abma, 2000) met hun sociaal constructivistische benadering. Deze methodiek gaat uit van "claims", "concerns" en "issues" (CCI's) van diverse belanghebbenden in het te evalueren beleidsproces tot een zogenaamde "agenda for negotiation". De "claim" verwijst naar positieve verwachtingen ten aanzien van het beleid, "concerns" naar zorgen en "issues" naar discussiepunten. Als belanghebbenden (stakeholders) onderscheiden Guba en Lincoln (1989) "agents", "beneficiaries" en "victims". Agents zijn direct betrokkenen in het beleidsproces zoals beleidsmakers, vertegenwoordigers van maatschappelijke partijen en bijvoorbeeld bestuurders en politici. Beneficiaries zijn de mensen die direct of indirect profiteren van het beleid, in tegenstelling tot de victims die negatief worden beïnvloed door het beleid.

De instrumentele benadering uit de bestuurskunde (zie ook paragraaf 2.3) en de sociaal-constructivistische benadering van Gubba en Lincoln vertonen veel overeenkomsten in de variabelen van het beleidsproces (zie tabel 3.1). De samenhang van deze variabelen is samengevat in het conceptueel model op hoofdlijnen uit paragraaf 1.8.

Om tot een bruikbaar onderzoeksmodel te komen worden de variabelen in de volgende paragrafen verder uitgewerkt. In het beleidsproces kunnen de variabelen beschouwd worden volgens de parameters publiek, privaat, sociaal en fysiek (van der Pennen et al., 2004). Deze indeling is in de praktijk niet scherp. Een corporatie bijvoorbeeld heeft een sociale taak die ingevuld wordt met een fysieke oplossing; een gemeente kent verschillende afdelingen met sociale en fysieke beleidstaken. Hoewel deze indeling dus niet zwart/wit is, valt mogelijk, door deze indeling toch in het model te hanteren, een dominantie in parameters vast te stellen. Van der Pennen (2004) heeft, op basis van onderzoek, de veronderstelling dat de fysieke parameters dominant zijn dan de sociale parameters. Gezien de maatschappelijke doelen wordt verondersteld, dat gerelateerd aan doelstellingen, de publieke parameters meer invloed hebben dan private.



Tabel 3.1. Variabelen in beleidsprocessen

	Instrumentele benadering	Sociaal-constructivistische benadering
Welke partijen zijn betrokken in de planvorming? Hoe worden de afhankelijkheidsrelaties door de actoren getypeerd? Welke actor neemt het meeste initiatief?	Actoren	Agents Beneficiaries Victims
Met welke motivatie zijn de actoren aan het overleg begonnen?	Belangen	Agenda for negotiations
Welke doelstellingen worden door de actoren in de planvorming nagestreefd? Zijn de doelstellingen aangepast als gevolg van het overleg?	Doelstellingen	Claims Concerns Issues
Over welke instrumenten beschikken de actoren? Welke instrumenten worden door de actoren gemist om hun doelstellingen te bereiken?	Instrumenten	Incentives Instruments
Op welke wijze is interactie tussen de actoren vormgegeven?	Proces	Negotiation

Bron: Klok, 1993; Abma, 2000.

### 3.1 Actoren

Bij gebiedsontwikkeling zijn verschillende partijen betrokken. Deze partijen hebben een eigen specifieke relatie tot het gebied of de ontwikkeling daarvan. Wanneer deze partijen samenwerken hebben de eigen belangen invloed op de onderlinge verhoudingen tussen deze partijen.

Als de interactie tussen actoren de ontwikkeling beïnvloeden, is het noodzakelijk te weten welke partijen bij een locatieontwikkeling betrokken zijn. Om de verschillende belangen te kunnen begrijpen is een clustering van actoren praktisch. Een actorenanalyse biedt dat inzicht. In een dergelijke analyse zal volgens de theorie (zie 2.1) aandacht moeten zijn voor:

- het mogelijk institutionele karakter van actoren
- mogelijke hiërarchische verhoudingen tussen actoren
- de (on)bewuste selectie van actoren om wel of niet deel te nemen in de interactie.

Voorbeelden van actoren zijn weergegeven in tabel 3.2. volgens het parametermodel.

Tabel 3.2 Voorbeelden van actoren bij gebiedsontwikkeling

	Sociaal	Fysiek
Publiek	- Afdeling Sociale zaken - Afdeling Onderwijs	- Afdeling Grondzaken - Afdeling Ruimtelijke Ordening - Woningcorporaties
Privaat	- Onderwijs- - Zorg- - Welzijnsorganisaties - Bewoners	- Project ontwikkelaars - Institutionele beleggers - Banken - Particuliere investeerders

Uit onderzoek naar herstructurerings-effecten (Bergeijk et al., 2008) blijkt dat de laatste jaren meer oog is voor het belang van een integrale wijkaanpak. Nieuwe

maatschappelijke partners zijn toegetreden in de samenwerking. *“Aandachtspunt blijft wel een goede inbedding binnen de organisaties. Daar moet nog een slag worden gemaakt.”* (Bergeijk et al., 2008). De complexiteit aan actoren is daardoor toegenomen, terwijl door de verbeterde onderlinge verhoudingen de organisatorische capaciteit is gegroeid. Betere onderlinge afstemming is tot stand gekomen door decentralisatie van functies naar de wijken waardoor de afhankelijkheid tussen fysiek en sociaal is toegenomen. De financiering van het vastgoed is binnen de eigen sector niet meer mogelijk. Niet alleen bij gemeenten, maar ook bij bijvoorbeeld zorginstellingen. De behoefte aan externe financiering brengt meer partijen in beeld.

Hetzelfde onderzoek toont aan dat in de herstructurering de laatste jaren een grotere rol voor bewoners is weggelegd. Van een signalerende functie hebben zij steeds meer een rol als coproducent van de leefbaarheid in de wijk. Op dit niveau is duidelijk sprake van een zekere dynamiek in bewonersparticipatie in de loop van de tijd. Toch is nog geen sprake van participatie van bewoners op strategisch niveau in de wijkaanpak. Op strategisch niveau overheerst wantrouwen bij bewoners. Een belangrijk reden daarvoor is de dominantie van de institutionele belangen van de gemeenten en de woningcorporaties. Dit belemmert een daadwerkelijke bereidheid tot het geven van een grotere mate van zeggenschap voor de bewoners in het beleidsproces van de stedelijke herstructurering (Bergeijk et al., 2008).

De belangrijkste spelers in de herstructurering zijn zodoende gemeente, corporaties en bewoners. Maar in welke mate zijn andere actoren betrokken voor wat betreft voorzieningen en financiering?

In het geval van inbreidingslocaties zijn de meest invloedrijke spelers de partijen die grondposities hebben. In overleg bepalen gemeente en marktpartijen het samenwerkingsverband waarin zij de ontwikkeling gaan realiseren. Andere betrokkenen, zoals burgers en maatschappelijke organisaties, staan in die situatie veelal aan de zijlijn. Dit kan worden verklaart uit de dominante rol van de ontwikkelaars op dat moment. Welke rol is weggelegd voor andere actoren, zoals bewoners en maatschappelijke organisaties?

De wijze waarop de partners in de eerste fase van ontwikkeling de afspraken maken, bepaalt waarschijnlijk de onderlinge verhoudingen. De partners zullen proberen te sturen richting hun eigen doelstellingen. Het vermogen van actoren om te sturen is mensenwerk. Dit houdt in dat de competenties van de mensen meespeelt, evenals kennis en ervaring en ook het historisch geheugen van projectleiding. Wisseling van projectleiders komt het ontwikkelingsproces zelden ten goede. Een andere uitingsvorm van het menselijk vermogen blijkt uit de verschillende rollen en taken in het gemeentelijk apparaat. De politieke insteek van wethouders en volksvertegenwoordiging bemoeilijkt soms de afstemming van de verschillende belangen. De belangen van actoren zijn dus belangrijke factoren in het onderhandelingsproces (Buitelaar et al., 2006).

### **3.2 Belangen**

Synchroon aan de variatie in actoren is ook een verschil te duiden in de belangen. De gemeente behartigt het publiek belang en ziet zich genoodzaakt het woningaanbod op de behoefte af te stemmen. In de afwegingen die het gemeentebestuur maakt, spelen ook politieke belangen een rol. Wat is het effect op het electoraat op

het wel of niet realiseren van bepaalde ontwikkelingen? En op welke wijze speelt de portefeuilleverdeling tussen de politieke partijen een rol? Daar lijkt een frictie te bestaan tussen de sociale pijler die voorzieningen wenst te ontwikkelen en de fysieke pijler die daar de financiering voor moet regelen via het grondbedrijf. In het bestuur van de gemeente hoeven die verantwoordelijkheden niet bij dezelfde bestuurder te liggen. De integrale benadering van de wijkaanpak zou de afstemming van deze interne belangen eenvoudiger kunnen maken. Is dat vast te stellen in specifieke cases?

Partijen met grondposities krijgen op inbreidingslocaties als gevolg van bestemmingswijzigingen economische belangen door de mogelijke waardevermeerdering van de grond. Welke belangen spelen een rol bij de invulling van die bestemmingen? Dragen de partijen in gelijke mate bij aan de realisatie van publieke voorzieningen of is de winst voor de marktpartijen en draagt de gemeente de kosten voor de voorzieningen?

Tenslotte kunnen nog persoonlijke belangen worden onderscheiden die afhankelijk zijn van het type actor. Denk bijvoorbeeld aan de winsten en imago van de projectontwikkelaar, het politieke spel van het gemeentebestuur of het verdwijnen van vrij uitzicht voor burgers. In herstructureringsgebieden spelen vergelijkbare belangen, maar is grondpositie en mogelijke winstmaximalisatie minder dominant. In tabel 3.3. zijn voorbeelden van belangen volgens het parametermodel opgenomen.

Tabel 3.3 Voorbeelden van belangen bij gebiedsontwikkeling

	Sociaal	Fysiek
Publiek	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ambtelijke voorkeuren</li> <li>- politieke voorkeuren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grondopbrengsten</li> <li>- Woningaanbod</li> <li>- voorzieningenaanbod</li> <li>- openbaar groen, parkeren</li> </ul>
Privaat	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prestatiecontracten tussen gemeente en organisaties</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Woning opbrengsten</li> <li>- opbrengsten uit verhuur</li> </ul>

Naast deze indeling spelen ook politieke belangen en persoonlijke ambities van bestuurders. Deze zijn echter niet direct toe te delen aan sociale en fysieke belangen en daarom niet in beeld gebracht. Niettemin kunnen deze belangen wel degelijk de besluitvorming beïnvloeden.

De gedachte van Stone richt zich op krachtenbundeling van de verschillende actoren. Door naar oplossingen te zoeken waarmee de partijen hun eigen belangen kunnen veilig stellen wint de ontwikkeling aan draagvlak (Stone, 2006). Blijkt dit ook uit andere onderzoeken?

Uit het onderzoek naar effecten van herstructurering (Bergeijk et al., 2008) blijkt dat zowel de gemeenten als de woningcorporaties zo weinig mogelijk risico willen lopen in de uitvoering. De gemeenten kijken vooral naar de financiële risico's, de woningcorporaties naar de politieke en ambtelijke risico's. Een belangrijke reden daarvoor is de sterke marktoriëntatie in de stedelijke vernieuwing. Maar tegelijkertijd beperkt de sterke gerichtheid op beheersbaarheid de mogelijkheden voor bewonersinvloed tijdens de uitvoering. De institutionele belangen blijken in de praktijk vaak centraal te staan en niet de belangen van de wijkbewoners. Maar betekent dat de belangen van bewoners geen rol spelen?

Uit het onderzoek van Buitelaar et. al. (2006) blijkt het tegendeel. Naast de samenwerking speelt eveneens de kwestie van de inhoud van het plan. Wanneer de belangen tegenstrijdig zijn, stopt de planvorming. Dit blijkt ook uit het onderzoek naar de mogelijkheden voor de Tweede Maasvlakte (van Gils & Klijn, 2006). Op dat moment ontstaat een patstelling, of in ieder geval een pauzemoment in de planvorming. Om te kunnen starten is namelijk een bestemmingsplan wijziging nodig, en elke willekeurige partij kan daar bezwaar tegen aan tekenen. Om dat te voorkomen zullen de ontwikkelende partijen proberen een dergelijke situatie te voorkomen. Hoe doen ze dat en op welke momenten?

Samenwerken moet worden onderhouden. Alleen het maken van een afsprakenkader in het begin van de herstructurering blijkt onvoldoende te zijn. Voor een duurzame samenwerkingsrelatie is het belangrijk dat men oog blijft houden voor elkaars belangen, dat ingespeeld kan worden op nieuwe omstandigheden en nieuwe ideeën een daadwerkelijke kans krijgen. Interne processen dienen hier dienstbaar aan te zijn. Alleen op deze manier kan tijdens het langdurige proces van herstructurering een duurzame wijk ontstaan (Bergeijk et al., 2008).

### **3.3 Doelstellingen**

In paragraaf 2.2 is gesteld regie voeren noodzakelijk is om resultaten te bereiken. Deze resultaten zijn verwoord in doelstellingen in de planvorming. De planvorming dient invulling te geven aan de nodige ruimtelijke opgaven waar de gemeente mee wordt geconfronteerd (Buitelaar et al., 2008; Bergeijk et al., 2008).

Inbreidingen kennen een fysieke opgave: de woningvoorraad moet worden uitgebreid. Deze fysieke opgave is daar leidend, sociale opgaven vormen een resultante van het woningbouwprogramma omdat voor de sociale cohesie in de wijk mogelijk meer sociale voorzieningen (zie ook 3.3.1) nodig zijn. Op welke wijze en met welke partijen wordt invulling gegeven aan de combinatie van woningen, openbare ruimte en voorzieningen? Zijn het op dat moment de samenwerkingspartners of worden burgers en maatschappelijke organisaties daarbij wel betrokken?

Herstructurering wordt ingegeven door een andere invalshoek (Bergeijk et al., 2008; Buitelaar et al., 2006). Daar is de sociale situatie de aanjager voor vernieuwing. De sociale situatie uit zich als sociale achterstanden, zoals hoge werkloosheid, lage inkomens, lage waardering van leefbaarheid en woonomgeving. Dit leidt tot andere doelstellingen dan bij inbreiding. Via herstructurering wordt meer diversiteit aan woningtypen nagestreefd, in de verwachting andere bevolkingsgroepen aan te trekken, het bieden van wooncarrière in de wijk, verhoging van de kwaliteit van de openbare ruimte (Vromraad, 2006; Bergeijk et al., 2008).

Voorbeelden van doelstellingen zijn volgens het parametermodel opgenomen in tabel 3.4. Deze doelstellingen komen allen, in verschillende mate, voor bij herstructurering en uitbreiding.

Tabel 3.4 Voorbeelden van doelstellingen bij gebiedsontwikkeling

	Sociaal	Fysiek
Publiek	<ul style="list-style-type: none"> <li>- onderwijsfaciliteiten, cultuur-, sport- en andere ontmoetingsmogelijkheden ontwikkelen</li> <li>- zorgvoorzieningen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- het op peil brengen van het woningbestand,</li> <li>- ruimte bieden aan bedrijvigheid en zo werkgelegenheid en economische activiteiten faciliteren.</li> </ul>
Privaat	-	- Commerciele voorzieningen (winkel- en kantoorruimte)

In de loop der jaren is in de praktijk veel geleerd. Uit de verschillende evaluaties blijkt dat een gezamenlijke visie essentieel is om resultaten te boeken. Te strakke afspraken blijken onhoudbaar te zijn om te kunnen inspelen op veranderde omstandigheden. Lastig blijkt ook telkens weer de afstemming tussen fysieke en sociale deelprojecten. De eerste zijn concreet, duur en kosten tijd, de tweede zijn minder concreet, beschikken over beperkte budgetten, maar zijn snel te starten (Ouweland et al., 2004, p. 56-57). Niet altijd is sprake van een geheel gedeelde probleemdefinitie en een geheel gedeeld doel van de herstructurering tussen beleidsmakers en bewonersvertegenwoordigers. Wel bestaat overeenstemming over delen van de wijkopgaven, zoals bijvoorbeeld een slechte kwaliteit van de woningvoorraad die om verbetering vraagt (Bergeijk et al., 2008). Of de oplossing dan gezocht worden in renovatie en/of sloop en nieuwbouw is een afstemmingsonderwerp in het proces.

Ook blijkt de mate waarin doelstellingen zijn bedacht en vastgesteld invloed te hebben op de afstemming. Zijn deze globaal of in detail geformuleerd, zijn de doelstellingen haalbaar of realistisch, zijn de ambities beschreven op hoofdlijnen via randvoorwaarden of dichtgetimmerd (Bergeijk et al. 2008)?

### 3.3.1 Kwaliteit van voorzieningen

De aantrekkelijkheid van een wijk wordt voor een belangrijk deel bepaald door het aanbod van voorzieningen. In veel herstructureringswijken zijn deze in de loop der jaren onder druk komen te staan. Naast aanpassing van de woningvoorraad is daarom bij herstructurering ook aandacht voor het voorzieningenaanbod. De tevredenheid met voorzieningen wordt het sterkst bepaald door de kwaliteit van winkelveorzieningen, de openbare ruimte en de parken en groenstroken (Vromraad, 2006, p. 86).

Gemeenten zijn erg afhankelijk van de investeringsbereidheid van derden omdat winkelveorzieningen door de markt (projectontwikkelaar en belegger) gerealiseerd worden. Vaak is de combinatie met woningbouw noodzakelijk voor de financiering. Ook andere maatschappelijke voorzieningen kunnen slechts gerealiseerd worden via de winsten op de woningbouw.

Ook basisscholen behoren tot de kern van het wijkvoorzieningenniveau. In veel herstructureringswijken zijn de bewoners relatief tevreden over de basisscholen. Dit is deels verklaarbaar door de opkomst van brede scholen. Deze maken een belangrijk onderdeel uit van herstructureringsplannen, gezien de meerwaarde die brede scholen kunnen bieden. Brede scholen hebben een centrale positie in de samenwerking tussen organisaties. De invulling van het dienstenaanbod is divers, maar de kern van het succes ligt in betere schoolprestaties bij de kinderen, een grotere

ouderbetrokkenheid en mogelijkheden voor zinvolle vrijetijdsbesteding, waaronder sport. Daarmee bieden brede scholen een ontmoetingsfunctie en een laagdrempelige hulpverleningsfunctie. Belangrijk is wel dat er ingezet wordt op een nieuw schoolgebouw, om zo te voldoen aan huidige eisen, maar ook om een signaal te geven dat er werk wordt gemaakt van het onderwijs (Bergeijk et al., 2008). De ontwikkeling van brede scholen en voorzieningen gaat echter vaak moeizaam, omdat veel partijen betrokken zijn die allemaal hun eigen ambities en wensen hebben. De complexiteit van dit soort projecten is een knelpunt en vraagt veel van de partners. Deze conclusie rechtvaardigt de vraag of een hiërarchie in de invloed de verschillende actoren valt te onderscheiden?

### 3.4 Instrumenten

Om beleid te kunnen sturen worden instrumenten ontwikkeld. In paragraaf 2.3 is de theoretische gedachte van beleidsinstrumenten samengevat. Door instrumenten in te zetten kan het gedrag van actoren worden beïnvloed. Volgens die gedachten kan de gemeente beleidsinstrumenten benutten om de regie in de planvorming te voeren. Welke invloed hebben de verschillende instrumenten op het gedrag van de actoren? Wat is het effect van een bepaald instrument en op welke wijze kan het worden ingezet?

Voor de ruimtelijke planvorming bestaan in het planningstelsel verschillende typen instrumenten. Dit beleidsinstrumentarium voor het ruimtelijk ordeningsbeleid kent net als voor andere sectoren een driedeling. Voor gebruik binnen dit onderzoek wordt tevens onderscheid gemaakt in de parameters publiek en privaat om de mogelijke hiërarchische macht van instrumenten in beeld te kunnen brengen. De parameters sociaal en fysiek zijn hier niet van toepassing, maar kent een verdeling naar juridisch, communicatief en financieel (van den Heuvel, 1998).

Tabel 3.3 Voorbeelden van grondbeleidsinstrumenten

	Juridische	Communicatieve	Financiële
Publiek	<ul style="list-style-type: none"> <li>- bestemmingsplan</li> <li>- wet voorkeursrecht gemeenten</li> <li>- onteigening</li> <li>- artikel 19 procedure</li> <li>- exploitatieverordening en -overeenkomst</li> <li>- baatbelasting</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- structuurvisie</li> <li>- structuurplan</li> <li>- masterplan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- subsidie</li> <li>- incentives</li> </ul>
Privaat	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intentieovereenkomsten</li> <li>- contracten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reclame</li> <li>- Perspublicaties</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geld</li> </ul>

Instrumenten worden toegepast om te sturen. In paragraaf 2.3 is de theorie van Klok toegelicht, dat alle actoren instrumenten inzetten om hun doelen te bereiken. Het kiezen en inzetten van instrumenten gebeurt dus door mensen. Is op basis van bovenstaande indeling een patroon herkenbaar voor de inzet van de verschillende instrumenten? Is dat patroon universeel of specifiek voor planvorming in de gebiedsontwikkeling?

Op basis van de theorie dat de plannen via interactie tot stand komen, is de verwachting dat communicatieve instrumenten in het beginstadium van de planvorming worden ingezet. Het beginstadium vereist namelijk de meeste uitwisseling van informatie waarmee doelstellingen en belangen kunnen worden uitgewisseld. De juridische instrumenten hebben tot doel de rechtspositie van de actoren te beïnvloeden en te bestendigen en passen daarom het best in de afrondende fase van de planvorming. Financiële instrumenten vallen daartussen, omdat daarmee de motivatie van een actor om te handelen kan worden beïnvloed.

### **3.5 Het proces (de regie)**

Procesmanagement is een beheers- en sturingsmethode voor een meer integrale afstemming (Kor & Wijnen, 2005). Integraliteit vereist een aanpak waarin, naast de overheden, ook burgers participeren en hun doelen aangeven, terwijl op hetzelfde moment aansluiting wordt gezocht bij private en marktpartijen. Die samenwerking dient gestoeld te zijn op gemeenschappelijke interesse en wederzijdse belangen, waarbij elke partij een bijdrage levert op basis van zijn kennis en mogelijkheden. Daarvoor is het noodzakelijk dat in de op te zetten organisatiestructuur de hiërarchie wordt verlaten en plaats maakt voor vormen van interactie. Die interactie is nodig om tussen de actoren verbindingen te kunnen leggen. Afhankelijk van de mate van integratie ontstaan netwerken tussen verschillende beleidssectoren, maar ook tussen private- en marktpartijen, of zelfs combinaties daarvan. Deze netwerken worden getypeerd als "*(min of meer) stabiele patronen van sociale relaties tussen onafhankelijke actoren, die zich vormen rond beleidsopgaven*" (Stead et al. 2004, p.13). Het sturingsproces of netwerkmanagement heeft daarin tot doel de strategieën van actoren met verschillende voorkeuren en doelstellingen binnen de onderlinge relaties te coördineren.

Voorwaarden voor deze vorm van procesmanagement zijn uit verschillende onderzoeken (Stead et al. 2004, P. 15) te destilleren:

- het aantal actoren: waarbij de uitdaging wordt gevormd door het bijeenbrengen van een adequaat niveau van zinvolle bijdragen. Met andere woorden, betrek alleen die actoren die niet onontbeerlijk zijn.
- Verscheidenheid binnen de netwerken: het is de variëteit aan actoren die het overleg tot een hoger niveau kan tillen.
- Begrenzing van de netwerken: wanneer het netwerk zich grenzeloos uitbreidt, ontbreekt de capaciteit tot zelfregulering. Gesloten netwerken zijn slechts beperkt beïnvloedbaar van buitenaf.
- Overeenkomstige belangen: over conflicterende belangen kan moeilijk consensus worden bereikt. Voor min of meer gelijkgestemde belangen kunnen via interactie en overleg wel gemeenschappelijke doelen worden vastgesteld.
- Regierol: welke mandaten zijn de procesmanager gegeven om het onderhandelingsproces te sturen?

Naast deze factoren is voor een goede samenwerking van belang dat de partijen willen samenwerken, behoefte hebben aan kennis en middelen en bereid zijn zich aan te passen aan de afgesproken processtructuur (Kor & Wijnen, 2005).

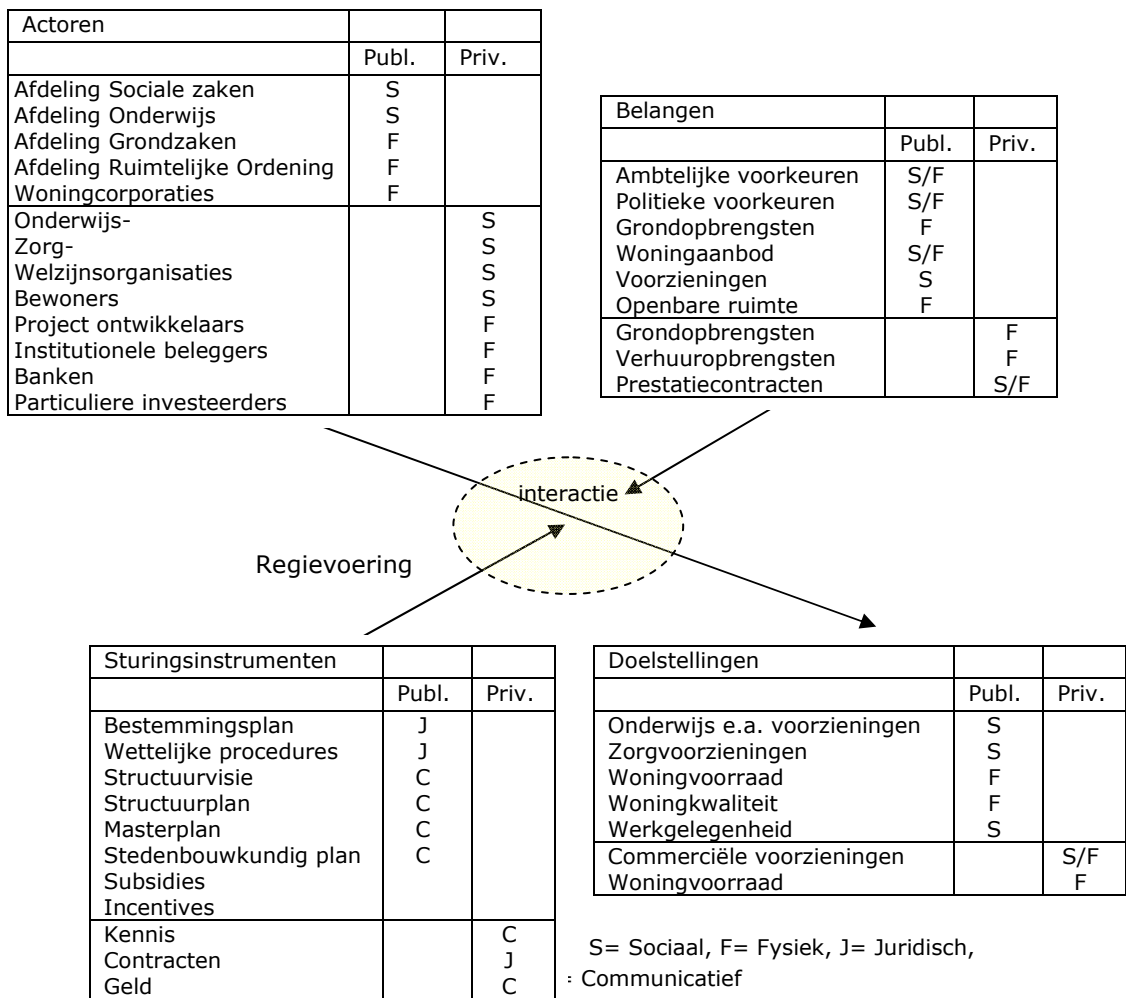
Herstructurering kent problemen tijdens het proces door sterk te sturen op de beheersbaarheid. Dat komt omdat gemeente en corporaties zich laten leiden door de

beperking van de risico's (zie ook 3.2). Dit uit zich in een gebrek aan flexibiliteit, te weinig regie en een slechte organisatorische verankering door een gebrek aan mandaat, te weinig politieke en ambtelijke rugdekking, verkokering, en een sterke top-down sturing (Bergeijk et al., 2008).

### 3.6 Conclusie

De samenhang van de factoren om te komen tot een gezamenlijke planvorming was reeds vormgegeven in het conceptueel model van figuur 1.1. De bovengenoemde variabelen van de regievoering (actoren, doelstellingen, belangen en instrumenten) verhouden zich tot elkaar volgens figuur 3.4. De regievoering over het afstemmingsproces richt zich daarin op de interactie tussen de variabelen, conform de netwerktheorie.

Figuur 3.4 Conceptueel model



De veronderstelling is dat tijdens de interactie de actoren inzicht krijgen in dit model van regie. Daardoor ontstaat volgens Stone de "power to" ontwikkeling. De interactie heeft namelijk tot doel deze informatie onderling uit te wisselen om zo tot



een gezamenlijke afstemming te komen. Dit onderzoek analyseert of de interactie inderdaad tot kennis van elkaars doelen, belangen en middelen heeft geleid. Dat kan door de antwoorden van de verschillende actoren met elkaar te vergelijken volgens tabel 3.5. Dit is een tweedimensionaal overzicht van het conceptueel model. Vanuit de theorie zijn de mogelijke indicatoren vastgesteld, welke vergeleken kunnen worden met de antwoorden uit het empirisch deel.

Tabel 3.5 Analysemodel

	Theorie	S/F?	Empirie		
			Actor 1	Actor 2	Actor 3
Welke actoren?	Corporatie Gemeente Bewoners Projectontwikkelaar Anders Zorgorganisaties	F S/F S F  S			
Welke doelstellingen?	Op peil brengen: woningbestand (aantallen) woningkwaliteit woningdifferentiatie voorzieningen kwaliteit openbare ruimte Inkomsten genereren	F F S S/F F			
Welke belangen?	Woningdifferentiatie Grondopbrengsten Woningopbrengsten Woongenot Woonlasten Voorzieningenaanbod Imago buurt Openbare ruimte	S F F F  S/F S F			
Welke sturings-instrumenten?	Plannen Subsidies, incentives Kennis Geld Politieke druk Pers Mobilisatie van gelijkgestemden	J/C  C C C C			
Interactie	Overleg Ontmoeting Nieuwsbrieven, wijkkrant Onderzoek	C C C C			

## 4 EMPIRIE

De centrale vraagstelling:

*Op welke wijze sturen gemeenten interactie tussen betrokkenen in de wijkontwikkeling om een breed gesteunde planvorming te bereiken?*

is in het vorige hoofdstuk theoretisch uitgewerkt. Het theoretisch antwoord wordt gezocht in vormen van beleidsprocessen in een governance-omgeving. Cruciaal in de governance-omgeving is dat de planvorming plaatsvindt tijdens sociale interactie tussen actoren. Deze interactie staat centraal in de regievoering volgens het conceptueel model van figuur 3.5.

Voor het empirisch deel van het onderzoek is de centrale vraagstelling uitgewerkt naar tien deelvragen:

1. Ziet elke actor hetzelfde netwerk in het samenspel?
2. Kunnen de actoren elkaars doelen benoemen?
3. Kunnen de actoren elkaars belangen benoemen?
4. Hebben de actoren inzicht in elkaars middelen om hun gewenste resultaat te bereiken?
5. Welke actor stuurt de interactie?
6. Heeft de gemeente werkelijk de regie en waaruit blijkt dat?
7. Hoe vult de gemeente de regierol in??
8. In hoeverre zet de gemeente beleidslijnen uit?
9. In hoeverre organiseert de gemeente samenwerking tussen de actoren?
10. Wat zijn de resultaten van regievoering in relatie tot breed gesteunde plannen

De antwoorden op deze deelvragen komen terug in de conclusies na analyse van de data.

### 4.1 Keuze en verantwoording

Een geschikt onderzoekstype om een antwoord te vinden ligt in een verkennend, evaluerend onderzoek. Verkennend, omdat geen scherp geformuleerde hypothesen voorhanden zijn (Baarda & de Goede, 2001, p.96). Het onderzoek moet antwoord geven op de open vraagstelling "op welke wijze ...?". Evaluerend omdat een "evaluation research is concerned with the evaluation of real-life interventions in the social world" (Bryman, 2004, p. 539).

Evaluerende onderzoeken kennen verschillende doelen; zo onderscheiden Kuindersma et al. (2006) de doelen beleidsinhoud, beleidsorganisatie, beleidsprestaties en- effecten of het beleidsproces. Uitgaande van de veronderstelling dat interactie de planvorming beïnvloedt en de regievoering de focus van dit onderzoek is, is deze interactie als evaluatiedoel gekozen. De beleidsorganisatie komt vanzelf in beeld.

Dit evaluatieonderzoek betreft specifiek de interactie en is dus gerelateerd aan een casus. Ook het concept van de netwerktheorie wordt veel bestudeerd door vergelijking van verschillende casus (Stone, Mossberger & Stoker, Edelenbos & Klijn).

Om die redenen is voor dit onderzoek gezocht naar een geschikte onderzoeks-aanpak. Het onderzoek van Ouwehand et al. (2004) is als leidraad

genomen. *“Een casestudie is een toegesneden onderzoeksvorm. Het maakt het mogelijk om de specifiek lokale omstandigheden en verhoudingen in beeld te brengen.”*(Ouwehand et al. 2004, p. 9).

Voor dit onderzoek zijn een aantal gebiedsontwikkelingen uit verschillende gemeenten geselecteerd die met elkaar worden vergeleken naar de wijze waarop de interactie invloed heeft gehad op de besluitvorming rond de gebiedsontwikkeling.

Omdat de kern van de Social Network Theory en de sociaal-constructivistische benadering gebaseerd is op de persoonlijke ervaringen en interpretaties van de respondenten, ligt een kwalitatieve onderzoeksmethode (Bryman, 2004, p. 266-271) voor de hand. Verschillende methoden zijn toepasbaar, waarbij de onderzoeker via vragen en/of observaties de gegevens verzamelt. In de complexe governance-omgeving met individuele werkelijkheden zijn de eigen observaties van de actoren sleutelfactoren. Deze observaties kunnen achteraf via interviews worden verzameld (Ouwehand et al., p. 12).

Het onderzoek bestaat uit 3 fasen:

1. Analyse van openbare verslagen rond het proces van de planvorming. Op basis van deze analyse kan worden geconcludeerd dat sprake is van een governance-omgeving. Tevens levert deze analyse inzicht in de actoren die benaderd worden voor de tweede fase, kwalitatieve interviews met stakeholders. De geraadpleegde documenten zijn opgenomen in de literatuurlijst.
2. Interviews met de actoren die bij de planvorming zijn betrokken. Middels deze interviews worden de onderzoeksvariabelen belangen, doelstellingen en hulpbronnen vastgesteld. Tevens geven de interviews inzicht in de persoonlijke ervaringen, de aanpassingen van de doelstellingen in de tijd en de uitwisseling van de hulpbronnen. Omdat de ervaren werkelijkheid van de actoren niet gelijk hoeft te zijn, ontstaat een meerstemmigheid in de ervaren interacties. Eenduidige conclusies zijn dan moeilijk te trekken, waardoor een bewuste keuze valt op een narratieve verslaglegging (van der Arend, 2006, p. 73-84).
3. Verwerking van de kwalitatieve informatie tot een, meer verhalende, beschrijving geven de beleefde ervaringen weer (Kuindersma et al., 2006). Deze worden geschreven in verhaalvorm met een natuurlijk taalgebruik, waarbij de wetenschappelijke redeneertrant wordt losgelaten. De eigen interpretaties van de respondenten worden genoteerd. Door deze verhalen te structureren volgens de variabelen uit het conceptueel model is de analyse door lezers te toetsen. Kuindersma et al. benadrukken dat casestudies zich goed lenen voor een dergelijke wijze van verslaglegging.

## **4.2 Operationalisatie**

De netwerktheorie veronderstelt dat de besluitvorming een resultante is van de interactie tussen de actoren. Voor de evaluatie is gekozen om via interviews de variabelen en hun betekenis in het beleidsproces te onderzoeken. Om de respondenten zo min mogelijk te beïnvloeden, is gebruik gemaakt van een

ongestructureerd interview met topiclijst. De topiclijst dient er voor te zorgen dat alle variabelen uit het conceptueel model in het interview aangestipt worden. Het is voor het onderzoek van belang dat de respondenten hun eigen verhaal vertellen. Hoe hebben zij het hele proces ervaren en wat weten zij van de andere actoren? De hypothese is dat wanneer tijdens de interacties veel informatie is gedeeld, de verhalen van de verschillende actoren binnen een casus veel overeenkomsten bevatten. De kennis over de belangen en doelen van anderen is dan ook groter. Voor de interviews is de volgende topiclijst opgesteld.

*Welke actoren zijn betrokken in de planvorming?*

- Is duidelijk welke partijen een rol spelen in de planvorming en hoe de onderlinge relaties tussen deze partijen zijn?
- Is een hiërarchie vast te stellen tussen de actoren?
- Op welke wijze worden partijen wel of niet in de planvorming betrokken?
- Welke rol hebben de actoren in de planvorming?

*Is aan te geven welke belangen de verschillende actoren hebben in de gebiedsontwikkeling?*

- Wisselen de actoren deze kennis met elkaar, of blijft dat onuitgesproken?
- Is het planvormingsproces beïnvloed door het delen van kennis omtrent elkaars belangen?

*Wat waren de doelen van de gemeente aan het begin van de sturingsfase?*

- Had de gemeente zicht op de doelen van de andere actoren?
- Is het gelukt om gezamenlijke doelstellingen in de ontwikkeling vast te stellen?

*Welke instrumenten werden ingezet om deze doelen te bereiken?*

- Hadden de andere actoren ook beschikking over instrumenten?
- Wat waren de overwegingen om voor deze instrumenten te kiezen en zijn varianten overwogen?
- Op welke momenten werden welke instrumenten ingezet?
- Is met de andere actoren gesproken over het inzetten van verschillende instrumenten?

*Hoe is het sturingsproces verlopen en wat waren de resultaten?*

- Op welke wijze heeft de interactie tussen de actoren plaatsgevonden?
- Worden de plannen gesmeed in interactie of via andere communicatie middelen.
- Wat is het uiteindelijke resultaat in relatie tot de een breed gesteund plan?

### **4.3 Caseselectie**

Zoals gesteld in paragraaf 3.6 zijn voor dit onderzoek casus nodig van initiatief rijke gemeenten. Omdat de actor bewoners volgens de Vromraad (2006) essentieel is voor een breed gedragen besluitvorming, is bewonersparticipatie een van de voorwaarden voor de caseselectie. In geschikte casus is deze bewoners- inbreng expliciet door gemeente genoemd. Dit interactief vorm te geven beleid kent volgens Arnstein (1969) verschillende niveaus van inbreng, van meeweten en meepraten

tot meebeslissen en meedoen. Deze participatieladder wordt vaak gehanteerd, maar in de praktijk varieert het aantal treden. Wanneer de gemeente in de casus bewoners participatie ambieert, kan de hoogte van de ambitie vergeleken worden met de bereikte mate van participatie. Hoe progressief is de onderzochte gemeente in het betrekken van bewoners bij de plan- en besluitvorming? Om die reden zijn cases geselecteerd waarbij het initiatief voor samenspraak bij de gemeente lag. Mijn veronderstelling is dat gemeenten moeite hebben met het loslaten van hiërarchische sturing. Resultaat van de interactie is dan een lage trede op de participatieladder van Arnstein. Volgens de netwerktheorie is daarentegen een hoge trede na te streven.

Voor de caseselectie zijn nog een aantal andere criteria vastgesteld. Naast de mate van bewonersparticipatie is gekeken naar de locatie van de gebiedsontwikkeling, de variatie aan actoren en de grootte van de gemeente aan inwoners.

Wat betreft de locatie moet het gaan om de herstructurering binnen bestaande woonwijken. In die gevallen is het instrumentarium voor grondbeleid beperkt en is de gemeente aangewezen op andere vormen van sturing.

Het criterium voor de actoren betreft de variatie, bijvoorbeeld een combinatie van gemeente, woningcorporaties, marktpartijen en burgers. Deze variatie vergroot de complexiteit van de regieopgave.

Tenslotte de omvang van de gemeente aan inwoners. Grote steden beschikken over een groot ambtelijk apparaat en veel financiële middelen, bijvoorbeeld door extra rijksaandacht (vergelijk de "Vogelaarwijken"). Kleine gemeenten kennen deze schaalvoordelen niet, terwijl de problematiek van achterstandswijken vergelijkbaar is. Het aantal gemeenten dat bezig is met herstructureringsproblematiek overstijgt ruim het aantal van de veertig "Vogelaarwijken", gezien het feit dat vrijwel elke gemeente in Nederland uitbreidingswijken met goedkope huurwoningen kent. In de praktijk blijken deze wijken de grootste problemen te kennen (Bergeijk et al., 2008).

De casus zijn gekozen op basis van een aantal overeenkomsten:

- Provinciale stad of dorp
- een direct naoorlogse wijk
- groot aantal sociale huurwoningen
- belangrijkste actoren: corporaties, bewoners en gemeente
- commotie bij bewoners.

Bij de caseselectie hebben geografische factoren voor de onderzoeker een doorslaggevende rol gespeeld. Ten eerste de lokale kennis, ten tweede vanwege de beperkte reisafstand voor de interviews. De onderzoeker kent vanuit zijn woonplaats Baarn de commotie rond de vernieuwing van de Oosterhei. Hilversum ligt naast Baarn, waar in Hilversum Noord een wijkvernieuwing plaatsvindt. Harderwijk is sinds 3 jaar de plaats van arbeid van de onderzoeker, waar de corporatie Uwoon in de Zeebuurt wil vernieuwen. Alle drie de plaatsen voldoen aan de basiscriteria voor geschikte casus, zodat de keuze voor deze drie wijken gerechtvaardigd is.

#### **4.4 Dataverzameling**

Voor de methode van bevragen is een afweging gemaakt tussen vragenlijsten of interviews. Één onderzoeker kan via enquêtes veel respons verwerken, maar loopt bij de bevraging van de actoren tegen grote verschillen in aantallen respondenten aan. Het aantal bewoners is vele malen groter dan het aantal betrokken medewerkers bij een corporatie.

Een ander nadeel van enquêtes is de afstandelijke vorm van de respons. Op papier zijn de emoties van de respondenten moeilijk te vatten, iets wat juist bij de interacties een belangrijke element kan zijn, zie ook paragraaf 2.1.2.

De vaststelling van de respondenten kan alleen via de actoren in de casus. De centrale factor in deze is de projectleider bij de gemeente. Deze is via telefonisch contact makkelijk te achterhalen. Via deze respondent zijn eenvoudig de meest belangrijke actoren en daarvan de vertegenwoordigers in de samenwerking te achterhalen. Daarmee is het aantal respondenten per actor gelijk en beperkt. De afstandelijkheid van enquêtes is te omzeilen middels de interviewmethode. Daarmee is het explorerende karakter naar de werkelijke beleving van de interactie wel uitvoerbaar.

Vergelijkbare casestudies (Stone, 1989; Ouwehand et al., 2004) beperken zich tot een vergelijkend onderzoek tussen twee casus. In die onderzoeken was vooraf duidelijk dat de casus grote verschillen bevatten. Voor het verkennend karakter van dit onderzoek is een aantal van twee beperkt. Ook hoeft niet vooraf vastgesteld te worden of de casus wel of geen verschillen bevatten.

Uitgaande van minstens drie dominante actoren per casus betekent dat minimaal drie interviews per casus. Vanwege de beperking van één onderzoeker en de beschikbare tijd is het aantal casus beperkt tot drie. Ook het in de vraagstelling vergelijkbaar onderzoek van Buitelaar et al. (2006) analyseert drie casus. Het nadeel van de beperkte validiteit als gevolg van het beperkte aantal casus en interviews, is vanwege het explorerende karakter van deze onderzoeken acceptabel.

#### **4.5 Kwaliteitsaspecten van het onderzoek**

Ten opzichte van kwantitatief onderzoek kan worden afgedongen op de kwaliteit van genoemd Fourth Generation Evaluation onderzoek. Vooral ten aanzien van de traditionele wetenschappelijke geloofwaardigheidscriteria als validiteit en betrouwbaarheid kunnen vragen worden gesteld. Daarvoor wordt als reden aangevoerd dat "de" werkelijkheid niet bestaat en de interpretaties van de respondenten kunnen verschillen. Hierdoor verliezen de gangbare operationalisatie van validiteit en betrouwbaarheid hun waarde. Abma (2000) brengt hier tegenin dat geloofwaardigheid (interne validiteit) van interpretaties in de ogen van betrokkenen een alternatief criterium vormen; respondenten krijgen de verslaglegging van hun interview voorgelegd met de vraag of zij zich erin kunnen herkennen ('member check').

De overdraagbaarheid (externe validiteit) verwijst naar de mate van reproduceerbaarheid in andere situaties. Abma stelt dat dit lang niet altijd nodig is in evaluatieonderzoek. Niet de onderzoeker bepaalt de mogelijke

overdraagbaarheid, maar de lezer of gebruiker van de evaluatie. Methoden om aan overdraagbaarheid te werken zijn het maken van verhalende verslagen van de interviews. Hierdoor kan de lezer bepalen of de bevindingen ook in andere situaties kunnen gelden (Guba & Lincoln, 1989; Abma, 2000; Kuindersma et al. 2006).

De afhankelijkheid (of betrouwbaarheid) verwijst naar de aannemelijkheid van methodologische beslissingen en naar transparantie over de rol van de onderzoeker. Het is daarom van belang dat anderen de gang van het onderzoek kunnen nagaan en hun eigen oordeel kunnen vormen. Een goede verslaglegging van het proces helpt daarbij (Kuindersma et al. 2006). Om die reden zijn in de analyserende hoofdstukken veel citaten van de respondenten verwerkt.

## 5 UITWERKING VAN DE CASUS

Voordat conclusies kunnen worden getrokken tussen de casus, moeten de casus eerst geanalyseerd zijn. De "power to" gedachte van Stone is gebaseerd op uitwisseling van kennis tussen de actoren. De mate van die kennisuitwisseling wordt vastgesteld door de mate waarin de indicatoren uit het analysemodel door de actoren worden genoemd. De respons van de verschillende actoren zijn geanalyseerd op deze indicatoren, waardoor een goed inzicht van de lokale wijkontwikkeling is verkregen. Een achterliggende vraag is of een hiërarchie op deze indicatoren is vast te stellen. Zijn bepaalde indicatoren dominanter in de planvorming dan andere? In hoeverre wordt in de planvorming rekening gehouden met deze hiërarchie?

De vergelijkende analyse van de casus volgt in hoofdstuk 6.

### 5.1 BAARN - Oosterhei

*"Op 28 juni 2001 is door de gemeenteraad van Baarn de toekomstvisie Panorama 2015 vastgesteld. In die toekomstvisie is het programma van het ISV (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing) meegenomen. In de wijk Oosterhei is een aantal gebieden in beeld voor herontwikkeling, herstructurering of renovatie. Binnen de wijk kunnen op dat moment drie concrete projecten worden onderscheiden:*

- a. herontwikkeling wonen, supermarkt en speeltuin in het Oosterkwartier*
- b. renovatie en herstructurering Vogelbuurt;*
- c. nieuwbouw van een verzorgingshuis.*

Fig. 5.1 Ontwikkelingsplan Oosterhei



Bron: Gemeente Baarn, 2005

*Bij het college leeft de wens om deze projecten in een bredere context, op het geheel van de wijk, af te wegen en in relatie tot elkaar te plaatsen. Tevens doet zich de vraag voor of in de Oosterhei ook andere plekken en zaken nadere bestudering en aandacht moeten krijgen. Dit alles levert een interessante uitdaging*



*op. Het doel van het project Nieuwe Oosterhei is om te komen tot een integrale visie die leidt tot de eventuele herontwikkeling van de concrete projectgebieden in het bijzonder en tot een verbetering van de leefbaarheid van de Oosterhei in het algemeen. Bij deze gebiedsontwikkelingen zijn de private partners Holland Huis (project a) en woningbouwvereniging Eemland (project b,c) betrokken.*

*Als eerste stap is een ruimtelijke/stedenbouwkundige analyse van het projectgebied gemaakt, resulterend in een met de betrokkenen interactief te bespreken basisplan en het opstellen van een communicatieplan.*

*Op basis van dit basisplan, het uiteindelijke eindplan (stedenbouwkundig ontwerp) en het opstellen van een communicatieplan zullen op termijn deelprojecten worden gepland en doorlopen op basis van afzonderlijke projectvoorstellen.*

*Het betrekken van de betrokkenen bij de ontwikkeling van het project Oosterhei vormt een belangrijk onderdeel van het project.*

*In de raadsvergadering van 17 februari 2003 is het projectvoorstel Nieuwe Oosterhei aangenomen. Naar aanleiding van dit projectvoorstel is een projectorganisatie ingesteld. Aan het hoofd hiervan staat de projectgroep, bestaande uit de wethouders Lieberwerth en Snyders, woningbouwvereniging Eemland, Adviesgroep Holland Huis, het hoofd van de afdeling Ontwikkeling en de coördinator ISV. Het project wordt geleid door een externe teamleider. Daarnaast bestaan er twee werkteams ten behoeve van enerzijds de inhoudelijke voorbereiding en uitwerking en anderszijds de communicatie en procedures. In het team inzake de inhoudelijke voorbereiding en uitwerking is ook een nadrukkelijke rol weggelegd voor de betrokkenen in de Nieuwe Oosterhei, zoals de winkeliers, de bewoners en de speeltuinvereniging."*

*(Gemeente Baarn, 2003)*

### **Actoren**

De corporatie directeur geeft aan dat het initiatief voor vernieuwing in de Oosterhei lag bij Eemland Wonen, de gemeente was waarschijnlijk al wel op de hoogte van de eerste onderzoeken die Eemland Wonen had uitgevoerd. In 2003 begint de politieke partij Hart voor Baarn hard te trekken aan de gewenste vernieuwing. De wethouder Tinus Snijder stimuleert en zet de vernieuwing op de politieke agenda. Projectontwikkelaar Holland Huis heeft bezit in de wijk en wilde ook wel wat doen. Dit bezit van Holland Huis was het gevolg van eerdere bedrijfsverplaatsingen uit de wijk naar nieuwe bedrijventerreinen.

De extern projectleider noemt de vernieuwing een gezamenlijk project van Eemland Wonen en gemeente, op initiatief van Eemland Wonen. Beide partijen waren gelijkwaardig in de regierol, vooral op bestuurlijk niveau. Als andere actoren noemt de projectleider de projectontwikkelaar Holland Huis, de speeltuinvereniging, de huurdersvereniging van Eemland Wonen en de winkeliersvereniging. "De bewonersgroep was verdeeld in *praters* en *hardliners*." (resp. 1, bijlage 1)

De actiegroep is ontstaan omdat een aantal *hardliners* niet aan het proces wilden deelnemen.

De wijkbewoonster noemt het plan een gezamenlijk ontwikkeling van Eemland Wonen, de gemeente en ontwikkelaar Holland Huis. De bewoners werden ook betrokken. "Holland Huis had ook positie want deze had de voormalige bedrijfsruimten in

de buurt opgekocht en wilde daar woningen bouwen. De wijk heeft ook nog een paar winkels en een supermarkt aan de Reigersstraat, zodat ook nog de winkeliers betrokken waren. Deze winkeliers hadden echt wel eigen ideeën.”(resp. 3, bijlage 1) Het zorgcomplex werd gewenst door Schoonoord. Deze was volgens de bewoonster geen partij in de vernieuwing, misschien wel op de achtergrond, maar daar hebben de buurtbewoners niets van gemerkt.

Tabel 5.1.1 Actoren in Baarn

	Theorie		Empirie		
			Corporatie	Gemeente	Bewoners
Welke actoren?	Corporatie	F	√	√	√
	Gemeente	S/F	√	√	√
	Bewoners	S	√	√	√
	Projectontwikkelaar	F	√	√	√
	Anders			Speeltuinvereniging en winkeliersvereniging	Speeltuinvereniging en winkeliersvereniging
	Zorgorganisaties	S			

### Doelstellingen

Volgens de corporatiedirecteur betroffen de doelstellingen van de gemeente aandacht voor de buurt, stedenbouwkundig mooi, opknappen winkelcentrum en renovatie van de speeltuin. De gemeente had geen doelstelling voor woningaantallen. Eemland Wonen zag in dat met het woningbezit wat moest gebeuren, om toekomstige vraag en aanbod op elkaar af te stemmen. De duplex woningen in de wijk, hoewel niet van slechte kwaliteit, waren niet toekomstbestendig. Eemland Wonen voerde een woningonderzoek uit, “wat is daar nodig?”. Daarbij werd ook gekeken naar de wijze waarop, renovatie of nieuwbouw. Dat wees op de wens voor grotere gezinswoningen, nultredenwoningen voor de ouder wordende huurders. “Dat was op te lossen door de kleine woningen voor kleine huishoudens te bestemmen en grotere woningen en nultredenwoningen bij te bouwen. Het streven daarin was hetzelfde aantal woningen houden. Verdunnen of verdichten was geen noodzaak.” (resp. 1, bijlage 1)

Holland Huis wilde graag de leegstaande bedrijfsopstallen vervangen door woningen.

De extern projectleider bevestigt dat de corporatie technische onderzoeken had uitgevoerd en op basis daarvan tot vernieuwing had besloten. De rol van de gemeente ligt bij de inrichting openbaar gebied en samen hebben corporatie en gemeente verantwoordelijkheid voor de huisvesting.

Bij niets doen, passen de woningen niet voor mensen met beperkingen. Huurders kijken daar anders tegen aan, zij zien de noodzaak niet.

Op gemeentelijk niveau wordt die houding niet begrepen. “De slechte kwaliteit van de woningen is duidelijk, ze tochten, er zijn kieren en lekkages.” (resp. 2, bijlage 1)

Het idee voor het zorgcentrum was gebaseerd op de geconstateerde vergrijzing, de zorgplicht en contacten met de potentiële zorgaanbieder Schoonoord.

Bij de gemeente leefde ook de gedachte dat door sloop de wijk een beter imago krijgt. “De woningen zijn klein, goedkoop, eenvoudig en matige kwaliteit. Dat heeft zijn sociale weerslag op de wijk, ongewenste elementen krijg je op individuele basis niet weg, maar wel via zo ’n beoogde omwenteling.” (resp. 2, bijlage 1)

De projectleider noemt een sterke visie bij de corporatie. “Eemland Wonen wilde op grote schaal veranderen via sloop. Daarin toonde de directeur een visie. Eemland

wonen is een sociale huisvester met een strategisch voorraadbeheer. Daarnaast toont de directeur ook ontwikkeldrang." (resp. 2, bijlage 1)

En ja, Holland Huis wilde woningen bouwen. De gemeente wilde wel mee in het basis idee. Zeker als het imago van de wijk beter wordt en het winkelcentrum opge- waardeerd wordt. Maar wel op basis van een gedragen plan.

De wijkbewoonster noemt ook de drive van de corporatie. "Eemland Wonen wilde de buurt vernieuwen met betere woningen. Zo waren er ideeën voor nultredenwoningen en een zorgcentrum. Dat zorgcentrum heeft een wijkoverschrijdende functie, voor het hele dorp. Waarom moet dat in deze buurt? Er zijn genoeg andere plekken in Baarn. Die nultreden woningen zijn bedacht via nieuwbouw. Zelfs de plek al bekend, je kon al direct uitkijken op de begraafplaats." (resp. 3, bijlage 1)

Volgens de wijkbewoonster had de gemeente een eis voor meer woningen in de buurt om de vraag naar woningen te kunnen beantwoorden. De buurt vindt de wijk al erg vol, "er is weinig parkeerruimte, dus waarom nog meer woningen erbij?" (resp. 3, bijlage 1)

Het probleem van vergrijzing werd niet door de buurt herkend. "De bestaande duplexwoningen met tuintje zijn toch prima? Deze zijn nu toch gesloopt, terwijl die mensen graag wilden blijven zitten." (resp. 3, bijlage 1)

Tabel 5.1.2 Doelstellingen in Baarn

	Theorie		Empirie		
			Corporatie	Gemeente	Bewoners
Welke doelstellingen?	Op peil brengen: woningbestand (aantallen)	F			Wens gemeente
	Woningkwaliteit	F	√	√	√
	Woningdifferentiatie	S	√	√	√
	Voorzieningen	S/F	Zorgcentrum	Speeltuin, winkels	Winkels
	openbare ruimte	F		Aandacht voor de buurt	
	Inkomsten genereren				

### Belangen

Volgens de corporatiedirecteur is de basisactiviteit van een sociale huisvester goed rentmeesterschap, niet het financiële belang. "Dan stel je de vraag: Hoe doe je dat? Als corporatie moet je natuurlijk wel zorgen voor een goede boekhouding. Een financieel belang om met de vernieuwing geld te genereren was geen belang. He- laas werd dat wel door anderen wel zo gezien." (resp. 1, bijlage 1)

Daarnaast dus het belang voor nieuwe (grotere) woningen van goede kwaliteit (le- vensduur 50 jaar, energiezuinig) en geschikte zorgwoningen en appartementen. De buurt bestond uit woningen met hele diepe tuinen. Dat bood mogelijkheden om grotere woningen te realiseren door te verdichten in de grote tuinen. "Dat beteken- de wel circa 60 woningen slopen, dit is besproken en mogelijk gevonden in overleg met gemeente." (resp. 1, bijlage 1)

De corporatiedirecteur bevestigt dat vanuit de bewoners groot verzet tegen sloop ontstond. "Door het luide protest leek het massief, maar later bleek dat groepsge- wijs, niet iedereen was fel tegen sloop, nieuwbouw in de eigen buurt werd ook wel aangegeven." (resp. 1, bijlage 1). De directeur constateert dat bewoners hun per- soonlijk belang lieten prevaleren boven buurtbelang.

Ook het gebrek aan kennis droeg bij aan het protest. *"Het protest tegen sloop werd ingegeven door de onbekendheid wat er terug komt: "Wat zijn nultredenwoningen?". Via een excursie naar een dit type woningen in Soesterberg werd daar duidelijkheid in gegeven. Verschillende bewoners hadden vervolgens ook wel interesse in zo'n woning. Andere belangrijke reden voor het protest tegen sloop was de lange woontijd van veel huurders. Wij hadden de huren kunstmatig laaggehouden door de jaarlijkse huurverhoging beperkt te houden, omdat ook wel ingezien werd dat op termijn wat aan de woningen zou moeten gebeuren. Achterafgezien heeft dat beleid zich tegen ons gekeerd, de huren in de buurt waren niet meer marktconform. Veel huurders hadden natuurlijk geen zin in hogere huren. Mensen waren ook wel tevreden over hun woningen."* (resp. 1, bijlage 1)

Achterstallig onderhoud was niet echt aan de orde, hoewel dat wel door huurders werd aangevoerd. Een bouwkundig bureau heeft de kwaliteit onderzocht om te beoordelen of huurverhogingen om die reden onterecht zou zijn. Achterstallig onderhoud werd niet vastgesteld. *"Wel is de ene huurder zuiniger op de binnenkant dan de ander."* (resp. 1, bijlage 1) De woningen waren wel verouderd en de buitenkant werd niet meer geschilderd. Woningverbetering was verder wel een doel van Eemland Wonen.

De corporatiedirecteur noemt als belang van de gemeente, vanuit raad en bestuur, de rust in de buurt, geen opstand.

De extern projectleider noemt direct de weerstand tegen het ontwikkelingsplan, vooral bezwaar tegen sloop. Beperkte instemming door huurders voor realisatie senioren woningen. Voorstanders worden vaak overschreeuwd door tegenstanders. *"Bewoners willen niet weg, kiezen voor renovatie met de gedachte, dan hoef ik niet weg, kan er in blijven, er wordt veel aan mijn huis gedaan, geen huurverhoging."* (resp. 2, bijlage 1) Zo ontstond een discussie tussen groot onderhoud en renovatie. Een ander belang van bewoners was de sociale verbondenheid. Dat willen ze behouden. Sloop zou voor verspreiding zorgen. Vanuit die gedachten was men tegen sloop. De gemeente heeft nooit de verdeling van voor- en tegenstanders vastgesteld.

De projectleider kan niet aangeven of bewoners een beeld hebben van verschillen tussen renovatie en nieuwbouw. *"Corporatie én huurders beschouwen de woning als hun woning. Hun beeld verschilt, de corporatie doet nooit wat, de huurder gaat niet zorgvuldig met het huis om."*

*"Het idee van de corporatie is dat middels sloop andere woningen kunt terugbouwen. Dan kun je de gewenste mix realiseren, en niet alleen maar de technische kwaliteit verbeteren."*

*"Bij nieuwbouw kom je als huurder niet zonder meer in aanmerking voor het type woning waar je in zat. Bijvoorbeeld als echtpaar zit ik in een gezinswoning, en keer ik dan terug in een gezinswoning? Daar hadden best afspraken over gemaakt kunnen worden."* (resp. 2, bijlage 1)

Als eerste noemt de wijkbewoonster een duidelijk belang van de winkeliers. *"Vooral het persoonlijk belang van de supermarkteigenaar was dwingend. Dit is zelfs ten koste gegaan van de slager en de groenteman."* (resp. 3, bijlage 1)

De gemeente had een duidelijk belang bij het opknappen wijk. Er moesten meer woningen komen. *"De gemeente had daarin een taak, ook in dit deel van Baarn moesten meer woningen komen. En natuurlijk de zorg voor de bejaarden."*

*Eemland wonen had de verplichting iets aan de huizen te doen, de staat van onderhoud was gewoon slecht. Eemland Wonen wilde de kosten terugverdienen door ook koopwoningen te bouwen, via verdichten. De huidige bejaardenwoningen nemen te veel ruimte in, die moeten wijken voor verdichting. Dan zie je dat Eemland Wonen toch echt wel een ontwikkelaar is en wat arrogant communiceert naar de huurders.*" (resp. 3, bijlage 1)

De bewoners vormden een actiegroep omdat ze graag in het eigen huis wilden blijven en niet meer huur betalen. *"De inkomens hier in de buurt zijn niet hoog, dus huurverhoging is voor veel mensen toch een probleem."* (resp. 3, bijlage 1)

De bewoners hadden vooral angst voor hoogbouw. Die werd ingegeven door de behoefte de huren laag te houden. *"De perceptie bij de bewoners was dat lage huur alleen kan in flats en die hebben in Baarn al geen goede naam."* (resp. 3, bijlage 1)

Ook heerste het gevoel dat nieuwbouw een hogere huur met zich meebracht. Huurverhoging was voor veel huurders echt niet op te brengen. *"Bij renovatie waren keuzemogelijkheden waar je zelf uit kon kiezen. Zo kon je zelf invloed hebben op de huurverhoging. Achteraf kwam de reactie van Eemland Wonen dat het beperken van de huurverhoging best had gekund via verdichting, maar dat was achteraf. Toen was alles al bedacht en besproken."* (resp. 3, bijlage 1)

De wijkbewoonster geeft aan dat de corporatie het onderhoudsbudget hadden moeten sparen. Dan was er nu geld geweest voor de vernieuwing. Nu moet het komen uit de huurverhogingen.

Er waren ook andere meningen onder de bewoners. *"Niet alle bewoners hoefden in hun eigen huis terug te komen, doorstroming was voor sommigen best bespreekbaar. Maar de meer positieve stemmen werden overschreeuwd door de negatieve stemmen."* (resp. 3, bijlage 1)

Tabel 5.1.3 Belangen in Baarn

	Theorie		Empirie		
			Corporatie	Gemeente	Bewoners
Welke belangen?	Woningdifferentiatie	S	√	√	
	Grondopbrengsten	F			
	Woningopbrengsten	F	Voorraadbeheer		Wens gemeente en corporatie
	Huurlasten		√		√
	Geen sloop	F	Wens bewoners	Wens bewoners	√
	Woongenot	F	√	√	
Voorzieningenaanbod	S/F	Zorg	Winkels	Wens winkeliers	
Imago buurt	S		Betere buurt	Wens gemeente	
Openbare ruimte	F		Kwaliteit		

### Middelen

De directeur van Eemland Wonen noemt als zijn instrumenten om doelen te bereiken zijn een visie op woningtypen, bezit en geld. Hij mist een visie of drive bij B&W over een gewenst toekomstbeeld van de buurt. *"Volkshuisvestelijk werd door de ambtenaren wel meegedacht maar de stuurgroep zet de lijnen uit. Ik heb niet de indruk dat de projectwethouder daarin door het college voldoende werd gesteund. In het college werden de plannen steeds gebracht als wens van de corporatie, terwijl wij de indruk hadden dat de plannen gezamenlijk waren vormgegeven."* (resp. 1, bijlage 1)

De corporatiedirecteur noemt als belangrijkste gemeentelijk instrument de politieke macht. De gemeenteraad was bang voor verlies van dorpskarakter, geen stedelijke uitstraling van de buurt. Een wens die Eemland wonen ook niet nastreefde, maar blijkbaar niet voldoende kon overbrengen. *“Zonder politieke steun is het lastig plannen tot uitvoer te brengen.”* (resp. 1, bijlage 1)

Volgens hem hebben bewoners maar weinig keus, eigenlijk alleen maar de publiciteit. *“De Gooi & Eemlander en de Baarnsche Courant speelden als pers een belangrijke rol.”* (resp. 1, bijlage 1)

Er waren vanuit de pers korte lijnen tussen bewoners en wethouders. De corporatie werd negatief afgeschilderd. Zo waren er veel geruchten die in de ogen van de corporatie niet waar waren. De mate waarin bestuur en raad daarmee omging is onduidelijk voor de directeur. *“Duidelijk is wel dat de politiek electoraat kan winnen door op te komen voor de zwakkeren. Politici laten zich daar erg door beïnvloeden. Bewoners vonden daar veel steun.”* (resp. 1, bijlage 1)

Tenslotte is de gemeente het bevoegd gezag dat de vergunningen verleent. *“De sloopvergunning wordt wel oneigenlijk gebruikt, ze geven geen goedkeuring als ze het niet met het plan eens zijn, terwijl dat geen criterium is.”* (resp. 1, bijlage 1)

De extern projectleider ziet bij de corporatie wel meer instrumenten. Namelijk grondpositie, financiering, kennis, projectervaring, contact met hun huurders en andere actoren. De gemeentelijke instrumenten die hij noemt zijn plandocumenten, zoals het bestemmingsplan en de woonvisie. Ook beschikt de gemeente over financiële middelen, bijvoorbeeld ISV geld.

Volgens de projectleider gingen de bewoners slim om met hun instrumenten draagvlak, communicatie en pers. Wel waren de bewoners verdeeld in twee groepen. Binnen die groepen zag hij verder geen tweedeling. *“Ze zetten hun contacten goed in. Bereikten daarmee positie, invloed in het proces. Bij een raadsbehandeling werden ze serieus genomen en naar hun geluisterd.”* (resp. 2, bijlage 1)

De wijkbewoonster noemt als corporatieinstrument: *“Eemland Wonen heeft natuurlijk het geld.” “De gemeente heeft ook geld, de ISV gelden. Die moeten ze uitgeven. En natuurlijk de politieke invloed.”* (resp. 3, bijlage 1)

Alle fracties zijn door de bewoners ingeprikt, maar met name de VVD was niet zo betrokken. Bewoners en huurders kunnen alleen maar de publiciteit zoeken. *“Daar is de gemeente gevoelig voor. Ze willen vooral niet negatief in het nieuws komen.”* (resp. 3, bijlage 1)

Tabel 5.1.4 Instrumenten in Baarn

	Theorie		Empirie		
			Corporatie	Gemeente	Bewoners
Welke sturings-Instrumenten?	Plannen	J/C	√	√	√
	Subsidies, incentives				√
	Bezit	F	√	√	
	Kennis	C		√	
	Geld		√	√	√
	Politieke druk	C	√		√
	Pers	C	√	√	√
Mobilisatie van gelijkgestemden	C		√	√	√

### Interactie

Eemland Wonen, de gemeente en Holland Huis gingen samen aan de slag om eerste ideeën te delen, om dan wat later in het proces de bewoners er bij te betrek-

ken. In 2004 wordt een stedenbouwkundig bureau ingehuurd, om de basis te leggen voor de planvorming. Dit bureau maakt een analyse van de wijk en probeert een antwoord te geven op de vraag "wat willen we bereiken met deze buurt?" In het kader van de te verwachten vergrijzing ontstaat ook het idee om woon/zorg in de buurt te realiseren. Zorgcentrum Schoonoord, (vestiging niet in de wijk maar daar buiten) had al eerder richting de corporatie en de gemeente aan gegeven graag te willen uitbreiden. Stedenbouwkundig zaten alle partijen daarmee op 1 lijn. In die fase is ook de buurt erbij betrokken via schouwen en wandelingen in de buurt.

De organisatie van het project bestond uit een stuurgroep, projectgroep en bewonerscomité. Daarover vertelt de corporatiedirecteur: *"Een open overlegstructuur was moeilijk, mensen gingen elkaar uit de weg, zeker bij tegenstrijdige opvattingen. Eigen belang staat dan toch weer voorop. Overleg is lastig wanneer een kleine groep zich erg verzet. Bij te grote weerstand stop je als corporatie."* (resp. 1, bijlage 1)

Na veel aanpassingen stemt de gemeenteraad oktober 2005 in met de ruimtelijke uitgangspunten voor het plan. Volgens Eemland Wonen is er geen sprake van een win/win situatie. Het plan bevatte wel een redelijke verdeling van gewenste woningtypen, maar met minder sloop dan oorspronkelijk. Misschien dat tegenstanders van sloop wel geslaagd zijn in hun opzet.

Gaandeweg zijn in de volgende jaren toch weer aanpassingen in de plannen doorgevoerd. De afgesproken sloop is uitgevoerd, de nieuwbouw nog niet, bijvoorbeeld doordat een nieuwe parkeernorm op tafel is gekomen. *"Als corporatie stel je dan de plannen bij, maar de vaart is er uit. Belangrijke les voor Eemland Wonen: als je iets wil, doe het binnen 1 raadsperiode."* (resp. 1, bijlage 1)

Nieuwbouw is nog niet gerealiseerd. Dat deel ligt nu braak na de sloop, omdat het nieuwe bestemmingsplan niet door de gemeenteraad is gekomen. Weer is er weerstand van omwonenden tegen hoogte van de nieuwbouw. Voor de corporatiedirecteur is duidelijk dat de mogelijkheid om tot een gezamenlijke planvorming te komen afhankelijk is van de persoonlijkheden van bestuurders.

In de planvorming hebben de ontwikkelende actoren, volgens de extern projectleider, duidelijk hun eigen ideeën. *"Zij maken echter niet het plan, ook niet in overleg, maar leggen hun wensen op tafel."* (resp. 2, bijlage 1)

De analyse is vertaald naar een stedenbouwkundig plan samen met de bewonersgroep. Uitgangspunt is steeds het gezamenlijke plan geweest. *"Zo ontstond een vlekkenplan. Nog niet overal geheel uitgewerkt. Nadere invulling bleef nog open, met name omdat binnen de stuurgroep men het niet eens kon worden, en omdat het college verdeeld was. Daarmee was het een model, geen plan. Deze modellen hadden verschillende invullingsmogelijkheden. Gevolg is dat allen denken dat het model hen past, maar bij verdere invulling ontstaat toch iets anders."* (resp. 2, bijlage 1)

Volgens de projectleider was het in de stuurgroep heel moeilijk om consensus te bereiken over doelstellingen en tegenstrijdige belangen. De bestuurlijke krachten waren sterk. De politieke macht speelde heel duidelijk een rol en komen bij elkaar in de stuurgroep. Bijkomend probleem volgens hem was gebrek aan collegialiteit binnen het bestuur en een verschil in bestuurlijke ervaring.

*“Centrale element in dit proces zijn toch wel de politieke belangen. Het spel tussen de fracties en wethouders. Een gemeentelijke structuur is zeer ingewikkeld voor dit soort processen.”* (resp. 2, bijlage 1)

De wijkbewoonster vertelt dat rondetafel overleggen in de speeltuin werden gehouden. Holland Huis was daar in het begin bij betrokken maar haakte later af. Op die momenten werd er gesproken over de invulling van vlekken. *“Die gesprekken leverden veel stress op. Eén bewoonster is daarom ook gewoon verhuisd. Zij kon het niet meer aan.”* (resp. 3, bijlage 1)

In het overleg was Eemland Wonen erg dominant, het is altijd weer geld. *“Eemland Wonen stuurde toch wel heel sterk. Wie betaalt maakt ook de regels, maar helaas waren die spelregels zijn niet duidelijk. De rol van de bewoners hangt wel van je eigen houding af, ik dacht wel heel intensief mee. Wel werd meedenken beperkt door het gebied. Buiten het gebied denken kon niet. Dat was niet aan de orde. De mogelijkheden voor andere ideeën waren ook wel beperkt. Sommige bewoners zetten de hakken in het zand, vanwege de angst voor sloop en de gevolgen daarvan.”* (resp. 2, bijlage 1)

Protest neemt af naarmate tijd vordert, huurders worden moe en stoppen met roepen, klagen.

Tabel 5.1.5 Interactie in Baarn

	Theorie		Empirie		
			Corporatie	Gemeente	Bewoners
Welke vormen van interactie?	Ontmoeting, informeren	C	√	√	√
	Overleg	C	√	√	√
	Nieuwsbrieven, wijkkrant	C	√	√	√
	Onderzoek, enquêtes	C	√	√	√



## 5.2 HILVERSUM – Stedelijke vernieuwing Noord

Hilversum Noord (het gebied tussen de Johannes Gerardtsweg, de Erfgooiersstraat en de spoorlijn) is na Liebergen de tweede buurt in Hilversum waar gewerkt wordt aan Stedelijke Vernieuwing. De vernieuwing betreft woningverbetering en twee voorzieningenclusters, het Vierkerkenhuis en het Lieven de Keyproject. Het eerste is met name een zorgcluster, het tweede een combinatie van zorg met onderwijs. De afgelopen jaren is de vernieuwing redelijk soepel verlopen. Het Lieven de Keyproject is echter het grote struikelblok in deze buurt en krijgt in dit onderzoek extra aandacht. Dit project betreft een terrein met een basisschool en VMBO en naschoolse opvang. Naast vernieuwing van de scholen is ruimte voor ontwikkeling vrijgehouden.

Buurtbewoners hebben zich verenigd in BIK (Buurtbelangen Invulling Key-plan) om op te komen voor de belangen van de omwonenden van het scholen complex aan de Lieven de Keylaan. De vereniging kent circa 100 leden, die allen een donatie hebben geplaatst om eventuele kosten (rechtszaken) te dekken. Bik heeft een advocaat en stedenbouwkundig adviseur. Echte rechtszaken zijn er nooit van gekomen, op het laatste moment trekt de gemeente de plannen weer in en is de rechtszaak niet nodig.

Figuur 5.2 Hilversum Noord



Bron: Gemeente Hilversum, 2006

### Actoren

De corporatiedirecteur is van mening dat de vernieuwing een gezamenlijk initiatief met de gemeente is, waarin de Alliantie wel de belangrijkste speler is. In Noord gaat het het minst goed met de vastgoedportefeuille. Daar biedt vernieuwing dan ook de meeste kans op kwaliteit en waardeontwikkeling.

De samenwerking is primair met de gemeente, "bestuurlijk toen een goede partner" (resp. 4, bijlage 1) Andere corporaties deden niet direct mee, maar hadden ook niet zoveel bezit. De Alliantie was al bezig met het Vierkerkenhuis. Na stimulatie kwamen de andere corporaties wel mee. De zorgpartijen en welzijn waren ook belangrijke partners. Bij de plannen waren geen projectontwikkelaars betrokken.

Bewoners werden al vrij snel betrokken in de planvorming: *"gemeente Hilversum staat altijd open voor gesprek met bewoners."* (resp. 4, bijlage 1) De Alliantie had bij het Vierkerkenhuis ook al contact met bewoners.

De gemeente is van mening dat het initiatief van de vernieuwing lag bij corporatie Noord (nu Alliantie) in 2002. Vanwege de ISV is er structureel overleg tussen de corporaties, gemeente, zorg- en welzijnsinstellingen, om die reden zijn die partijen gezamenlijk opgetrokken. In de aanvang is direct besloten de bewoners te betrekken bij de planvorming:

*"Dat betekent dat verschillende partijen (de gemeente Hilversum, de woningcorporaties en de zorg- en welzijnsinstellingen) gezamenlijk een veelomvattend plan gaan opstellen om de buurt te verbeteren. Stedelijke Vernieuwing gaat uit van de betrokkenheid van de bewoners bij de buurt waar ze wonen. Daarom hebben de partijen die gaan werken aan Stedelijke Vernieuwing ervoor gekozen eerst de bewoners aan het woord te laten over hun buurt. Pas als die al hun wensen en ideeën geuit hebben, gaan gemeente, woningcorporaties en zorg- en welzijnsinstellingen een vernieuwingsplan maken.*

*Daarom zijn alle bewoners van Noord uitgenodigd mee te werken aan het opstellen van een buurtvisie. Dat is een plan van de bewoners zelf, waarin staat wat er volgens hen in de buurt moet gebeuren. Die buurtvisie is een advies aan gemeente, woningcorporaties en zorg- en welzijnsinstellingen. Met behulp van dit advies zullen de partijen hun plannen voor Stedelijke Vernieuwing uitwerken. Uiteindelijk moet dat resulteren in een zogeheten integrale wijkvisie, een totaalplan voor alles wat er in het kader van de stedelijke vernieuwing in Noord gaat gebeuren."* (Gemeente Hilversum, 2005)

In relatie tot het Lieven de Keyproject is BIK van mening dat het initiatief bij de gemeente lag, met als stuwende kracht de opeenvolgende PvdA wethouders. Al dan niet met steun van rest van het college.

Tabel 5.2.1 Actoren in Hilversum

	Theorie		Empirie		
			Corporatie	Gemeente	Bewoners
Welke actoren?	Corporatie	F	√	√	√
	Gemeente	S/F	√	√	√
	Bewoners	S	√	√	√
	Projectontwikkelaar	F			
	Anders		Onderwijs	onderwijs	onderwijs
	Zorgorganisaties	S	√	√	√

### Doelstellingen

De corporatiedirecteur noemt als belangrijkste doelstelling revitalisering van de wijk. *"Je ziet achteruitgang en wil op tijd ingrijpen. Goede huisvesting bieden met goede kwaliteit."* (resp. 4, bijlage 1)

De corporatie zag ook het gebrek aan zorginstellingen in Noord. Dan is het logisch om een gezonde mix van verpleging en verzorging toe te voegen. Dat betekent dus ook de 1<sup>e</sup>-lijns zorginfrastructuur meenemen. Deelname van zorgpartijen is dan noodzakelijk. *"In de samenwerking zat Hilvertszorg er sturend in."* (resp. 4, bijlage 1) Het concept van een woondienstenzone werd breed gedragen en was zodoende ook een belangrijk element in de ontwikkeling.

Volgens de corporatiedirecteur is meekrijgen van bewoners het lastigst. *"Je zag daarin de spreiding tussen appartementen en grondgebonden woningen. De eerste gingen makkelijk mee, de tweede groep zag weinig noodzaak."* (resp. 4, bijlage 1) Vrijwel alle woningen zijn huurwoningen. De kwaliteit van de grondgebonden woningen was goed, wel klein maar zeer gewild. De focus van de vernieuwing lag daarom op de gestapelde bouw.

De corporatiedirecteur vertelt dat de gemeente de sociaal-economische verbetering als doelstelling had, met name de vergroting van de zelfredzaamheid van de bewoners. De mix van woningen was een gedeeld doel. De corporatie zag mogelijkheden voor verdichting. *"Openbare ruimte is Hilversum veel aanwezig, dus kun je wel verdichten. De afdeling Stedenbouw van de gemeente deelde die mening helaas niet."* (resp. 4, bijlage 1)

De projectleider van de gemeente vertelt dat via de integrale aanpak de sociale doelstellingen van begin af zijn meegenomen. *"Duidelijk waarneembare trend was de vergrijzing. Omdat er weinig zorgvoorzieningen in de oude wijken zijn is het moeilijk bij meer (lichamelijke) gebreken om in de eigen woning te kunnen blijven wonen Dat kan alleen met zorg op afroep binnen handbereik."* (resp. 5, bijlage 1) Om de wijk levensloopbestendig te maken werden verschillende doelen geformuleerd: woningverbetering, woondienstencentra, veilige openbare ruimte, aanvullend sociale projecten, buurtgericht. De planvorming kwam via continue afstemming tot stand.

De ontwikkeling van de zorg werd getrokken door de zorgpartijen. Zij stelden visie vast en zochten ruimte. Deze werd door gemeente en corporatie beschikbaar gesteld. Zorgpartijen huren van corporatie en gemeente, de zorgpartijen investeren mee in de gemeenschappelijke ruimtes. De exploitatie van het wijkcentrum ligt bijvoorbeeld bij de welzijnsorganisatie. Daarvoor is een gemeentelijk subsidie beschikbaar via afdeling Welzijn, dat is inclusief een huurbudget.

De gestelde ambitie werd gedeeld door de bewoners. Binnen de ambitie wilde de Alliantie 1000 woningen vernieuwen. Door de economische recessie is het plan verteruggeschroefd. Nu meer renovatie dan sloop/nieuwbouw, waarbij de gemeente als uitgangspunt stelt dat pas gesloopt mag worden na verstrekking bouwvergunning.

De gemeente heeft een plan voor openbare ruimte gemaakt, welke op een paar plekken is uitgevoerd: de bestrating en P plaatsen winkelcentrum, Cruyff court en een fietspad door het plantsoen.

De vertegenwoordigster van BIK vertelt over de ambitie van de gemeente in het Lieven de Key-plan:

*"De gemeente wil de scholen vernieuwde huisvesting bieden. Voorheen stond hier ook een kerk, deze is verdwenen door samenvoeging met andere kerkgemeenschappen. De grond is toen gekocht door de gemeente. Naast schoolvernieuwing wil de gemeente ook een woondienstzone realiseren."* (resp. 6, bijlage 1)

De buurt heeft geen probleem met deze functies. Volgens de woordvoerder heeft corporatie Alliantie aangeboden het terrein te kopen en te bebouwen met zorgaanbod voor bewoners, gehandicapten. Dit is uitgewerkt tot een compleet voorzieningen centrum. De zorgpartijen zijn huurpartner, geen ontwikkelingspartner.

Daarmee is meteen duidelijk wat de doelstellingen van deze actoren zijn:

- de corporatie kan investeren en verhuren,
- de zorgpartijen kunnen voldoende woonplekken voor zorgbehoevenden, ouderen en gehandicapten huren.

De insteek van de gemeente is de ontwikkeling mogelijk te maken via een artikel 19 procedure bestemmingswijziging. BIK is van mening dat de buurt nooit een volwaardige gesprekspartner geweest.

Tabel 5.2.2 Doelstellingen in Hilversum

	Theorie		Empirie		
			Corporatie	Gemeente	Bewoners
Welke doelstellingen?	Op peil brengen: woningbestand (aantallen)	F	√		√
	woningkwaliteit	F	√	√	√
	Woningdifferentiatie	S	√	√	√
	voorzieningen	S/F	√	√	√
	openbare ruimte	F		Veilig	
	Inkomsten genereren				Wens gemeente

### Belangen

De corporatiedirecteur ziet verschillende belangen. Allereerst het individueel belang van bewoners tegen het belang van de verhuurder: welke kwaliteit bied je tegen welke prijs?.

Daarbij komt volgens de corporatie het belang van de gemeente, het tegengaan van de sociaal-economische achteruitgang. *"De concentratie van minder kansrijken wil je voorkomen door op tijd in te grijpen."* (resp. 4, bijlage 1) Dit sterke sociaal-economische belang vormde de maatschappelijke insteek van de gemeente. Om de vergrijzingsproblematiek op te kunnen vangen wilde de gemeente het concept van woondienstzones realiseren.

*"Toch was er een gedeeld eindperspectief waarin de belangen verschillen op het tactisch niveau. Wie brengt wat in? Welke fasering passen we toe? De gemeente moest het financieel haalbaar maken. Op zich niet vreemd en afwijkend. Maatschappelijk vastgoed is redelijk duur. Herallocatie van scholen en buurtcentrum kost gewoon geld. En daar was het politiek belang bij het woondienstencentrum en het ISV imago. Bij de gemeente zit afdeling Onderwijshuisvesting altijd financieel krap. Plus de knellende discussie hoe gaan we met het welzijn om?"*

*De zorgpartijen hadden haast met financiering via Zorgkantoor, want de middelen zouden verdwijnen."* (resp. 4, bijlage 1)

De Alliantie had nog een belang: verdichten. Dat kwam niet overeen met de gemeente. *"Maar de vraag is er wel, want dan kun je grotere woningen realiseren."* (resp. 4, bijlage 1)

De corporatiedirecteur erkent dat het genereren van inkomsten een issue is geworden bij het Lieven de Key-plan. *"Wanneer op schaal van de hele wijk was gerekend, dat had dat geen probleem hoeven zijn. De plus hier vangt de min daar wel op. Dat is complexer, biedt meer onzekerheden en risico's. Is moeilijk bestuurlijk te borgen en moeilijk contractueel vast te leggen. Dus kom je al gauw weer in de deelprojecten. Corporaties zouden dat moeten kunnen. Corporaties zijn ondernemingen. In de samenwerking met andere partijen is dat moeilijk. Lange termijn afspraken maken kan niet in de politiek, maatschappelijke wereld met externe financiering. De loop-*

*snelheden van de partijen is nu eenmaal anders, die realiteit moet je ook onder ogen zien.” (resp. 4, bijlage 1)*

De corporatiedirecteur ziet in de belangen van bewoners een tweedeling tussen huurders van de appartementen en de grondgebonden woningen. De tweedeling leidde niet direct tot problemen, wel daar waar de verdichting tot Nimby effect leidt. Ouderen hebben een meer emotionele binding. *“Maar als je ze vraagt: Vindt u dat uw kleinkinderen hier kunnen wonen? erkennen ze de slechte kwaliteit van de appartementen. De appartementenvernieuwing is daarom ook nooit een probleem geweest. De vernieuwing loopt nu, de fasering is gezien de recessie wel getemporeerd. Eerste fase sloop/nieuwbouw, latere fases komt toch renovatie weer naar voren. Dat is gewoon voordeliger. Bij nieuwbouw moet je parkeren oplossen, dat maakt het erg duur. De nieuwbouw is vergelijkbaar met het oude. De verdichting is niet gelukt. Daardoor verandert het woonmilieu nu niet.” (resp. 4, bijlage 1)*

De vertegenwoordigster van BIK vertelt dat op een informatieavond het Lieven de Keyplan is gepresenteerd wat niet in goede aarde valt. Het plan is in de ogen van de buurt steeds te massaal geweest. Tot overmaat van ramp is het programma in meerdere stappen steeds uitgebreider geworden:

*“In 2001 bestond het plan uit 114 woningen, 2 scholen en naschoolse opvang.*

*In 2003 werden daar huisvesting voor dementerende ouderen, een kapper, een restaurant en gymlokalen aan toegevoegd.*

*Later kwamen daar ook nog een apotheek, een verloskundige, een theater, een ouderkind centrum, en een basketbalveld bij.*

*Nog weer later werd dit aangevuld met voorzieningen voor gehandicapten en 32 parkeerplaatsen. En in 2008 kwam daar nog het praktijkonderwijs een, HOED, fitness en een dojo bij. Dit alles vanwege de financiële haalbaarheid. De gemeente wilde een woondienstenzone met veel functies op 1 plek, geen spreiding.”*

*(resp. 6, bijlage 1)*

De buurt wenst geen afwijking van het bestemmingsplan en handhaving van de uitgangspunten voor Hilversum Noord. *“Het is duidelijk dat deze (behoud stijl van de buurt, groen uitbreiden of verbeteren) hier niet worden nageleefd.”*

De buurt is niet tegen nieuwbouw van de scholen en voldoende speelgelegenheid. *“Dit is een verjongde buurt met weinig speelgelegenheid. De scholen horen bij de buurt.”*

*“De gemeente had ook een prijs gekregen voor het ontwerp en concept, dus daar was een aanvullend motief om het ook te realiseren.” (resp. 6, bijlage 1)*

BIK is van mening dat het concept ook best had gekund, maar dan was er geen plek meer voor de scholen. Om ook daarnaast de scholen nieuw te bouwen, daarvoor bood het vigerend bestemmingsplan te weinig ruimte. *“Speelruimte werd gepland op de daken van de gebouwen, dat kun je toch niet serieus nemen?” (resp. 6, bijlage 1)*

Tenslotte is er het belang van geld, BIK snapt ook wel dat er geld nodig is om de scholen te kunnen bouwen. *“De Alliantie wilde wel daaraan bijdragen, maar dan moest de opbrengst wel omhoog, dus meer woningen.” (resp. 6, bijlage 1)*

Tabel 5.2.3 Belangen in Hilversum

	Theorie		Empirie		
			Corporatie	Gemeente	Bewoners
Welke belangen?	Woningdifferentiatie	S	√	√	
	Grondopbrengsten	F	Issue bij LdK		Noodzaak gemeente
	Woningopbrengsten	F			
	Huurlasten	F			
	Geen sloop	F			
	Woongenot	F			
Voorzieningenaanbod	S/F	√	Zorg en onderwijs	√	Zorg en onderwijs
Imago buurt	S		√	√	
Openbare ruimte	F			Veilig en sociaal	Veilig en sociaal

### Middelen

De corporatiedirecteur ziet onkunde bij gemeenten in de benadering van verschillende bewonersgroepen. De Alliantie heeft die ervaring al. Ook is de Alliantie voorstander van ontwikkelingsplanologie. *"Die dichtgetimmerde plannen is niet handig. Een overstap van nieuwbouw naar renovatie moet mogelijk zijn.*

*Risico's horen bij de corporatie. Misschien dat onderwijs en zorg nog mee kunnen komen. Met een gemeente is dat moeilijker, gezien de politieke positie. Dat kan misschien anders, door de ondernemersactiviteiten van de gemeente te verleggen naar de marktpartijen. Waarom zou het ambtelijk apparaat het beter kunnen?"* (resp. 4, bijlage 1)

Volgens de woordvoerder van BIK bracht de gemeente ISV gelden in voor behoud architectuur, de ondersteuning van het proces en door verkoop van gemeentegrond. De corporaties zorgen voor de investeringen in gebouwen (woningbouw en voorzieningen) en kan daar voorwaarden aan verbinden.

Naast subsidies beschikt de gemeente over het instrument van het bestemmingsplan, haar reactie op zienswijzen, juridische stappen en haar maatschappelijke verantwoordelijkheid. *"Uiteindelijk heeft de gemeenteraad via artikel 19 alleen in gestemd met de kaders, niet met het werkelijk ontwerp. Er zijn dus nog geen winnaars of verliezers."* (resp. 6, bijlage 1)

Bewoners hebben niet veel middelen tot hun beschikking: *"Als er niet geluisterd wordt, kunnen we op argumenten en analyses weerwoord bieden. Ook kunnen we brieven sturen naar college en raad. En we kunnen contact leggen met de pers. Maar bij het Lieven de Keyproject zag je wel dat de nieuwswaarde na verloop van tijd wel af nam."* (resp. 6, bijlage 1)

Tabel 5.2.4 Instrumenten in Hilversum

	Theorie		Empirie		
			Corporatie	Gemeente	Bewoners
Welke sturings-Instrumenten?	Plannen	J/C	√	√	√
	Subsidies, incentives		√	√	√
	Kennis	C	√		
	Geld		√		√
	Politieke druk	C	√	√	√
	Pers	C	√	√	√
	Mobilisatie van gelijkgestemden	C	√	√	√

## **Interactie**

De projectleider van de gemeente vertelt over de start van het project: *"In 2004 zijn we gestart met een inventarisatie van bestaande plannen in de buurt, gevolgd door het voornemen tot vernieuwing van bepaalde plekken. Inventarisatie was bedoeld als basis: hier staan we, we gaan aan de gang, en stellen eerst de nul situatie vast. We wilden graag met de buurt in gesprek, wat vinden bewoners van de buurt, hoe kijken zij nu tegen de toekomst aan."* (resp. 5, bijlage 1)

Een extern bureau heeft het interactieve deel begeleid. De buurtvisie is tot stand gekomen door gesprekken in de buurt, een onderzoekenquête vanuit de welzijnsafdeling (Community that Care) en een enquête om de buurtvisie te toetsen. Toetsing van de buurtvisie vond plaats op toelichtingsavonden waar ook specialisten aanwezig waren, zoals bijvoorbeeld een stedenbouwkundige. *"Zo bleek wat mensen belangrijk vinden. De volgende fase was een reactie op de buurtvisie, wat gaan we wel doen, wat niet? Dat is vastgelegd in een boekje waarin de plannen staan."* (resp. 5, bijlage 1)

De regie lag bij de gemeente. Zij besteedde veel aandacht aan de communicatie, naast het boekje van de Buurtvisie via een website en 2 tot 4 nieuwsbrieven per jaar. De uitvoering vond plaats in overleg met bewoners, er was een klankbordgroep voor feedback, en 1x per jaar een infoavond voor de hele buurt. Voor het eerste plan werd een grote tentoonstelling ingericht met alle 12 thema's. *"Toch was de betrokkenheid van bewoners beperkt, er werd veel informatie verstrekt maar er kwamen weinig reacties. Met uitzondering van het Lieven de Keyproject. Daar ontstond een sterke bewonersvereniging. Ondanks veel pogingen tot afstemming, is dat nooit tot een acceptabel plan gekomen. Belangengroep invulling Keyplan (BIK) stelde zich ten doel het complex niet te accepteren. Hoofddargument: te massaal. Na overleg werden aanpassingen steeds doorgerekend, maar bleek telkens financieel niet haalbaar. Het plan omvatte eigenlijk een MultiFunctionele Accommodatie. Nu is het project vastgelopen en heeft het gemeentebestuur besloten te stoppen. De partijen zijn wel naar elkaar toegekomen, maar ook het laatste plan bleek niet haalbaar. Op zich waren de voorzieningen (onderwijs en zorgcomplex) wel acceptabel, maar als MFA veel te massaal."* (resp. 5, bijlage 1)

Het uiteindelijke plan omvat sloop van 500 woningen en nieuwbouw van 700. De vernieuwing is opgedeeld in kleinere projecten. Daarover vond afstemming plaats in de coördinatiegroep. Omdat er geen totaalplan was, maar opgeknipt in kleine projecten, verliep de uitwerking wel veel ad-hoc. Het proces dat werd gevolgd bestond uit bespreken van schetsontwerpen, definitief ontwerp in de inspraak, informatieavond en dan besluit door het bestuur. De Klankbordgroep opereerde op afstand, de kleinere projecten werden altijd met direct omwonenden afgestemd.

Volgens de projectleider waren de bewoners niet georganiseerd, m.u.v. Lieven de Key. Gezamenlijk overleg met bewoners heeft niet plaatsgevonden. Hoewel er wel informeel contact was, werden plannen en argumenten altijd formeel afgehandeld: Plan, reactie, plan, reactie, enz.

Volgens de projectleider is sterke sturende wethouder een succesfactor. Maar door wisselingen (nu al de 5e) wethouder en niet allemaal even gedreven verloopt het proces met horten en stoten.

De corporatiedirecteur constateert een sterke bestuurlijke coalitie in de eerste fase, met een gezamenlijk ambitieniveau. *"Je hebt een gemeenschappelijke visie nodig. En dan nog kan bij een bestuurswisseling die gemeenschappelijke visie verdwijnen. Wisseling van personen op functies is vaak nadelig. Dit soort projecten is erg af-*

*hankelijk van personen. Een beperkt aantal personen is heel bepalend voor het succes in de gebiedsontwikkeling.” (resp. 4, bijlage 1)*

*De directeur noemt het contact met bewoners erg belangrijk. “Blijf met ze in gesprek, neem ze mee in het perspectief. Onze norm is 75% instemming. Je kunt het ze ook uitleggen. Breng het toekomstbeeld zo dicht mogelijk bij de mensen. U woont hier heel prettig, maar zouden uw kleinkinderen hier ook kunnen wonen? Als partijen moet je openstaan voor de interactie en ze respecteren.” (resp. 4, bijlage 1)*

*Over de gemeentelijk rol zegt de directeur: “De gemeente heeft het echt geprobeerd, maar gaandeweg zijn ze toch in de traditionele inspraak geëindigd. Je moet in gesprek blijven, maar wel de bestuursrol goed invullen. Wanneer je er niet uit kunt komen, moet je wel besluiten nemen.” (resp. 4, bijlage 1)*

*De Belangenvereniging BIK voelt zich niet serieus en eerlijk behandeld. “Ook nu bij weer een nieuw plan zijn wij niet geïnformeerd. Wij moeten zelf het haalbaarheids-onderzoek achterhalen, waaruit blijkt dat het laatste plan niet binnen het bestemmingsplan past. Wij zijn best reëel en willen wel akkoord gaan met afwijkingen van het bestemmingsplan (gymzaal hoger dan toegestaan) maar zet die dan niet pal aan de stoep. Midden op het terrein is de hoogte minder een probleem.”*

*“Wij voelen ons geschoffeerd, dat is ook de reden dat we het zo lang volhouden. Die architect ontwerpt mode. Zeven ontwerpen zijn afgewezen door Welstands-commissie, hoewel het volgens de architect wel in de wijk past.” (resp. 6, bijlage 1)*

Tabel 5.2.5 Interactie in Hilversum

	Theorie		Empirie		
			Corporatie	Gemeente	Bewoners
Welke vormen van interactie?	Ontmoeting, informeren	C	√	√	√
	Overleg	C	√	√	√
	Nieuwsbrieven, wijkkrant	C	√	√	√
	Onderzoek, enquêtes	C	√	√	√



### 5.3 HARDERWIJK - Zeebuurt

De Zeebuurt is de eerste na-oorlogse woonwijk van Harderwijk. De wijk is direct tegen het centrum van Harderwijk aangebouwd. De wijk bestaat voor het overgrote deel uit sociale huurwoningen. De woningen zijn klein, van slechte kwaliteit en voldoen al jaren niet meer aan de huidige eisen van woonkwaliteit. De wijk is in de jaren '70 nogmaals uitgebreid. In de jaren '80 en '90 zijn op twee plekken gezinswoningen toegevoegd uit de koopsector. Verder kent de wijk een parkeerproblematiek en een lage graad aan voorzieningen. De Zeebuurt is door de provincie aangewezen als aandachtsbuurt in het kader van het Gelders Stedelijk Ontwikkelingsbeleid (GSO 3). Daardoor zijn extra middelen beschikbaar om achteruitgang van de wijk te voorkomen. De woningbouwvereniging wil haar woningbezit verbeteren en meer woonkwaliteit toevoegen. De gemeente haakt graag aan bij de plannen van de corporatie om extra voorzieningen, waaronder zorgdiensten voor senioren, in de wijk te realiseren.

Figuur 5.3 Harderwijk, Zeebuurt



Bron: Gemeente Harderwijk, 2007

#### Actoren

De corporatiedirecteur vertelt dat in 2007 is gestart met denken over de Zeebuurt. *“Onze eigen waarnemingen gaven aan dat gezinnen wegtrokken uit de buurt, naar de nieuwbouwwijken. Hoewel deze woningen te boek staan als gezinswoning, schreven alleenstaanden en starters daarop in. Dan denk je na: Waarom? Ook zijn de woningen inmiddels 50 jaar oud en voldoen niet meer aan de eisen van deze tijd.”* (resp. 7, bijlage 1)

De corporatie is toen een oriënterend overleg gestart met bewoners en ambtenaren om adviezen en wensen te verzamelen voor een plan. Gezamenlijk zijn de knelpunten van de buurt geïnventariseerd:

- kwaliteit van de woningen,
- gezinswoningen te klein voor gezinnen
- grote parkeerdruk
- woningen niet geschikt voor de bewoning met lichamelijke beperkingen.

*“We hebben daar de tijd voorgenomen en KAW gevraagd dat proces te leiden.”*

KAW heeft de uitkomsten vertaald naar een stedenbouwkundig plan. Toen we dat in 2007 aan de buurt presenteerden, was op eens de boot aan." (resp. 7, bijlage 1)

Na bemiddeling door de gedeputeerde van de provincie heeft de gemeente te opdracht gekregen de beide partijen bij elkaar te brengen.

"Onderdeel van de provinciale opdracht is dat Uwoon een nieuw plan met verschillende varianten moet uitwerken. De gemeente moet daarin de regie nemen." (resp. 9, bijlage 1)

De gemeentelijke projectleider herkent het oriënterend overleg. "Dat was een hele diverse groep, verschillende bewoners en collega's uit verschillende vakgebieden. Met elkaar is een lijst van uitgangspunten voor de vernieuwing vastgesteld en door UWoon in een nieuwsbrief gezet." (resp. 8, bijlage 1)

De gemeente heeft het plan van KAW ambtelijk beoordeeld en betiteld als een goede ontwikkeling met een paar kanttekeningen. "Stedenbouwkundig zat het goed in elkaar, in het plan zat een mooie oplossing voor een zorgcomplex en door woningen te slopen en verder naar achteren op de kavels nieuw te bouwen, ontstond vanzelf meer ruimte op straat." (resp. 8, bijlage 1)

Huurders schrokken van de omvang van het zorgcomplex en de grote aantallen te slopen woningen.

"In de hele buurt verschenen pamfletten tegen de sloop achter de ramen. Die haalden ook meteen de krant." (resp. 8, bijlage 1)

Om zich te wapenen tegen de grote woningcorporatie hebben de protesteerders een adviseur ingeschakeld. Ze schrokken van zijn aanpak.

"Hij zocht de confrontatie, terwijl wij liever het gesprek wilden. De gemeente gebruikt nu GSO geld om ons te laten adviseren. De keuze voor een nieuwe adviseur is aan ons zelf overgelaten." (resp. 9, bijlage 1)

Huurders hebben erg veel wantrouwen in de corporatie en zijn blij dat de gemeente als onafhankelijke partij aan tafel zit.

Tabel 5.3.1 Actoren in Harderwijk

	Theorie		Empirie		
			Corporatie	Gemeente	Bewoners
Welke actoren?	Corporatie	F	√	√	√
	Gemeente	S/F	√	√	√
	Bewoners	S	√	√	√
	Projectontwikkelaar	F			
	Anders				
	Zorgorganisaties	S			

### Doelstellingen

De corporatiedirecteur geeft aan dat vanuit de knelpunten doelen geformuleerd zijn in de vorm van uitgangspunten voor de vernieuwing. Deze zijn gezamenlijk tot stand gekomen. De doelen voor Uwoon waren betere woningen, gezinnen in de buurt behouden, levensloopbestendige woningen maken. "Vanuit de gemeente kwam daar de wens voor meer parkeerruimte bij en de huurders wensen behoud van lage woonlasten en behoud van het karakter van de buurt." (resp. 7, bijlage 1)

Huurders onderschrijven de noodzaak tot verbeterde woningkwaliteit en het geschikt maken van de woningen voor senioren. "We kennen een buurtbewoonster wiens man een slechte gezondheid heeft. Hun huis tocht aan alle kanten, geen centrale verwarming en heeft boven geen toilet." (resp. 9, bijlage 1)

Dat de woningen te klein zijn voor gezinnen wordt niet herkend. *"Ik hoorde laatst nog van iemand die kwam kijken naar een leeg gekomen woning, wat een groot huis!"* (resp. 9, bijlage 1)

Noodzaak voor een zorgcomplex wordt niet gedeeld, maar ook niet direct van de hand gewezen. *"Ja er wonen veel ouderen in de wijk, die hebben ook behoefte aan hulp, maar er is toch thuiszorg?"* (resp. 9, bijlage 1)

Het oplossen van het parkeerprobleem is iets van de gemeente. Dat de wijk niet ontworpen is voor eigen autobezit is een gegeven. De buurt kan daar best mee leven, het probleem zit meer in parkerende bezoekers van de binnenstad. Die ontlopen op die manier de parkeerkosten, maar nemen de plek van de bewoners in. Dit speelt vooral in het weekend.

De gemeente stelt zich neutraal op en heeft niet direct een mening over de woningkwaliteit. *"De kwaliteit van de woningen is de verantwoordelijkheid van UWoon. Wanneer de corporatie wil vernieuwen wil de gemeente dat wel faciliteren. Het biedt in elke geval mogelijkheden om het gewenste zorgpunt te realiseren."* (resp. 8, bijlage 1) Het zorgpunt is een ontwikkelambitie uit het Masterplan Wonen, Zorg en Welzijn (Harderwijk, 2008).

De gemeente onderschrijft in haar beoordeling van het plan de nieuwe verdeling van woningtypen naar gezins-, starters en ouderenwoningen. *"Maar ons nieuwbouwbeleid is dat elke woning levensloopbestendig is."* (resp. 8, bijlage 1)

De parkeerproblematiek wordt onderkend, maar is een gevolg van het feit dat de wijkbewoners zoveel auto's bezitten. *"Ook bedrijfsbusjes worden vaak mee naar huis genomen. De wijk kan zoveel auto's gewoon niet aan."* (resp. 8, bijlage 1)

Tabel 5.3.2 Doelstellingen in Harderwijk

	Theorie	Empirie			
		Corporatie	Gemeente	Bewoners	
Welke doelstellingen?	Op peil brengen: woningbestand (aantallen) Woningkwaliteit Woningdifferentiatie Voorzieningen openbare ruimte Inkomsten genereren	F F S S/F F	√ √ zorg	√ √ zorg Parkeren	√ √ Parkeren

### Belangen

Corporatie Uwoon wilde met de vernieuwing de woningen weer geschikt maken voor een lange levensduur. *"Eigenlijk wil je woningen die gewoon weer 50 jaar mee kunnen. En dan moet je erkennen dat de huizen niet meer van deze tijd zijn. Ik geef altijd als voorbeeld een nieuwe televisie. Als je die nu wil kopen, dan koopt u toch ook een flatscreen?"* (resp. 7, bijlage 1)

Om de gezinnen in de wijk te behouden zijn grotere woningen nodig. *"Toen ik laatst door de buurt liep, sprak ik een gezin met twee dochters op straat. Ik vroeg of ze daar fijn woonden. Het antwoord was bevestigend, maar toen ik vroeg of ze ieder een eigen kamer hadden was het antwoord negatief. Ze zouden dat wel prettig vinden."* (resp. 7, bijlage 1)

*"Een beter wooncomfort is mogelijk met betere isolatie en cv, gecombineerd met een ruimere badkamer, dan heffen we een slaapkamer op, maar ja dan heb je wel minder kamers. Dan kun je het geen gezinswoningen meer noemen. En de gemeente wilde graag een zorgpunt in de wijk, geschikt voor bewoning en als uitvalsbasis voor thuiszorg."* (resp. 7, bijlage 1)

De projectleider bevestigt de weerstand tegen sloop. *“Belang van de huurders was het behoud van de lage huren maar wel een beter woongenot. De kleine woningen waren niet direct een probleem. Veel huurders wonen al heel lang in de buurt en weten niet beter.”* (resp. 8, bijlage 1)

De projectleider van de gemeente vertelt dat de gemeente niet direct belangen heeft in de buurt. Huisvestingsvraagstukken leven volgens de gemeente niet in de wijk. In eerdere decennia heeft de gemeente zelf al een aantal nieuwe gezinswoningen gerealiseerd. Het vernieuwingsplan van Uwoon biedt wel een opening om een overleg te starten een zorgpunt in de wijk te realiseren, omdat wel een vergrijzing van de wijk is geconstateerd. De mogelijkheid om via sloop ook ruimte te creëren voor een zorgcomplex is volgens de projectleider een win-win situatie. *“Dan heb je in één keer kwalitatief goede en levensloopbestendige woningen en zorg op korte afstand, wat goed is voor de kwaliteit van de thuiszorg.”* (resp. 8, bijlage 1) Het zorgpunt is echter meer een wens dan een direct belang: *“Wanneer het in deze buurt niet lukt, dan ontstaan in de toekomst nog voldoende mogelijkheden in het Waterfront.”* (resp. 8, bijlage 1)

De gemeente zou graag de parkeerdruk in de wijk verlichten, dit is een reeds lang bestaand probleem, omdat veel toeristen van het Dolfinarium daar een gratis parkeerplek kunnen vinden. Ook daar ziet hij een win-win situatie. *“Die huizen dateren uit de tijd van diepe achtertuinen, vanwege de toenmalige trend van eigen moestuinen. Door nieuwe woningen verder naar achteren te bouwen krijg je aan de voorkant vanzelf meer ruimte op straat. Dan kun je voldoende parkeergelegenheid realiseren.”* (resp. 8, bijlage 1)

De huurders denken dat de corporatie gewoon wil slopen en nieuw bouwen. Dit is volgens de huurders helemaal niet nodig. De meeste woningen zijn prima, sommige woningen hebben te kampen met achterstallig onderhoud. *“Daar had Uwoon al veel eerder iets aan moeten doen. Nu het zover gekomen is, lijkt slopen de makkelijkste weg. Uwoon vergeet dan echter dat veel huurders al voor eigen rekening, maar met toestemming van Uwoon, al veel uitgebouwd en/of verbeterd hebben. Sloop is dan kapitaalvernietiging, waarvan de rekening bij de huurders komt te liggen.”* (resp. 9, bijlage 1) Huurders willen voor betere woningen best meer huur betalen wanneer de energielasten afnemen. Per saldo gelijkblijvende woonlasten is acceptabel. Er is echter wel veel wantrouwen dat de huren toch omhoog zullen gaan. *“Voor veel huurders is dat een groot probleem, deze wijk heeft een bevolking met een laag inkomen.”* (resp. 9, bijlage 1)

Tabel 5.3.3 Belangen in Harderwijk

	Theorie		Empirie		
			Corporatie	Gemeente	Bewoners
Welke belangen?	Woningdifferentiatie	S	√	√	√
	Grondopbrengsten	F			
	Woningopbrengsten	F			
	Huurlasten				√
	Geen sloop	F	Wens bewoners		√
	Woongenot	F	√		√
	Voorzieningenaanbod	S/F	Zorg	Levensloopbestendig	
	Imago buurt	S			
	Openbare ruimte	F		Meer parkeer-ruimte	Meer parkeer-ruimte

## Middelen

Uwoon voelt om te beginnen haar verantwoordelijkheid als volkshuisvester. *"Dit betekent dat wij ons bezit goed moeten onderhouden en inspelen op de vragen uit de huurdersmarkt. Wij zijn bereid daar in te investeren met geld en hebben dus de mogelijkheden om aanpassingen door te voeren. Daar hebben we ook de kennis voor. Een paar actievoerende huurders hebben toen een enquête gehouden onder de huurders om de sloop tegen te houden."* (resp. 7, bijlage 1)

Volgens de corporatiedirecteur was de vraagstelling echter niet objectief, zodat er precies die antwoorden kwamen die de weerstand tegen sloop ondersteunden. De corporatiedirecteur erkent dat een bezoek van de gedeputeerde van de provincie door de huurders is aangegrepen om steun te krijgen tegen de plannen van Uwoon. De directeur begrijpt dat wel, maar is van mening dat de provincie in deze geen partij is. Het is een zaak tussen corporatie en huurders. Volgens de directeur is voldoende weerstand vanuit de huurders genoeg om plannen tegen te houden en naar andere oplossingen te zoeken: *"Wij voeren plannen pas uit bij 70% instemming."* (resp. 7, bijlage 1)

De corporatie wordt door de huurders veel macht toegedicht: *"Ze doen uiteindelijk toch wat ze willen."* (resp. 9, bijlage 1)

De gemeentelijk projectleider vertelt dat het GSO programma van de provincie extra middelen geeft om iets in de wijk te doen. *"We hebben een Stadscontract gesloten met de provincie en daar zijn doelen voor de buurt in vastgelegd. Een deel van het geld is voor proces en levensloopbestendige woningen."* (resp. 8, bijlage 1)

In die wijkaanpak hanteert de gemeente als motto: geen plan zonder bewoners. *"We vinden dat plannen in overleg moeten ontstaan. Maar dat betekent heel veel communicatie. Daarom steken we er ook zoveel ambtelijke capaciteit in."* (resp. 8, bijlage 1)

De huurders willen in goed overleg een beter plan, met meer keuzemogelijkheden. *"Huurders kunnen dan zelf bepalen of ze uitbreiding, en dus huurverhoging, accepteren. En huurders moeten de mogelijkheid hebben in hun eigen woning te kunnen blijven. Het inschakelen van de gedeputeerde heeft geholpen om dat vraagstuk op tafel te krijgen."* (resp. 9, bijlage 1) Huurders vinden zich nu een volwaardig gesprekspartner. Wel moeten ze dat elke keer weer benadrukken, want de corporatie schijnt dat regelmatig te vergeten. *"Ook probeert Uwoon steeds onder de opdracht van de gedeputeerde uit te komen: "maak een nieuw plan met varianten"."* (resp. 9, bijlage 1)

Tabel 5.3.4 Instrumenten in Harderwijk

	Theorie		Empirie		
			Corporatie	Gemeente	Bewoners
Welke sturings-Instrumenten?	Plannen	J/C	√	√	√
	Subsidies, incentives		√	√	GSO geld
	Kennis	C	√		
	Geld		√		
	Politieke druk	C	√	√	√
	Pers	C	√	√	√
Mobilisatie van gelijkgestemden	C		√	√	

## Interactie

Na de eerste inventariserende gesprekken in een brede werkgroep (corporatie, ambtenaren, bewoners) komt architectenbureau KAW op basis van de uitgangspun-

ten en een quick scan van de woningen met een stedenbouwkundig plan. In de basis komt het plan er op neer dat de slechte woningen worden gesloopt, nieuwbouw in de stijl van de buurt komt daarvoor terug. De diepe achtertuinen bieden de mogelijkheid om de woningen verder naar achteren op de kavels terug te bouwen, waardoor voor de huizen meer ruimte op straat ontstaat. Die extra ruimte kan omgevormd worden tot meer parkeerruimte. Centraal in de buurt komt dan een zorgcomplex. Door sloop en nieuwbouw ontstaat dan gelijk een plein idee, iets wat in de buurt ontbreekt. De rest van de woningen wordt gerenoveerd, waarmee ook een betere woningkwaliteit ontstaat, gericht op kleine huishoudens en senioren." (Uwoon, nieuwsbrief 1, 2007)

Bij presentatie aan de buurt stuit dit plan op veel verzet. Met name de sloopplannen en het zorgcomplex worden niet geaccepteerd. Het zorgcomplex is te groot, past niet in de wijk. Door de hernieuwde woningmix vrezden de huurders dat ze moeten verhuizen. *"Dat willen ze niet, want ze zijn verknocht aan huis en burens. Maar toen we vertelden dat ze desnoods om de hoek in een nieuw huis konden, waren sommige huurders toch wel enthousiast."* (resp. 7, bijlage 1)

De huurders hebben een ander beeld. *"Hoewel van begin af de buurt betrokken is in de planvorming, zette de corporatie in het begin te grote stappen. Huurders mochten wel adviseren, maar Uwoon (KAW) maakte het plan. Pas nadat dit misliep is Uwoon tot de overlegtafel gedwongen. Wanneer wij de kwestie niet aanhangig hadden gemaakt bij de gedeputeerde was dat overleg misschien niet eens gekomen. Het overleg verloopt moeizaam, vooral omdat Uwoon niet echt schijnt te willen. Informatie die wij vragen wordt pas laat verstrekt of ontkent. Eigenlijk duurt het proces nu al veel te lang. Waarom komt Uwoon niet gewoon met een nieuw plan?"* (resp. 9, bijlage 1)

De gemeente herkent het moeizame proces. De gemeente probeert in haar regierol een neutrale positie te houden. Dat doet ze met name door het overleg proberen te structureren tot een logisch afwegingskader voor besluitvorming. *"Dat is lastig omdat het niveau van kennis en ervaring bij de andere partijen sterk verschilt. De adviseur van de bewoners, door de gemeente en provincie betaald, levert daarin gelukkig een constructieve bijdrage. Dat blijkt uit de stevige discussies, waar partijen uiteindelijk tot overeenstemming komen. Dit proces kost helaas veel tijd."* (resp. 8, bijlage 1)

Tabel 5.3.5 Interactie in Harderwijk

	Theorie		Empirie		
			Corporatie	Gemeente	Bewoners
Welke vormen van interactie?	Ontmoeting, informeren	C	√	√	√
	Overleg	C	√	√	√
	Nieuwsbrieven, wijkkrant	C	√	√	√
	Onderzoek, enquêtes	C	√	√	√

## 6 DE CASUS VERGELEKEN

Na de afzonderlijke analyse van de casus worden in dit hoofdstuk de casus onderling vergeleken. Daarvoor wordt opnieuw het analysemodel gebruikt, waarin de uitkomsten van de drie casus worden uitgezet.

### 6.1 Actoren

Wanneer de actorenanalyse van de drie casus wordt vergeleken ontstaat de volgende tabel:

Tabel 6.1 Actoren in de casus

	Theorie	Empirie			
			Baarn	Hilversum	Harderwijk
Welke actoren?	Corporatie	F	√	√	√
	Gemeente	S/F	√	√	√
	Bewoners	S	√	√	√
	Projectontwikkelaar	F	√	√	
	Anders		Speeltuin Winkels	Onderwijs	
	Zorgorganisaties	S	√	√	

In alle drie de casus blijken de belangrijkste actoren dezelfde, namelijk corporatie, gemeente en bewoners. Ook in die volgorde. Deze drie actoren zijn het in alle casus ook eens over dit samenspel.

Het initiatief lag steeds bij de corporatie, ingegeven door een geconstateerde afname van de woningkwaliteit. Tevens zagen corporaties in dat de samenstelling van de bevolking in de wijken veranderde en dat de toenemende vergrijzing mogelijk tot problemen in de zelfredzaamheid van ouderen zou leiden. Alle corporaties namen vervolgens contact op met de gemeente om mogelijk in overleg tot een goed plan te komen.

In alle drie de casus bleek dat betrekken van de bewoners gewenst was.

Het moment van betrekken van deze derde, niet onbelangrijke actor verschilde wel. In Baarn kozen corporatie en gemeente voor het opstellen van een vlekkenplan. Dit basisplan is aan de buurt gepresenteerd als start van verder overleg.

In Hilversum werd in een heel vroeg stadium de buurt bij de ontwikkelingsplannen betrokken. Via een breed buurtonderzoek werden de behoeften en wensen van de bewoners geïnventariseerd.

Ook in Harderwijk werd al snel door de corporatie een adviesgroep van bewoners ingesteld. In die constructie werd de invloed van de bewoners beperkt tot het geven van advies, zonder verplichtingen voor de corporatie. In een overlegsituatie tussen de drie actoren werden de uitgangspunten voor de vernieuwing vastgesteld.

Naast deze drie overeenkomstige actoren was in Baarn ook een projectontwikkelaar betrokken. Deze heeft zich niet intensief met de planvorming bemoeid. Dat was ook geen noodzaak, de ontwikkelaar had bezit wat via een wijziging van het bestemmingsplan tot nieuwe woningen kon leiden. Tegen deze nieuwbouwplannen bestond geen directe weerstand. De voormalige bedrijfspanden vervangen door woningen werd wel gewaardeerd.

De wijkbewoonster in Baarn is van mening dat ook de winkeliersvereniging, mogelijk zelfs één persoon, een belangrijke speler was. Dit wordt door de andere actoren

echter niet genoemd. Mogelijk doordat de winkeliers eigen bezit hadden. Dit is verder niet uitgezocht, want voor het onderzoek van ondergeschikt belang.

Zorgpartijen waren in alle drie de gemeenten wel in beeld, maar niet intensief als actor betrokken in de planvorming. De betrokkenheid van zorgpartijen liep als toekomstig huurder via de corporatie.

De wijkbewoonster in Baarn bevestigt dit: *"Het zorgcomplex was een wens van Schoonoord, deze was echter geen partij in de vernieuwing. Misschien wel op de achtergrond, maar daar hebben wij niets van gemerkt."* (resp. 3, bijlage 1)

In Harderwijk heeft de corporatie met een zorgpartij wel een voorstel uitgewerkt, (na de inventariserende ronde) en daarmee de buurt overvallen.

Het antwoord op de eerste deelvraag is dus bevestigend. Elke actor ziet hetzelfde netwerk in het samenspel met als belangrijkste actoren de corporatie, de gemeente en de bewoners. Daarbij past wel de constatering dat de importantie en invloed van sommige actoren verschillend wordt ervaren.

## 6.2 Doelstellingen

De vergelijking van de doelstellingen in de drie casus geeft tabel 6.2.

Tabel 6.2 Doelstellingen in de casus

	Theorie		Empirie		
			Baarn	Hilversum	Harderwijk
Welke doelstellingen?	Op peil brengen: woningbestand (aantallen)	F	√	√	
	woningkwaliteit	F	√	√	√
	Woningdifferentiatie	S	√	√	√
	voorzieningen	S/F	√	√	√
	openbare ruimte	F	√	√	√
	Inkomsten genereren			√	

In de drie casus is verbetering van de woningkwaliteit één van de doelstellingen van de corporaties. Deze doelstelling wordt door de huurders gedeeld. Dat is verklaarbaar want in al deze wijken dateren de woningen uit de naoorlogse periode, waarvan de bouwkwiteit te wensen overlaat.

De woningen zijn inmiddels 50 jaar oud en in het kader van strategisch voorraadbeheer staan de corporaties voor de afweging van renovatie of nieuwbouw. Verhoging van het wooncomfort is een bijkomende doelstelling, welke kan worden bereikt door de kwaliteit van de woningen te verbeteren.

Een tweede algemeen gedeelde doelstelling is geschikte huisvesting voor de ouder wordende wijkbewoner. Dat wordt ingevuld door zelfstandige woningen geschikt te maken voor langer zelfstandig wonen (nultreden, levensloopgeschikt) en via het plan van goede voorzieningen, mogelijk in een zorgcomplex. Het blijkt wel lastig om wijkbewoners mee te nemen in maatregelen voor de toekomst. *"Het is mijn woning, niet van een toekomstige huurder!"* (resp. 9, bijlage 1). *"Die duplexwoningen zijn toch prima? Alles gelijkvloers."* (resp. 3, bijlage 1)

Eemland Wonen heeft voor de huurders in Baarn een excursie geregeld naar een project met nultredenwoningen. Dit bracht meer duidelijkheid, waar verschillende huurders wel interesse in hadden.



De derde algemeen gedeelde doelstelling is aandacht voor de buurt. Door de gemeenten wordt dat vertaald naar het opknappen van de openbare ruimte. In Harderwijk probeert de stedenbouwkundige tevens meer ruimte te creëren voor parkeren. De oplossing lijkt simpel. De diepe achtertuinen (na de oorlog verbouwd heel veel mensen hun eigen groente) bieden ruimte genoeg. Wanneer de huizen gesloopt worden, worden de nieuwe woningen verder naar achteren gebouwd, waardoor meer ruimte aan de straatzijde ontstaat. Huurders moeten dus tuin inleveren.

De corporatie in Baarn ziet in de diepe tuinen de mogelijkheid voor grotere woningen. In Hilversum is de wijk ruim van opzet met veel openbare ruimte. De corporatie zou die ruimte graag benutten om te verdichten en de mix van woningtypen uit te breiden. Deze woningdifferentiatie zou het imago van de wijken kunnen verbeteren. In Harderwijk is dat doel niet als zodanig genoemd.

Het antwoord op de tweede deelvraag is ook bevestigend. De actoren kunnen elkaars doelen benoemen. Aanvullend is vastgesteld dat deze doelstellingen in het algemeen breed gedeeld worden door alle actoren binnen de casus. Dat de doelstellingen in alle casus grotendeels overeenkomen, kan worden verklaard door de overeenkomsten in karakter en problematiek van de drie onderzochte wijken.

### 6.3 Belangen

De geconstateerde belangen van de drie casus worden in tabel 6.3 vergeleken.

Tabel 6.3 Belangen in de casus

	Theorie		Empirie		
			Baarn	Hilversum	Harderwijk
Welke belangen?	Woningdifferentiatie	S	√	√	√
	Grondopbrengsten	F		√	
	Woningopbrengsten	F	√		
	Huurlasten		√		√
	Geen sloop	F	√		√
	Woongenot	F	√	√	√
	Voorzieningenaanbod	S/F	√	√	√
	Imago buurt	S	√	√	
	Openbare ruimte	F	√	√	√

De corporaties in de drie gemeenten nemen hun volkshuisvestelijke verantwoordelijkheid serieus. Zij streven een kostenneutrale boekhouding na, en niet een verdienmodel. In jargon noemen ze dit strategisch voorraadbeleid, waarin wordt afgewogen welke middelen van onderhoud nodig zijn om het bezit zo gunstig mogelijk te exploiteren, met oog op de belangen van huurders. Ze hebben daarvoor de keuze tussen planmatig onderhoud, renovatie of nieuwbouw. Huurders kijken daar anders tegen aan. *"De corporatie heeft jarenlang te weinig aan onderhoud gedaan. Geen wonder dat de woningen slecht zijn."* (resp. 3, bijlage 1)

Behoudt de lage huurlasten. Dit belang wordt niet alleen door de huurders genoemd, maar ook door de corporaties en gemeenten. Door de jaren heen hebben deze wijken zich ontwikkeld tot de wijken met de laagste huren, betaalbaar voor de lage inkomens. Elders in de gemeenten zijn door nieuwbouwprojecten de huizenprijzen (koop en huur) hoger. Alternatieven voor goedkope woningen

ontbreken, terwijl de behoefte aanwezig blijft. Voor de vernieuwing betekent dat een lastige rekensom met afwegingen. Wat is voordeliger renoveren of sloop/nieuwbouw?

De corporaties berekenen de woonlast, huur + energielasten. Het streven is de woonlast niet te laten toenemen. De huur wordt als gevolg van een betere kwaliteit (puntenstelsel) wel hoger, maar de energielasten nemen af (energieprestatiequotient). Huurders hebben moeite met deze optelsom. De hogere huur is gewoon een probleem. *"Bij renovatie heb je keuzemogelijkheden waar je zelf uit kon kiezen. Zo kon je zelf invloed hebben op de huurverhoging."* (resp. 3, bijlage 1)

Een ander belang is de voorkeur voor sloop/nieuwbouw of renovatie. Corporaties en gemeenten kijken naar totalen in de woningdifferentiatie en de demografische ontwikkelingen. Het vernieuwingsplan moet voor de eerste 25 jaar passen bij de vraagontwikkeling. Bewoners zoeken naar zekerheid om in de eigen woning te blijven.

Gemeenten en corporaties hechten belang aan een goed imago van de wijk. De onderzochte wijken kenden allen de laagste huren. Gemeenten zagen hogere percentages sociale problematiek en hoopten dat via een fysieke aanpak te kunnen verbeteren. Bewoners zien dat echter anders, zij zijn tevreden in hun wijk. De sociale binding wordt door de corporaties en gemeenten ook wel erkend, maar streven een verbetering na. Een sociale stijging (VROM, 2006) die mogelijk niet door de bewoners wordt verwacht.

Rust in de wijk is vooral een politiek belang. Politici zijn niet blij met ontevreden burgers. Het nemen van ongewenste besluiten worden door raadsleden gemeden. Liever stellen ze een besluit uit, met het verzoek de plannen te wijzigen richting de wensen van de kiezers. Wat opvalt is dat democratische beginselen dan worden losgelaten. Het draait dan om het tegemoet komen aan wensen van de protesterende groep. Het belang van de meerderheid telt dan blijkbaar niet meer. Bij corporaties streeft men naar een democratische meerderheid. Ze zoeken naar een oplossing waar de meerderheid van hun huurders mee kunnen instemmen. Daarom stellen ze bij veel grote weerstand de plannen bij, omdat ze hun imago niet willen beschadigen. Een middel om dat te bereiken is het totale project opdelen in kleinere projecten. Zo wordt het aantal direct belanghebbenden verkleind, wat het bijstellen van de plannen vergemakkelijkt.

Het belang van grondopbrengsten is alleen in Hilversum gebleken. Door bewoners is dit duidelijk genoemd. *"De gemeente moet de grondkosten van de kerk terugkrijgen en ze heeft dat geld nodig om de scholen te kunnen vernieuwen."* (resp. 6, bijlage 1)

De gemeente is minder specifiek. *"De aanpassingen werden steeds doorgerekend, maar bleken financieel niet haalbaar."* (resp. 5, bijlage 1)

De corporatie herkent dat probleem ook.

Het antwoord op de derde deelvraag is niet geheel bevestigend. De actoren binnen de casus zijn slechts voor een deel bekend met de belangen van de anderen. De verklaring daarvoor is dat de belangen niet worden uitgesproken en op tafel gelegd. Partijen trekken hun eigen conclusies tijdens de interactie. En die stroken dan weer niet met de opvatting die de actor zelf heeft.

Een mogelijke verklaring daarvoor ligt in het perspectief van waaruit de actor naar de vraagstelling kijkt. Corporaties en gemeenten hebben een macrobenadering van de buurt. Zij kijken naar totalen in de woningdifferentiatie en de demografische ontwikkelingen. Bewoners hanteren de microbenadering: Welke zekerheid heb ik dat ik in mijn woning kan blijven, of als dat niet kan, krijg ik in deze buurt een andere geschikte woning?

Die perspectieven staan dus recht tegenover elkaar.

#### 6.4 Instrumenten

Tabel 6.4 vormt de vergelijking van de benutte instrumenten in de onderzochte casus.

Tabel 6.4 Instrumenten in de casus

	Theorie		Empirie		
			Baarn	Hilversum	Harderwijk
Welke sturings-Instrumenten?	Plannen	J/C	√	√	√
	Subsidies, incentives		√	√	√
	Kennis	C	√	√	√
	Geld		√	√	√
	Politieke druk	C	√	√	√
	Pers	C	√	√	√
	Mobilisatie van gelijkgestemden	C	√	√	√

In alle casus zijn alle actoren het eens, de corporaties hebben het geld voor de verbetering. Tevens geven alle drie de corporaties aan de kennis te bezitten om het vernieuwingsproject te realiseren.

Een aantal respondenten heeft aangegeven behoefte te hebben aan de vastgestelde visie. De corporatiedirecteur in Baarn veronderstelt dat een vastgestelde visie meer politieke steun zou hebben opgeleverd. De corporatiedirecteur in Hilversum, is daar minder van overtuigd: *“Een vastgestelde visie maakt het misschien makkelijker, maar de definitieve stemming gebeurt toch onder invloed van de publieke opinie.”* (resp. 4, bijlage 1)

In alle drie de casus is de basis voor de interactie een stedenbouwkundige plan. Dat plan is niet direct tot stand gekomen via overleg met alle partijen. Volgens de corporatie in Harderwijk wel, maar de bewoners herkennen zich niet in de uitvoering via grootschalige sloop/nieuwbouw.

Subsidie helpt in de ogen van bestuurders om zaken op gang te brengen en vanwege meer middelen een beter plan te maken. Bewoners zien het al gauw als een excuus. *“de gemeente moest de subsidie (ISV) opmaken.”* (resp. 3, bijlage 1)

Kennis is een aantal keren genoemd als instrument. Corporaties en gemeenten beschikken over kennis. Daarnaast blijkt uit de casus dat het gebrek aan kennis bij bewoners de planvorming negatief beïnvloedt. *“Bewoners hadden met betere info andere keuzes gemaakt.”* (resp. 3, bijlage 1)

Daaruit kan worden opgemaakt dat kennisuitwisseling belangrijk is om met elkaar voor- en nadelen af te kunnen wegen.

Publiciteit werkt zeker. Politici zijn gevoelig voor negatieve beeldvorming. In alle casus worden de meer positieve geluiden overschreeuwd door de proteststemmen. Besluitvorming zou eenvoudiger zijn wanneer het democratisch gehalte van voor- en tegenstanders duidelijker zou zijn. Bestuurders zouden zich dan gesteund weten door harde cijfers en daar hun besluiten mee kunnen onderbouwen. In Baarn bleken de raadsleden in de ogen van corporatie en bewoners gevoelig voor negatieve beeldvorming. Dit in het voordeel van bewoners. De corporatie had liever gezien dat een heldere visie bestuurlijk gedragen werd. In dat geval zouden raadsleden minder snel de kant van de bewoners hebben gekozen.

Het antwoord op de vierde deelvraag is bevestigend. De actoren zijn zich bewust van de middelen die de actoren tot hun beschikking staan om hun doelen te bereiken. De verdeling van die middelen is niet gelijkwaardig. Met name bewoners hebben maar één middel, het zoeken van de publiciteit om steun te krijgen voor hun bezwaren.

## 6.5 Interactie

In alle casus zijn de actoren van mening dat de regietaak bij de gemeente hoort. Daarmee wordt de vijfde deelvraag unaniem beantwoord.

De zesde deelvraag is lastiger te beantwoorden. De drie gemeenten hebben de leiding genomen in het betrekken van de bewoners. Daarmee zijn ze ook van mening dat zij de regie sturen. Dat blijkt ook wel uit de reacties van alle respondenten. Met uitzondering van Baarn, daar vinden de bewoners dat de corporatie sterk stuurt.

Het invullen van de regierol ligt deels bij projectleiders en bestuurders. Verschillende respondenten geven aan dat de mate van de sturing afhankelijk is van personen. Met name krachtige bestuurders kunnen resultaten bereiken. De lange doorlooptijden van de projecten zorgen voor regelmatige wisselingen in die functies wat de daadkracht negatief beïnvloed. In Hilversum bijvoorbeeld, is inmiddels al de vijfde wethouder betrokken. Hetzelfde geldt voor projectleiders. Veel wisselingen bevordert de regie niet. Waarmee een antwoord is gegeven op de zevende deelvraag.

De achtste deelvraag draait om de beleidlijnen van de gemeenten. Deze worden als doelstellingen vastgelegd in plannen en visies en hebben de instemming van alle partijen. Het beleidsperspectief is dus wel duidelijk.

De negende deelvraag richt zich op de vormen van de interactie. Voor de verschillende casus zijn deze samengevat in tabel 6.5

Tabel 6.5 Interacties in de casus

	Theorie		Empirie		
			Baarn	Hilversum	Gemeente
Welke vormen van interactie?	Ontmoeting, informeren	C	√	√	√
	Overleg	C	√	√	√
	Nieuwsbrieven, wijkkrant	C	√	√	√
	Onderzoek, enquêtes	C	√	√	√

In alle casus richt de interactie zich in eerste instantie tot verificatie van de probleemanalyse bij bewoners. In alle drie de casus worden bewoners geïnformeerd

over de plannen. Het moment van betrekken van de bewoners verschilt. Hilversum informeert heel vroeg. De buurtbewoners wordt gevraagd mee te denken in de ontwikkelingsbehoefte. Reacties uit de buurt vormen de basis voor de plannen, de Buurtvisie Noord. Onder leiding van een bureau is deze tot stand gekomen. In Harderwijk heeft de corporatie een inventarisatie gehouden onder een adviesgroep waar bewoners en ambtenaren gezamenlijk zitting hadden.

De volgende stap is het voorleggen van de oplossing op de problemen middels een stedenbouwkundig plan. In alle casus zijn oplossingen door een architectenbureau verwerkt in een stedenbouwkundig ontwerp. De corporatie in Baarn heeft ook een stedenbouwkundig plan op laten stellen echter alleen op basis van eigen inzichten. Bewoners worden in die oplossingen niet betrokken. Wanneer vervolgens weerstand ontstaat, wordt de stap naar overleg genomen. Het open karakter van dat overleg varieert. In Baarn proberen bestuurders de bewoners te overtuigen en wanneer dat niet lukt gaan ze op zoek naar varianten.

In Hilversum levert dat bij de plannen voor de appartementen weinig problemen op. Maar de oplossing voor het Lieven de Keyproject loopt via heel formele routes. In Harderwijk zijn de partijen zich bewust geworden van de noodzaak samen tot een oplossing te komen. De weg naar de besluitvorming is voor de corporatie heel helder, maar dat proces begrijpen de bewoners niet. Dat verklaart waarom de planvorming daar zo veel tijd kost.

Een respondent adviseert voor het proces: *"Maak een goede actoren analyse en baken het aantal actoren af. Maak ook inzichtelijk welke middelen een ieder heeft en doe dat waar je goed in bent. Maak ook duidelijke wie welke verantwoordelijkheid heeft. Gemeente voor het bestemmingsplan, corporatie en raad nemen hun eigen specifieke besluiten."* (resp. 2, bijlage 1)

Bovenstaande routes geven een indruk hoe de gemeenten de interactie organiseren, het antwoord op de negende deelvraag.

In de tiende deelvraag wordt gezocht naar de resultaten van de regievoering in relatie tot breed gesteunde plannen.

Nadat in Baarn het stedenbouwkundig plan was gepresenteerd en de weerstand ontstond is via overleg gezocht naar bijstelling van het plan. Een kleine groep tegenstanders had moeite om afstand te nemen van hun individueel belang. Door direct op de barricaden te springen werd de politiek onderling verdeeld. In het college was een verdeeldheid aan bestuurlijke ervaring. Collegiaal bestuur was voor dit project niet aan de orde, wat de verdeeldheid tussen fracties in de kaart speelde.

De wijkbewoonster is matig tevreden met het resultaat. *"Als plan zo was uitgevoerd als uiteindelijk besloten was het wel het meest haalbare. Maar daarna is in de loop der jaren toch steeds weer bijgesteld. De renovatiewerkzaamheden brachten veel ellende. Het resultaat van de renovatie valt heel erg tegen. Technisch is het toch niet goed, het moet nu wel 25 jaar blijven staan en dan krijg je weer hetzelfde. Achteraf was sloop nieuwbouw waarschijnlijk beter geworden. Buitenkant is beter dan binnenkant. Bewoners hadden met betere info andere keuzen gemaakt."* (resp. 3, bijlage 1)

In Hilversum had de Belangenvereniging BIK geen bezwaar tegen de doelstellingen van het woondienstencentrum. Zij zagen alleen hun belangen geschaad door de massaliteit van de voorgestelde plannen. De gemeente was echter niet meer in staat om tot consensus te komen. De letterlijke ruimte voor het project was te be-

perkt geworden om tot een haalbare exploitatie te komen. De gemeente had daarom geen onderhandelingsruimte meer om via overleg een oplossing te vinden. De corporatiedirecteur zegt over het Lieven de Key project: *"Het probleem is dat het financieel niet op die locatie op te lossen is. Kan alleen nog maar door verdichten. Er viel niet te onderhandelen over de massa. Financieel was dat noodzakelijk. Onderhandelingsruimte is er dus niet. Spreiding van de kosten (en oplossing) was een oplossing geweest. Massaspreiding was best mogelijk geweest. Dat komt naar voren door het opdelen naar kleinere projecten. De kern van de ontwikkeling waren de woonservicezones. De rest is daarbij gekomen. Toch wilde men het niet complexer maken. Op een hoger schaalniveau had het opgelost kunnen worden. Maar dan kom je ook bij middelen van anderen. De gemeente heeft zich daar hard in opgesteld. De bewoners hebben goed gebruik gemaakt van hun zieligheid. Ze hebben de politiek daarmee beïnvloed. Hoewel de grootste groep vond het een goed plan, een kleine groep niet. En toch wint de minderheid. Democratisch klopt dat niet, maar zo werkt dat niet altijd. Ze zijn afhankelijk van hun electoraat. En reageren veel actiever op die signalen."* (resp. 4, bijlage 1)

Ook in Harderwijk geven respondenten aan dat de dwang tot overleg heeft geleid tot een nieuw gefaseerd proces van planvorming. Daar ligt nu een gedeelde visie van uitgangspunten voor de vernieuwing. Wel geven alle partijen aan dat het veel tijd heeft gekost om verloren vertrouwen in elkaar terug te winnen. Een gezonde achterdocht naar elkaar is nog steeds aanwezig. Of de gezamenlijke planontwikkeling tot een goed einde komt moet nog blijken. Voorwaarde hiervoor is het opbouwen van vertrouwen in elkaar.

Het antwoord op de tiende deelvraag, de mate waarin de interactie heeft geleid tot een breed gesteund plan, is in de drie casus een beperkte mate. Vrijwel alle respondenten geven aan dat een andere aanpak of regie mogelijk tot betere resultaten had geleid. Het zijn de gemeentelijk projectleiders die dit niet zeggen. Zij hebben in deze richting geen uitspraken gedaan.

## **7 CONCLUSIES**

In dit afsluitende hoofdstuk worden conclusies getrokken uit de analyse van de casus. De conclusies richten zich op de effecten van de interactie, de mate van regie en de besluitvorming, omdat dit de kernelementen zijn van de centrale vraagstelling:

*Op welke wijze sturen gemeenten interactie tussen betrokkenen in de wijkontwikkeling om een breed gesteunde planvorming te bereiken?*

De theoretische basis voor dit onderzoek ligt in de Social Network Theory en de inzichten over bestuurlijke sturingsmogelijkheden. Dat is gecombineerd tot de hypothese, dat door actoren bij elkaar te brengen en een afstemmingsoverleg rond doelen en belangen te organiseren, breder gesteunde plannen ontstaan. De toetsing van die hypothese vindt plaats door de conclusie te structureren volgens een geknipte centrale vraag, als titel van een subparagraaf.

### **7.1 Op welke wijze sturen gemeenten.....**

Uit dit onderzoek blijkt de gedeelde mening dat de regierol voor de gemeente is. Gezien de plaats van democratische besluitvorming en het traject wat daar aan vooraf gaat, de planvorming, is dat ook logisch. Maar de manier waarop deze gemeenten hun regietaak invullen, is beperkt.

Daar waar de gemeente de regierol krijgt toegedicht is de invulling van de taak niet helder. De spelregels worden niet vastgelegd, het proces van de planvorming is niet duidelijk. De onderzochte gemeenten sturen ad-hoc. Het lijkt meer op minimaliseren van weerstand dan op het bereiken van consensus.

De analyse van de casus wijst op twee problemen:

1. Helderheid over het planvormingsproces
2. Onmacht bij de regievoerder

De verklaringen daarvoor zijn terug te vinden in de theorie.

#### **7.1.1 Helderheid over het planvormingsproces.**

Het iteratieve proces dat Spit & Zoete (2005, p. 93) schetsen, wordt niet ingezet. De werkelijke afstemming ging in al deze casus over een uitgewerkt stedenbouwkundig plan. Deze zetten de bewoners op een achterstand van de corporaties en gemeenten die daarin zelf al hun doelstellingen en belangen hadden verwerkt. Zelden is eerst gezocht naar gedeelde doelstellingen en belangen. Dat betekent dat analoog aan de participatieladder van Arnstein (1969) in de onderzochte casus de meest benutte treden die van informeren en raadplegen blijken te zijn. In mindere mate wordt gekozen voor adviseren en meebeslissen. En volgens Stone (1989) liggen op die hogere treden de oplossingen.

#### **7.1.2 Onmacht bij de regievoerder**

Edelenbos et al. (2005, p. 424-426) zoeken de verklaring in de 'horizontale democratie' tegenover de 'verticale democratie'. Met de horizontale democratie doelen zij op de overlegstructuur op tot oplossingen te komen, en met de verticale

democratie doelen zij op de bestuurlijke hiërarchie. Dit zijn netwerken die met elkaar vervlochten zijn. De doorzettingsmacht van leden van de horizontale democratie is echter kleiner dan die van de verticale democratie. Wanneer projectleiders deel uit maken van beide netwerken, zijn zij volgens Edelenbos et al. sterk gevoelig voor de politieke directieven. Dit wordt bevestigd door verschillende respondenten: daadkrachtige bestuurders geven het proces vaart. Edelenbos et al. zien als geschikte strategie daarvoor het betrekken van de vertegenwoordigers van de verticale democratie in de dynamiek van de planvorming (Edelenbos et al., 2005, p. 245). Dit kan via formele, maar ook via informele netwerken.

## **7.2 ... interactie tussen betrokkenen in de wijkontwikkeling .....**

De drie casus kennen een beperkte interactie tussen de actoren. In de vorige paragraaf is al gebleken dat vanuit de gemeenten niet sterk gestuurd wordt op de onderhandeling. Toch is dit volgens de instrumentele en sociaal-constructieve benadering cruciaal (tabel 3.1).

Dat niet sterk wordt gestuurd op onderhandelen kan worden verklaard uit een onvolledige basis voor succesvolle onderhandelingen, het conceptuele model.

Van de vier elementen zijn er drie ingevuld:

1. Actoren: het netwerk van de belangrijkste actoren is duidelijk.
2. Doelstellingen: ook de doelstellingen zijn over het algemeen wel duidelijk. Interessant is dat de belangrijkste doelstelling van de initiatiefnemer, verbetering woningen en buurt, in deze drie casus gedeeld wordt.
3. Instrumenten: ook het gebruik van instrumenten is helder. De verschillende actoren zijn zich bewust van de bruikbare instrumenten van elkaar. Wel wordt erkend dat in dit soort vernieuwingsprojecten de bewoners over weinig middelen beschikken.

Wat ontbreekt is inzicht in elkaars belangen. Deze worden niet uitgesproken.

Uit de analyse is gebleken dat het moeilijk is om doelen en belangen van elkaar te onderscheiden. Belangen zijn de drijfveren om bepaalde doelen na te streven (Klok, 1993). Het is dus niet het primaire doel, maar een motief. Actoren zijn zich niet altijd bewust van deze belangen en dus de drijfveren. Soms niet eens van hun eigen belangen. Dat verklaart ook waarom zoveel onbegrip is dat gezamenlijke doelstellingen toch niet haalbaar lijken.

*"We willen toch allemaal kwalitatief goede woningen, waarom gaan we dan niet nieuw bouwen? Per saldo nemen de woonlasten niet toe, dus wat is het probleem?"* (resp. 7, bijlage1)

Wat dan onuitgesproken blijft is dat de huurder het huis moet verlaten en niet zeker is wanneer, waar en op welke plek hij terug kan keren. Omwille van zekerheid wordt door bewoners daarom ingezet op renovatie. *"Dan kun je misschien nog in je huis blijven, bij sloop is het zeker dat je er uit moet."* (resp. 2, bijlage 1)

Hier speelt ook de afweging tussen algemene belangen en individuele belangen een rol. Voor planvorming met bewoners is dat een lastig dilemma. Een sociaal plan geeft antwoord op deze vragen, maar in Baarn en Harderwijk volgt het sociaal plan na het fysieke plan. Dus blijft de weerstand bestaan, omdat zekerheid ontbreekt.



### 7.3 ..... om een breed gesteunde planvorming te bereiken?

De wijze waarop in de verschillende gemeenten met de tegenstand wordt omgegaan verschilt. Baarn en Harderwijk zoeken de dialoog. De gemeente Hilversum zoekt de oplossing in uitwerking van een nieuw plan.

Die dialoog verloopt moeizaam. In Baarn struikelt dit telkens omdat weerstand biedende huurders geen concessies willen doen. Een gemeenschappelijk belang is in hun ogen niet aan de orde. Het persoonlijk belang prevaleert. Op politiek niveau is bij de gemeente eveneens geen gedeelde visie te bereiken. Financiële en sociale belangen botsen, maar vooral rust en fractiebelangen (politieke steun bij het electoraat) staan een gedeeld belang in de weg.

In Harderwijk wordt de dialoog vooral gebruikt om het besluitvormingsproces te structureren en te werken aan een goed samenwerkingsklimaat. Partijen erkennen dat gelijkwaardigheid, vertrouwen en gedeelde uitgangspunten noodzakelijk zijn om tot een verdedigbaar plan te komen.

In Hilversum kiezen partijen voor de formele weg. De bewoners reageren via zienswijzen op de plannen van corporatie en gemeente, waarna deze de plannen bijstellen en opnieuw ter inzage leggen. De formele verstandhoudingen blijven de boventoon voeren. Daarmee is een afstemmingsoverleg niet mogelijk en blijven partijen via de politiek en pers volhardend in discussie.

De verklaring voor dit probleem ligt in de verantwoordelijkheid die actoren willen dragen voor concessies. Een sterk georganiseerd netwerk, de corporatie bijvoorbeeld, heeft daar minder moeite mee dan bewoners. De corporatie heeft een visie en een bedrijfsmatig doel. Zij kiezen als geheel voor de beste oplossing om dat doel na te streven.

Bewoners, georganiseerd in een minder formeel netwerk van bezwaarmakers, hebben daar veel meer moeite mee. Altshuler constateert dat ook in zijn beschouwing van het ideaal van *comprehensive planning*. Het is voor hen makkelijker om zich te richten op een enkel individueel belang, dan mee te denken over algemene belangen (Stein, 1995, p. 92).

Op gemeentelijk niveau ligt de verantwoordelijkheid voor besluiten bij de bestuurders. De projectleiders zijn verantwoordelijk voor analyses en oplossingsvoorstellen. De maatschappelijke afwegingen leggen zij voor aan het bestuur. Wat niet beïnvloedbaar is, zijn de persoonlijke drijfveren van bestuurders om al dan niet daadkrachtig op te treden. De ene bestuurder wil scoren, de andere bestuurder wil graag met zoveel mogelijk mensen vrienden blijven.

Edelenbos et al. geven voor dat probleem wel een oplossingsstrategie. Biedt alle actoren een exit-optie. "*Partijen gunnen elkaar dan ruimte om zich van de resultaten van het proces te distantiëren.*" (Edelenbos et al., 2005, p. 425) Wanneer het plan bijvoorbeeld voor bewoners ongunstig uitvalt, hoeven hun vertegenwoordigers zich niet naar hun netwerk te verantwoorden. Zij waren het niet met het resultaat eens, maar anderen hebben de keuze gemaakt. Daarmee zijn ze niet meer verantwoordelijk voor het resultaat.

Tot slot blijkt ook kennisuitwisseling belangrijk om andere partijen mee te nemen in de afwegingen die worden gemaakt. Forester (Forester, 1989, p. 437-451) spreekt in dat kader over "*information as a source of power*". Hij maakt inzichtelijk dat het al dan niet delen van kennis van strategisch belang is bij planvorming. Forester on-

derscheidt bijvoorbeeld vier vormen van *misinformation*. Gebrek aan kennis bijvoorbeeld, hindert een andere actor om tot gewogen besluiten te komen. Met het verstrekken of onthouden van kennis kan besluitvorming dus gestuurd worden. Een bijkomende factor is dat de mate van kennisuitwisseling bijdraagt in het vertrouwen dat de actoren in elkaar kunnen opbouwen. Ter illustratie daarvan geeft het instrument van het stedenbouwkundig plan in deze drie casus een sterke ruimtelijke sturing. Het verhaal daar achter, (waarom kiezen we voor deze oplossing?) wordt steeds achteraf gegeven. Bewoners worden nauwelijks betrokken in dat afwegingsproces. Het op peil brengen van elkaars kennisniveau blijft achterwege, waarmee de ongelijkwaardigheid tussen actoren blijft bestaan.

#### **7.4 Conclusie**

De hypothese dat middels interactie beter gedragen plannen ontstaan (Stone, 1989), is niet uit dit onderzoek gebleken. Daarvoor zijn de interacties te beperkt en weinig interactief geweest.

De benadering vanuit de netwerktheorie geeft een verklaring voor de moeizame gemeenschappelijke planvorming. Een mogelijke verklaring is het verschillende karakter van de netwerken. In paragraaf 3.1 is in dat kader het nut van een actorenanalyse genoemd. Een dergelijke analyse geeft inzicht in het karakter van de netwerken van de actoren. In deze casus blijken verschillen in stabiliteit van de netwerken.

Bewoners hebben groot, maar instabiel netwerk, vooral gebaseerd op een enkel, maar gedeeld, individueel belang. In deze drie gemeenten vormen bewoners een hindermacht en zoeken als instrument om hun belangen te verdedigen naar politieke of publieke steun. Daarmee proberen ze een wig te drijven tussen de meer ambtelijk vastgestelde doelen en de politieke besluitvorming. Het hogere maatschappelijke doel, kwalitatief goede sociale huisvesting voor de lange termijn, is ondergeschikt aan het individuele belang. Gelijkwaardigheid tussen actoren in het beleidsproces (gedeelde doelstellingen, belangen en instrumenten) ontbreekt dan.

De gemeenten zijn ook minder stabiele netwerken. Functionarissen (wethouders, projectleiders) wisselen tijdens de lange looptijden van vernieuwingsprojecten. Met name bestuurders zoeken tijdens hun ambtsperiode naar snelle successen. Wanneer die successen niet binnen een collegeperiode bereikt kunnen worden, neemt de betrokkenheid van bestuurders af. Een duidelijke visie (van bestuur, of bijvoorkoor van de gezamenlijke actoren) kan bijdragen aan het versterken van de stabiliteit van het netwerk. De afzonderlijke deelnemers in het netwerk zijn zich dan bewust van het doel waar al die tijd naar gestreefd wordt (Ouwehand et al., 2004, p. 98).

Corporaties vormen in dat kader al een stabiel netwerk; alle medewerkers dragen met hun eigen specifieke taak bij aan het bereiken van de gezamenlijke doelstellingen. Het bedrijfsbelang, in de vorm van de sociale huisvestingstaak houdt stand, ook bij functiewisselingen. Voor een corporatie is het daarom makkelijker consequent te blijven handelen in de planvorming.

Een hiërarchische verhouding tussen de actoren is niet gebleken. Corporatie en gemeenten zijn zich bewust van instemming van bewoners om hun doelen te bereiken. Door zich dominant op te stellen bereiken ze niets, dus gaan allen het overleg in.

## Hypothesen over parameters

In hoofdstuk drie zijn de variabelen in het conceptueel model verdeeld in de parameters sociaal, fysiek, publiek en privaat. Alle parameters komen in de onderzochte casus voor. Voor de besluitvorming betekenen deze parameters weinig. Door het gebrek aan een werkelijk onderhandelingsproces is over een dominerende invloed van een bepaald type niets te zeggen.

Bij de instrumenten zijn de parameters communicatief, juridisch en financiën genoemd. De hypothese dat deze parameters op verschillende momenten in de planvorming ingezet worden is bevestigd. De communicatieve instrumenten worden gebruikt om het overleg aan te slingeren, de financiële instrumenten zijn vervolgens bepalend voor de keuzes die voor de plannen gemaakt worden. Tenslotte is het juridische instrument, meestal het bestemmingsplan, doorslaggevend in de besluitvorming.

De vergelijkende analyse van de casus bevestigt de frictie tussen sociale en fysieke belangen, zoals ook door van der Pennen et al. (2004) is beschreven. Dat één daarvan belangrijker zou zijn dan de ander is niet gebleken. In tegendeel, voor een doorslaggevend resultaat moeten beide belangen ingevuld zijn. Dat blijkt bijvoorbeeld in het Lieven de Keyplan in Hilversum: het realiseren van zorg en onderwijs is niet mogelijk zonder de inkomsten uit woningbouw. Ook de verbetering van de woningen is in Baarn en Harderwijk niet mogelijk zonder tegemoet te komen aan wensen van bewoners.

## 7.5 Slotbeschouwing

De VROMraad erkent dat het vraagstuk van herstructurering en inbreiding voor veel gemeenten actueel is.

*“De complexiteit van de verstedelijkingsopgave neemt toe. [...] Het belang van kwaliteit neemt toe. Zeker in gebieden waar de woningmarkt ontspant of krimpt, krijgen consumentenwensen meer gewicht. Naast de kwaliteit van de woning wil de consument ook een hoogwaardig ingerichte woonomgeving, een goede bereikbaarheid, groen en allerhande voorzieningen. [...] Kwaliteit betekent ook permanent investeren in het opknappen van de bestaande voorraad met renovatie-programma's en een substantiële sloop-nieuwbouwproductie”* (Vromraad, 2009).

In de aanpak van gebiedsontwikkelingen bestaat onderscheid tussen ontwikkeling van nieuwe gebieden (uitleglocaties) en bestaande gebieden (herstructurering). Deze twee vormen van gebiedsontwikkeling verschillen in grote mate als gevolg van het karakter, wat zich laat verklaren door verschillen in de vier variabelen van het conceptueel model.

1. De verdeling van actoren is anders: meer projectontwikkelaars bij uitbreiding en meer bewoners in het geval van herstructurering bijvoorbeeld.
2. De belangen in grondbezit zijn ook niet vergelijkbaar. Bij uitleglocaties kent de bestemmingswijziging van de grond een sterk financieel belang en is het in bezit van slechts enkele partijen. In het geval van herstructurering ontbreekt deze mogelijkheid van winstmaximalisatie en dienen de kosten uit andere bronnen gedekt te worden. Mogelijkheden daarvoor zijn verdichting (meer woningen) en in het geval van sociale woningbouw

besparingen op toekomstige onderhoudskosten en dekking uit waardevermeerdering van het bezit.

3. Tenslotte verschillen de doelstellingen voor de ontwikkeling. Met nieuwe locaties wordt een nijpend woningtekort aangepakt, terwijl herstructurering een meer sociale noodzaak kent, namelijk het tegengaan van verloedering en sociale achterstanden. VROM heeft onder leiding van minister Vogelaar (Vromraad, 2006) de problematiek van achterstandswijken hoog op de agenda gezet en woningcorporaties zoeken de oplossing in verbetering van de woningkwaliteit.
4. Bij nieuwe ontwikkelingen worden veel juridische grondbeleidsinstrumenten ingezet. Die mogelijkheden zijn bij herstructurering minder (de bestemming is meestal al wonen), en zijn aanvullende instrumenten nodig zoals financiële (subsidies) en communicatieve instrumenten (interactieve planvorming).

Nu de mogelijkheden voor uitleglocaties afnemen en de opgave van de vernieuwing van na-oorlogse wijken als gevolg van kwaliteitseisen corporaties bezighoudt, komt het vraagstuk van herstructurering naar voren. De complexiteit van de planvorming bij deze opgave vraagt om een heldere regievoering, welke in toenemende mate aan de gemeente wordt toegewezen. De sturingsmogelijkheid van de gemeente ligt volgens het conceptueel model bij de interactie tussen de actoren. Het werkelijk betrekken van bewoners wordt zo als een noodzaak gezien om tot een goed plan te komen. In de uitvoering lijkt het meer een verplicht nummer om zich te kunnen verantwoorden naar de gemeenteraad, dan een manier om meerwaarde te bereiken. De kans om via interactie in een vroeg stadium zicht te krijgen op belangen die werkelijk spelen, mag benut worden.

Teruggrijpend naar de definitie uit paragraaf 1.3 geeft dit onderzoek aan dat het interactieve spel tussen actoren bemoedigt wordt door meerdere factoren:

- Ongelijk kennis- en ervaringsniveau bij actoren
- Mate van vertrouwen in elkaar
- Onvoldoende uitgewerkte gedeelde visie
- Onvoldoende inzicht in de werkelijke belangen en drijfveren van elkaar
- onduidelijke spelregels

Ondanks de geschetste factoren biedt het interactieve spel wel mogelijkheden om tot planvorming te komen. Het erkennen van deze factoren is de eerste stap naar een succesvolle regie. Door vervolgens met elkaar deze factoren te bespreken en helder te maken wordt het planproces inzichtelijker.

De route naar besluitvorming is voor bewoners onduidelijk, tenminste niet vooraf vastgesteld. De oorzaak ligt bij onervarenheid van bewoners met dergelijke processen. De afwegingen die aan de plannen ten grondslag liggen kunnen daarom ook beter samen besproken worden. Dat is de kennisuitwisseling die nodig is om voorstellen te kunnen begrijpen en af te wegen. Afwegingen maken op basis van beperkte of ontbrekende kennis is lastig. Wanneer dan ook nog het vertrouwen ontbreekt dat andere partijen met de beste intenties handelen, wordt het opstellen van een gezamenlijk plan bijna onmogelijk.

Het opstellen van de spelregels is een voorwaarde voor het overleg of onderhandeling. Het moet duidelijk zijn voor alle actoren welke rol en mogelijkheden zij

hebben bij planvorming en besluiten. In dit onderzoek draait het steeds om plannen voor wijzigingen in het woning- bestand. De besluitvorming over dat woningbezit ligt primair bij de corporatie. Zij hebben het bezit en het geld, met het gevolg dat het principe "wie betaalt, bepaalt" kan gelden. Wanneer de plannen van de corporatie passen binnen het vigerend bestemmingsplan, kan een andere partij dat besluit niet vernietigen. Hooguit kan het verkrijgen van bouwvergunningen het uitvoeringsproces vertragen. Ondanks dit recht van besluitvorming drukt de corporatie niet steeds hun plan door. Dat valt te begrijpen door de constatering dat ook huurders de woningen als hun bezit beschouwen. Ze betalen immers huur en zijn via de huurwet beschermd in hun rechten. Deze dubbele eigendomsbeleving remt corporaties in hun besluitvorming.

Omdat meer ingrijpende wijzigingen in de buurt meestal niet binnen het bestemmingsplan passen, komt de besluitvorming vervolgens bij de gemeente te liggen. Bestemmingsplannen worden via de politiek vastgesteld. En dan blijkt, zie het voorbeeld van Baarn en Hilversum, dat de weerstand van het electoraat een rol gaat spelen. Democratisch gezien zou dan vastgesteld kunnen worden of het voorgestelde plan een meerderheid vindt bij de bewoners. Of dit ook werkelijk in de casus is gebeurd, is niet vastgesteld. Ondanks de respons van de corporaties dat men plannen door wil voeren bij een instemmingsgraad van circa 70%.

De gemeenteraad maakt haar eigen afweging bij de vaststelling van die bestemmingsplanwijzigingen. Dat is wettelijk geregeld en is gelegitimeerd omdat het mandaat al via de gemeenteraadsverkiezingen op democratische wijze is verkregen. Het probleem om in Baarn de plannen vastgesteld te krijgen, wordt mogelijk beïnvloed door de wens om de kiezers aan zich te binden, om bij de volgende verkiezingen weer zoveel mogelijk stemmen te krijgen. In dat geval is het theoretisch mogelijk dat een plan, wat in goed overleg tot stand is gekomen, het niet red bij vaststelling in de gemeenteraad. Voor een goed begrip is het belangrijk dat die ontsnappingsroute duidelijk wordt bij het bespreken van de spelregels.

## LITERATUURLIJST

- Abma, T. (2000), *Onderhandelend evalueren. 'Fourth Generation Evaluation' van Egon Guba en Yvonna Lincoln*. In: Bestuurskunde, jaargang 9, nr. 8, december 2000, p. 393-403
- Arend, S. van der (2007), *Pleitbezorgers, procesmanagers en participanten. Interactief beleid en de rolverdeling tussen overheid en burgers in de Nederlandse democratie*. Delft: uitgeverij Eburon.
- Arnstein, S.R. (1969), *A ladder of citizen participation*. In: J.M. Stein, ed., *Classis readings in Urban Planning*, p. 358 – 373. New York: McGraw-Hill Inc.
- Baarda, D.B. en M.P.M. de Goede (2001), *Basisboek Methoden en Technieken. Handleiding voor het opzetten van onderzoek*. Groningen: Stenfert Kroese.
- Bergeijk, E. A. Kokx, G. Bolt en R. van Kempen (2008), *Helpt herstructurering?*. Delft: Eburon.
- BiZa en Koninkrijksrelaties (2006), *Jaarboek Grotestedenbeleid 2004*. Den Haag: Min. van Biza en Koninkrijksrelaties.
- Bekkers, V.J.J.M. (2007), *Beleid in beweging*. Den Haag: Lemma.
- Bressers, J.T.A. en P.-J. Klok (1987), *Grondslagen voor een instrumententheorie*. *Beleidswetenschap*, 1, p. 77-97.
- Bruce, J. & A. Doherty & M. McDonald (1996), *Urban change and its management*. London: Hodder & Stoughton.
- Bruijn, J.A., W.J.M. Kickert & J.F.M. Koppenjan (1992), *Beleid en sturing in complexe netwerken. Management van complexe beleidsnetwerken*. Rotterdam.
- Bryman, A. (2004), *Social Research Methods*. New York: Oxford University Press.
- Bruijn, H. de & G. Teisman reds. (2004), *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen*. Utrecht: Uitgeverij Lemma bv.
- Buitelaar, E., H. Mertens, B. Needham, G. de Kam (2006), *Sturend vermogen en woningbouw*. Utrecht: Nethur.
- Buiter, H. (2005), *Riool, Rails en Asphalt. 80 jaar straatruimte in vier Nederlandse steden*. Zutphen: Walburg Pers.
- Cammen, H. van der & L. de Klerk (2003), *Ruimtelijke ordening, van Grachtengordel tot vinexwijk*. Utrecht: het Spectrum bv.
- Castells, M. (1989), *The informational city. Information technology, economic restructuring and the urban-regional process*. Oxford: 1989.

- Delden, A th. Van (1989). *Ruimte voor stedelijke vernieuwing. Inleidingen congres investeren in stedelijke vernieuwing*. Amsterdam : Stichting forum voor stedelijke vernieuwing.
- Edelenbos, J. (2000), *Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Utrecht: Lemma.
- Edelenbos, J. en E.H. Klijn (2005), *Managing stakeholder involvement in decision making: a comparative analysis of six interactive processes in the Netherlands*. In: Journal of Public Administration Research and Theory. Oxford: University Press.
- Forester, J. (1989), *Planning in the Face of Power*. In: J.M. Stein, ed., *Classis readings in Urban Planning*, p. 358 – 373. New York: McGraw-Hill Inc.
- Gemeente Baarn (2003), *Project Nieuwe Oosterhei gemeente Baarn*. [online]. [Geraadpleegd op 17 februari 2009]. Beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.nieuwsbank.nl/inp/2003/04/04/R006.htm>>
- Gemeente Baarn (2005), *Ontwikkelingsplan Nieuwe Oosterhei, toelichting*. Baarn: Gemeente Baarn
- Gemeente Baarn (2005a), *Nieuwsbrief Toekomst Nieuwe Oosterhei. januari 2005*. Baarn: Gemeente Baarn.
- Gemeente Baarn (2005b), *Nieuwsbrief Toekomst Nieuwe Oosterhei. juni 2005*. Baarn: Gemeente Baarn.
- Gemeente Baarn (2005c), *Nieuwsbrief Toekomst Nieuwe Oosterhei. november 2005*. Baarn: Gemeente Baarn.
- Gemeente Harderwijk (2007), *Nieuwsbrief Zeebuurt nr. 1*. Harderwijk: UWON
- Gemeente Harderwijk (2008), *Masterplan gebouwde voorzieningen wonen, zorg, welzijn Harderwijk*. Harderwijk: Gemeente Harderwijk
- Gemeente Hilversum (2005), *Buurtvisie Hilversum Noord. april 2005*. Hilversum: Gemeente Hilversum.
- Gemeente Hilversum (2006), *De toekomst van Noord. april 2005*. Hilversum: Project Noord.
- Gemeente Hilversum (2008), *Nieuwsbrief project Noord. September 2008*. Hilversum: Gemeente Hilversum.
- Gils, M. van & Klijn, E.H., (2007) *Complexity in Decision Making: The Case of the Rotterdam Harbour Expansion. Connecting Decisions, Arenas and Actors in Spatial Decision Making*, Planning Theory & Practice, 8:2, 139 - 159

- Groetelaers, D.A. (2004), *Instrumentarium locatieontwikkeling, Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie*. Delft: DUP Science.
- Groote, G., P. Slikker en C. Hugenholtz-Sasse (1996), *Projecten leiden: Methoden en technieken voor projectmatig werken*. Utrecht: Het Spectrum/Marka.
- Guba, E.G. en Y.S. Lincoln (1989), *Fourth Generation Evaluation*. Beverly Hills: Sage Publ.
- Hajer, M., D. Sijmons en F. Feddes (2006), *Een plan dat werkt. Ontwerp en politiek in de regionale planvorming*. Rotterdam: NAI uitgevers.
- Held, D. en J.B. Thompson (1989), *Social theory of modern societies: Anthony Giddens and his critics*. Cambridge: University Press.
- Heuvel, J.H.J van den (1998), *Beleidsinstrumentatie. Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Utrecht: Lemma bv.
- Hortulanus, R.P. en J.E.M. Machielse (2001), *Op het snijvlak van de fysieke en de sociale leefomgeving. Het sociaal debat deel 3*. Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie bv.
- Ibelings, H. (1999), *Nederlandse stedenbouw van de 20<sup>e</sup> eeuw*. Rotterdam: Nai uitgevers.
- Innes, J. (1995), *Planning theory's emerging paradigm: communicatieve action and interactive practice*, in: *Journal of Planning Education and Research*, vol. 14, no.3, p. 183-189)
- Kalle, E. & R. Teule (1997), *Voortdurende zorg om stadsvernieuwing*. Delft: Onderzoeksinstituut OTB.
- Kickert, W.J.M. (1998), *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Klijn, E-H en G.R. Teisman (1992), *Beleid en sturing in complexe netwerken. Beleidsnetwerken: analyse en management*. Rotterdam.
- Kor, R. & G. Wijnen (2005), *Essenties van project- en programmamanagement*, Deventer: Kluwer.
- Korsten, A.F.A. en P.W. Tops (1998), *Lokaal bestuur in Nederland, Inleiding in de gemeentekunde*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Korthals Altes, W. , S. Nieuwenhuizen, M. Stevens, & N. Harkes (2004), *Organisatie van prestatie*. Den Haag: VNG
- Kreukels, A.M.J. en J.B.D. Simonis (1988), *Publiek domein: de veranderende balans tussen staat en samenleving*. Meppel: uitgeverij Boom.



- Klok, P.-J. (1993), *Beleidsinstrumenten als stromen hulpbronnen*, in: J.T.A. Bressers, P. de Jong, P.-J. Klok, A.F.A. Korsten (red.) *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd* pp. 147-157, Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Kuindersma, W. , F.G. Boonstra, S. de Boer, A.L. Gerritsen, M. Pleijte en T.A. Selnes (2006), *Evalueren in Interactie. De mogelijkheden van lerende evaluaties voor het Milieu- en Natuurplanbureau*. Wageningen: Wettelijke onderzoekstaken Natuur en Milieu. WOt-rapport 19.
- Linker, P.J. (2006), *Sturing in de rijksdienst, nieuwe en bestaande inzichten verenigd in het sturingsmodel*. Assen: Koninklijke Van Gorcum bv.
- Mossberger, K. en G. Stoker (2001), *The Evolution of urban regime theory, The Challenge of Conceptualization* In: *Urban Affairs Review*, Vol. 36, No. 6.
- Nio, I. (2003), *Het verlangen naar collectiviteit*, in: *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, nr. 3, 40-46.
- OECD (1996), *Strategies for housing and social integration in cities*. Parijs: OECD.
- Ottens, E, J. van Dielen, L. Deben, A. Wietsma, G. Nijssen, H. de Haan & F. van Wijk (2000), *Wonen. Woning. Wet. Wij wonen, 100 jaar Woningwet*. Amsterdam: Stedelijke Woningdienst Amsterdam.
- Ouwehand, A., T. van der Pennen, R. Sluis (2004), *Schakelen in het proces. Twee case studies naar bestuurlijke relaties bij herstructurering*. Delft: Onderzoeksinstituut OTB.
- Partners + Pröpper (2004), *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Vught: Partners en Pröpper.
- Pennen, T. van der, J. van Bommel, M. Muller (2004), *Schakelen tussen fysiek en sociaal*. Delft: Onderzoeksinstituut OTB.
- Pennen, T. van der, V. Veldheer, E. ter Borg en M. Kunst (1998), *Sociale vernieuwing: van plan naar praktijk*. Rijswijk: SCP.
- Rooijendijk, C. (2005), *That City is mine! Urban Ideal Images in Public debates and City plans*. Amsterdam: Vossiuspers UvA.
- Reijndorp, A. (2004), *Stadswijk. Stedenbouw en dagelijks leven*. Rotterdam: NAI uitgevers.
- Schaar, J. van der (1987), *Groei en bloei van het Nederlandse Volkshuisvestingsbeleid*. Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Spit, T. & P. Zoete (2005), *De achterkant van de planologie. Een inleiding in ruimtelijke ordening en planologie*. Den Haag: Sdu uitgevers.

- Stead, D, & H. Geerlings & E. Meijers, eds (2004), *Policy integration in practice*. Delft: OTB.
- Stone, C.N. (1989), *Regime Politics?*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Stone, C. N. (2006), Power, Reform, and Urban Regime Analysis. In: *City & Community*, Volume 5, number 1, p. 23-38.
- Veen, I. van der (1999), *1970 Stadsvernieuwing, 1985 Stedelijke vernieuwing, 2000 Stedelijke transformatie, 2015 .....*. Rotterdam: Stichting Forum voor Stedelijke Vernieuwing.
- Verweij, A. en B. Goezinne (1996), *Jaarboek 1995 Grote-stedenbeleid*. Rotterdam: ISEO.
- VROM (1990), *Nu aan de slag. Sociale vernieuwing en kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving*. Den Haag: VROM.
- VROM (1997), *Nota Stedelijke vernieuwing*. Den Haag: VROM.
- VROM (2000), *Mensen, Wensen, Wonen*. Den Haag: VROM.
- VROM (2001a), *Op grond van nieuw beleid, nota Grondbeleid*. Den Haag: VROM.
- VROM (2001b), *Samenvatting, Ruimte maken, ruimte delen. Vijfde nota op de ruimtelijke ordening*. Den Haag: VROM.
- VROM (2007), *De Grondexploitatiewet: nieuwe regels voor de ontwikkeling van bouwlocaties*. Den Haag: VROM.
- VROMraad (2006), *Stad en Stijging. Sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing. Advies 054*. Den Haag: VROM-raad.
- VROMraad (2007), *Tijd voor keuzes. Perspectief op een woningmarkt in balans'. Advies 064*. Den Haag: VROM-raad.
- VROMraad (2009), *Grond voor kwaliteit. Voorstellen voor verbetering van overheidsregie op (binnen)stedelijke ontwikkeling. Advies 070*. Den Haag: VROM-raad.
- Weekers, S (2002), *Regievoering bij samenwerkingsprojecten wonen, welzijn en zorg*, Utrecht: SEV + NIZW + IWZ
- Wissink, B. (2003), *Inleiding: ontwikkelingsgang van de planningtheorie*. In: Wissink, B. (2003), *Reader Planningtheorie 'Een eeuw onenigheid – ontwikkelingsgang van de planningtheorie'*. Universiteit Utrecht.
- Wit, E.H.B.J.M. de, (2006), *Samenwerken op goede gronden: Belangenmanagement in de projectorganisatie*. Eindhoven: Stan Ackermans Institute/ADMS.

# Bijlagen

## BIJLAGE 1 RESPONDENTEN

<b>Resp.</b>	<b>Gemeente</b>	<b>Actor</b>	<b>Naam</b>	<b>Functie</b>
1	Baarn	Corporatie	Frits van den Boomgaard	Directeur
2		Gemeente	Argo Oskam	Projectleider
3		Bewoners	Janneke Wijchers	Lid overleggroep
4	Hilversum	Corporatie	Alfred v.d. Bosch	Directeur
5		Gemeente	Alfons Simon	Projectleider
6		Bewoners	Sonja van Middelkoop	Lid BIK
7	Harderwijk	Corporatie	Leo van Doorn	Directeur-bestuurder
8		Gemeente	Wout Nieuwenhuis	Projectleider
9		Bewoners	André Schaftenaar	Huurder

## **BIJLAGE 2 VRAGENLIJST INTERVIEWS**

De gesprekken zijn gevoerd aan de hand van een semi-gestructureerd interview met de volgende onderwerpen

*Welke actoren zijn betrokken in de planvorming?*

- Is duidelijk welke partijen een rol spelen in de planvorming en hoe de onderlinge relaties tussen deze partijen zijn?
- Is een hiërarchie vast te stellen tussen de actoren?
- Op welke wijze worden partijen wel of niet in de planvorming betrokken?
- Welke rol hebben de actoren in de planvorming?

*Is aan te geven welke belangen de verschillende actoren hebben in de gebiedsontwikkeling?*

- Wisselen de actoren deze kennis met elkaar, of blijft dat onuitgesproken?
- Is het planvormingsproces beïnvloed door het delen van kennis omtrent elkaars belangen?

*Wat waren de doelen van de gemeente aan het begin van de sturingsfase?*

- Had de gemeente zicht op de doelen van de andere actoren?
- Is het gelukt om gezamenlijke doelstellingen in de ontwikkeling vast te stellen?

*Welke instrumenten werden ingezet om deze doelen te bereiken?*

- Hadden de andere actoren ook beschikking over instrumenten?
- Wat waren de overwegingen om voor deze instrumenten te kiezen en zijn varianten overwogen?
- Op welke momenten werden welke instrumenten ingezet?
- Is met de andere actoren gesproken over het inzetten van verschillende instrumenten?

*Hoe is het sturingsproces verlopen en wat waren de resultaten?*

- Op welke wijze heeft de interactie tussen de actoren plaatsgevonden?
- Worden de plannen gesmeed in interactie of via andere communicatie middelen.
- Wat is het uiteindelijke resultaat in relatie tot de een breed gesteund plan?