

Bewonersparticipatie de sleutel tot succes?

Een onderzoek naar de invloed van bewoners op het succes en eindproduct van herstructureringsprojecten.



M.T.J. Veen

Colofon

Titel Rapport:	Bewonersparticipatie de sleutel tot succes?
Subtitel:	Een onderzoek naar de invloed van bewoners op het succes en eindproduct van herstructureringsprojecten.
Auteur Student:	M.T.J. Veen
Studentnummer:	S1667955
Opleiding:	Master Vastgoedkunde Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen Rijksuniversiteit
Studieonderdeel:	Master Thesis
Eerste begeleider:	Dr. F. de Nooij
Tweede begeleider:	Prof. Dr. E.F. Nozeman
Datum:	Augustus 2010



Rijksuniversiteit Groningen
Ruimtelijke Wetenschappen
Vastgoedkunde
Postbus 800
9700 AV Groningen
Tel: 050 363 3897
www.rug.nl/frw

Voorwoord

In dit voorwoord een terugblik op het afgelopen jaar. Het voltooien van de master thesis is niet zonder slag of stoot verlopen. Na een zeer moeizame start is er mede dankzij de heer Nozeman een begin gemaakt met opstarten van het onderzoek. Het moest 'iets' met bewonersparticipatie te maken hebben, maar welke richting was lang onduidelijk. Na veel literatuur gelezen te hebben is uiteindelijk gekozen om de invloed van bewoners op het succes en eindproduct van herstructureringsprojecten te onderzoeken.

Het is een lang en zwaar afstudeerproces geweest met vallen en opstaan. Tijdens dit proces zijn er een aantal personen geweest die mij hebben geholpen om alles tot een goed einde te brengen. Deze wil ik graag in dit voorwoord bedanken.

Allereerst wil ik de heer Nozeman bedanken die mij geholpen heeft om na een moeilijke start het onderzoek opnieuw op de rit te krijgen. Door zijn snelle en adequate optreden is er een nieuw plan van aanpak opgesteld waarmee ik weer aan de slag kon.

In de tweede plaats wil ik de heer De Nooij bedanken voor de begeleiding die hij heeft gegeven tijdens het onderzoek. Door uw kritische noten is dit onderzoek zeker beter geworden, omdat deze mij geïnspireerd hebben om telkens weer meer in het onderwerp te verdiepen.

Ook wil ik Dave Havermans bedanken, omdat hij mij met raad en daad heeft bijgestaan bij het opzetten van het onderzoek

Tot slot wil ik mijn familie, vriendin en vrienden bedanken voor de morele steun die zij mij hebben gegeven.

Martijn veen

Amsterdam, 2010

Samenvatting

Bewonersparticipatie is een hot item gegeven de vele publicaties en onderzoeken rond dit thema. In Nederland zijn nog steeds veel naoorlogse wijken waar naast problemen met de woningvoorraad ook vele maatschappelijke problemen een rol spelen. Werden de bewoners vroeger vaak gezien als een mogelijke bedreiging voor de plannen, zien de professionals de bewoners tegenwoordig steeds vaker een toegevoegde waarde. Er is in de loop der jaren veel onderzoek gedaan naar de rol van bewoners in het herstructureringsproces. Met name op het gebied van bijvoorbeeld beleid(vorming), participatievormen en uitvoering. Er is echter nog geen onderzoek gedaan naar de invloed die bewoners hebben op het succes en eindproduct van herstructureringsprojecten.

Herstructurering is een proces waarbij er ingrepen plaats vinden in de gebouwde en ongebouwde omgeving van bestaande wijken met als belangrijkste doelstelling de verbetering van de kwaliteit en de leefbaarheid in de wijk. Steeds vaker worden de bewoners betrokken bij het proces doormiddel van interactieve beleidsvorming. De belangrijkste motieven voor deze bewonersparticipatie zijn;

- Draagvlak creëren of vergroten, tijd- en geldwinst;
- Voor de problematiek met betrekking tot de woon- en leefomgeving en de leefbaarheid, zijn mensen zelf mede verantwoordelijk (sociale cohesie) dus moeten zij betrokken worden bij de oplossing hiervan;
- Democratische legitimiteit;
- Kwaliteit verhogen van het product.

Bewonersparticipatie is een continue proces met als doel doormiddel van formele participatievormen de bewoners bij alle fases van de stedelijke vernieuwing te betrekken. Bewonersparticipatie heeft een vraaggerichte bottom-up benadering nodig van de professionals, waarbij de bewoners een gelijkwaardige partij zijn in het ontwikkeling- en besluitvormingsproces. Enerzijds is bewonersparticipatie gericht op het verhogen van de kwaliteit van de plannen, anderzijds is het verhogen van de betrokkenheid van de bewoners met de plannen en wijk een belangrijk motief.

Voor een succesvolle toepassing van interactieve beleidsvorming is het van belang dat er wordt voldaan aan een aantal randvoorwaarden. Zo kan interactieve beleidsvorming alleen bestaan als er absolute openheid en transparantie is. Daarnaast moeten de spelregels en beleidsruimte aan het begin duidelijk worden geformuleerd, zeker over de mate van participatie, zodat er geen valse verwachtingen worden gecreëerd.

De professionals moeten zorgen voor de juiste faciliteiten en begeleiding om de participatie in goede banen te leiden. Een van de belangrijkste faciliteiten is een adequate communicatievoorziening, zodat gedurende het gehele proces alle betrokken partijen juist, helder en op tijd geïnformeerd worden over de voortgang van het project. Niet alle projecten zijn geschikt voor een participatietraject. De cruciale factor is de mate van overeenstemming, welke wordt weergegeven in twee onderwerpen: waarden en kennis. Met waarden wordt bedoeld op het waarom, op de achterliggende opvattingen over de wenselijkheid en noodzaak het probleem aan te pakken. Kennis gaat over het hoe, over de methode, de techniek en de middelen waarmee het probleem opgelost kan worden. Als er is vastgesteld dat het probleem geschikt is voor interactieve beleidsvorming moet gekeken worden in welke mate de overige actoren mogen participeren.

Het bepalen van de toegevoegde waarde (voordelen) van participatie is uitermate lastig. Dit reden hier voor is dat participatie niet of nauwelijks te meten is. Uit onderzoek is gebleken dat de bewoners inhoudelijke, financiële, organisatorische en communicatieve bijdrage kunnen leveren aan het proces. Een belangrijke inhoudelijke bijdrage is dat participatie van bewoners een kwalitatief betere analyse en gezamenlijk gedragen visie mogelijk maakt. De financiële bijdrage is dat men draagvlak creëert onder de bewoners, waardoor er minder bezwaarprocedures zullen zijn. Dit resulteert in een sneller proces met financiële voordelen. Een organisatorische bijdrage is dat bewoners vanwege hun lokale netwerken initiatieven op kortere termijn en goedkoper kunnen organiseren dan professionals. Op communicatief vlak kunnen de bewoners als medium fungeren tussen professionals en moeilijk bereikbare groepen binnen hun eigen woonomgeving en leefgemeenschap.

Voor een succesvol verloop van een interactief proces is het essentieel dat de planning aan een aantal voorwaarden voldoet. Het beleid moet open en inzichtelijk, zodat alle partijen zicht hebben op de genomen

beslissingen en waarom deze genomen zijn. Om draagvlak bij alle betrokkenen te krijgen en te houden is het belangrijk dat het plan en beleid door alle partijen worden ondersteund. Het gaat bij herstructurering vaak om complexe problematiek en omvangrijke gebieden. Het is daarom essentieel dat de plannen niet te groot en te ambitieus worden gemaakt. Het is ook belangrijk dat ook de bewoners tijdens de uitvoering betrokken blijven, zodat zij zicht houden op de vorderingen. Daarnaast kunnen zij problemen die tijdens de uitvoering optreden dan makkelijker aankaarten bij de verantwoordelijke partij. Als laatste is bij een interactief proces de evaluatie erg belangrijk. Uit het onderzoek is niet goed naar voren gekomen wat de extra investeringen en kosten zijn voor de toepassing van een interactief proces. Uit de interviews is gebleken dat er extra kosten gemaakt moeten worden voor de organisatie van en faciliteiten voor de participatie, maar dat deze kosten worden terugverdiend doordat het aantal bezwaarprocedures afneemt.

Het bepalen of een herstructureringsproject succesvol is geweest wordt primair bepaald aan de hand van de geformuleerde doelstellingen. Bij de toepassing van interactieve beleidsvorming is het de bedoeling dat alle betrokken partijen (gemeente, corporatie en bewoners) van af het begin overeenstemming bereiken over de doelstellingen. In theorie kan men stellen dat als de doelstellingen, opgesteld door middel van interactieve beleidsvorming zijn bereikt, dat het proces voor alle betrokken partijen succesvol is verlopen. In de praktijk blijkt dat door de verschillende belangen en doelstellingen van de betrokken actoren, deze actoren ook vaak een verschillende definitie van succes hanteren.

De casestudie heeft aangetoond dat het creëren van draagvlak de belangrijkste reden is om bewoners te betrekken bij het proces. Uit de casestudie is ook gebleken dat het toepassen van symbolische participatie door middel van consultatie voldoende is om draagvlak te verkrijgen en te behouden. Hier ligt dus geen extra winst voor de toepassing van 'echte' participatie. Er is wel mogelijk een verband tussen de toepassing van 'echte' participatie en de tevredenheid over de woningen en woonomgeving. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de bewoners als coproducteur invloed gehad hebben op het planniveau en woningniveau, waardoor de bewoners als het ware medeverantwoordelijk worden gemaakt. Dit creëert een betrokkenheid van de bewoners bij de plannen en de wijk. Daarnaast sluiten de woningen beter aan bij de wensen en behoeften van de bewoners, wat ook de tevredenheid ten goede komt. Participatie is uitermate geschikt voor de realisatie van de sociale & economische doelstellingen. Een verklaring hiervoor is dat de bewoners vaak medeverantwoordelijk zijn voor de problematiek met betrekking tot de woon- en leefomgeving en de dus de leefbaarheid in de wijk. Het is daarom belangrijk dat de bewoners actief, als gelijkwaardige partij betrokken worden bij het oplossen van deze problemen. De toepassing van een interactief proces draagt bij aan het realiseren van de doelstellingen, waardoor het succes van het project wordt vergroot. In het proces spelen echter vele factoren (bevolkingssamenstelling, grote van het project, tijdsduur etc.) een rol, waardoor het moeilijk is om de rol van de participatie bij positieve dan wel negatieve resultaten vast te stellen.

Uit onderzoek is gebleken dat de wijze van organisatie wel degelijk invloed heeft op het vastgoedproduct. De mate waarin is afhankelijk van het gekozen participatie niveau. Uit de casestudie is gebleken dat als de participatie gericht is op consultatie van de bewoners de invloed minimaal is. Het ontwerp wordt in dit geval gemaakt door professionals die hierbij gebonden zijn aan de regelgeving van de overheid en het budget dat beschikbaar is. In de praktijk mogen bewoners meestal kiezen uit een aantal ontwerpen, waardoor er geen directe invloed is op het ontwerp. Hierdoor hebben de bewoners slechts invloed op de 'details' van het ontwerp, wat ook naar voren is gekomen uit de gehouden interviews. In de gevallen waar de bewoners op gelijk niveau kunnen meebeslissen is de invloed op het vastgoedproduct groter. De invloed van participatie op het vastgoedproduct is dus afhankelijk van het gekozen participatieniveau. Hoe hoger men op de participatieladder staat des te meer invloed men heeft op het plan- en woningniveau

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1. Aanleiding.....	3
1.2. Probleemkader.....	3
1.3. Doelstelling.....	3
1.4. Onderzoeksvraag.....	3
1.5. Onderzoeksopzet.....	5
1.6. Belang van het onderzoek.....	6
1.7. Onderzoekstechnisch ontwerp	6
1.7.1. Onderzoeksstrategieën en methoden.....	6
1.8. Verwachte Onderzoeksresultaten.....	7
1.9. Opbouw rapportage	7
2. Definiëring herstructurering	8
2.1. Herstructurering; historische context	8
2.2. Doel herstructurering.....	9
2.3. Strategieën herstructurering.....	9
2.4. Definitie Herstructurering	10
2.5. Actoren en hun doelstellingen	10
2.6. Resumerend	12
3. Autoritair versus interactief planproces	13
3.1. Traditionele rolverdeling.....	13
3.2. Huidige rolverdeling	13
3.3. Interactieve beleidsvorming.....	13
3.4. Achtergrond.....	14
3.5. Motieven voor interactieve beleidsvorming	14
3.5.1. Motieven professionals	14
3.5.2. Motieven bewoners	15
3.5.3. Motieven tegen interactieve beleidsvorming	15
3.6. Toepassing interactieve beleidsvorming?	16
3.7. Randvoorwaarden	17
3.8. Resumerend	17
4. Bewonersparticipatie	18
4.1. Bewonersparticipatie; historische context.....	18
4.2. Soorten bewonersparticipatie.....	18
4.3. Definitie bewonersparticipatie.....	19
4.4. Mate van bewonersparticipatie	19
4.5. Schaalniveau.....	20
4.6. Toegevoegde waarde	20
4.7. Resumerend	21

5. Succes.....	22
5.1 Doelstellingen.....	22
5.2. Succes- en faalfactoren	23
5.2.1. Succesfactoren van bewonersparticipatie	23
5.2.2. Faalfactoren van bewonersparticipatie.....	24
5.3. Resumerend	26
6. Heeft de wijze van organisatie invloed op het succes en het vastgoedproduct?	27
6.1 Verantwoording en selectiecriteria:.....	27
6.2. Emmen ‘Echte participatie’	27
6.2.1. Organisatie en bewonersparticipatie	28
6.2.2. Doelstellingen.....	29
6.3. Arnhem ‘Symbolische participatie’	30
6.3.1. Organisatie en bewonersparticipatie	30
6.3.2. Doelstellingen.....	31
6.4. Resumerend	33
7. Twee casestudies	35
7.1. Verantwoording en vraagstelling.	35
7.2. Oranjebuurt / Prinsenhof Beverwijk	35
7.2.1. Typering van het herstructureringsproject en de betrokken actoren.	35
7.2.2. Waarom is er gekozen voor een interactieve planvorming?	36
7.3 Roombeek Enschede	39
7.3.1. Typering van het herstructureringsproject en de betrokken actoren.	39
7.3.2. Waarom is er gekozen voor een interactieve planvorming?	40
7.3.3. Toetsing van de stellingen.....	40
7.4. Resumerend	42
8. Conclusies en aanbevelingen	43
8.1. Conclusies.....	43
8.2. Aanbevelingen.....	49
8.2.1. Aanbevelingen voor toekomstig onderzoek	49

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

In Nederland zijn nog steeds veel achterstandswijken waar naast problemen met de woningvoorraad ook vele maatschappelijke problemen een rol spelen. In de afgelopen decennia heeft de overheid doormiddel van verschillende beleidsprogramma's, zoals stadsvernieuwing, de sociale vernieuwing, het grote stedenbeleid en de stedelijke vernieuwing getracht deze wijken te revitaliseren. In deze beleidsprogramma's is in de loop der jaren steeds meer het begrip bewonersparticipatie naar voren gekomen als essentieel onderdeel van het beleid. Er is in de loop der jaren veel onderzoek gedaan naar de rol van bewoners in het herstructureringsproces. Met name op het gebied van bijvoorbeeld beleid(vorming), participatievormen en uitvoering. Er is echter nog weinig onderzoek gedaan of er een samenhang is tussen de gekozen beleidsstrategie (traditioneel of interactief proces) en het uiteindelijke succes van het herstructureringsproces.

1.2. Probleemkader

In Nederland ligt de grootste herstructureringsopgave in de naoorlogse wijken. In de *Nota stedelijke vernieuwing* (1997) werd voor het eerst concreet invulling gegeven aan het begrip herstructurering als middel voor de stedelijke vernieuwing op wijkniveau. Hierin stelde men dat wijken gedurende een lange tijd functioneren als woon-, werk- en leefgebied, waardoor het onvermijdelijk is dat zij op een gegeven moment niet meer of onvoldoende aansluiten op de maatschappelijke behoeften. Herstructurering moet draagkrachtige bewoners en bedrijven aantrekken en vasthouden, ruimtelijke segregatie tegengaan en de leefbaarheid binnen wijken verbeteren.

In de loop der tijd is bij beleidsmakers bewonersparticipatie bij herstructurering van een morele plicht naar een belangrijke factor verschoven voor het uiteindelijke succes van het project. Bij herstructureringsprojecten gaat het over de toekomst van woningen en de woonomgeving van de bewoners. Hierdoor spelen deze bewoners een belangrijke rol in het proces, want deze is namelijk de eindgebruiker van het project en daardoor zijn de bewoners een belangrijke informatiebron. De vraag is echter of het door de ingrijpende maatschappelijke veranderingsprocessen en problemen in de herstructureringswijken haalbaar en nuttig is om de bewoners te laten participeren in het proces? Daarnaast is het onduidelijk welke uitwerking een interactief proces heeft op het vastgoedproduct en het proces.

1.3. Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is als volgt gedefinieerd:

Inzicht geven in de gevolgen van interactieve bewonersparticipatie voor de organisatie van het proces en de gevolgen voor het vastgoedproduct binnen herstructureringsprojecten. Dit teneinde het begrip succes in het kader van herstructurering toe te lichten.

1.4. Onderzoeksvraag

In dit onderzoek wordt allereerst de volgende onderzoeksvraag gehanteerd:

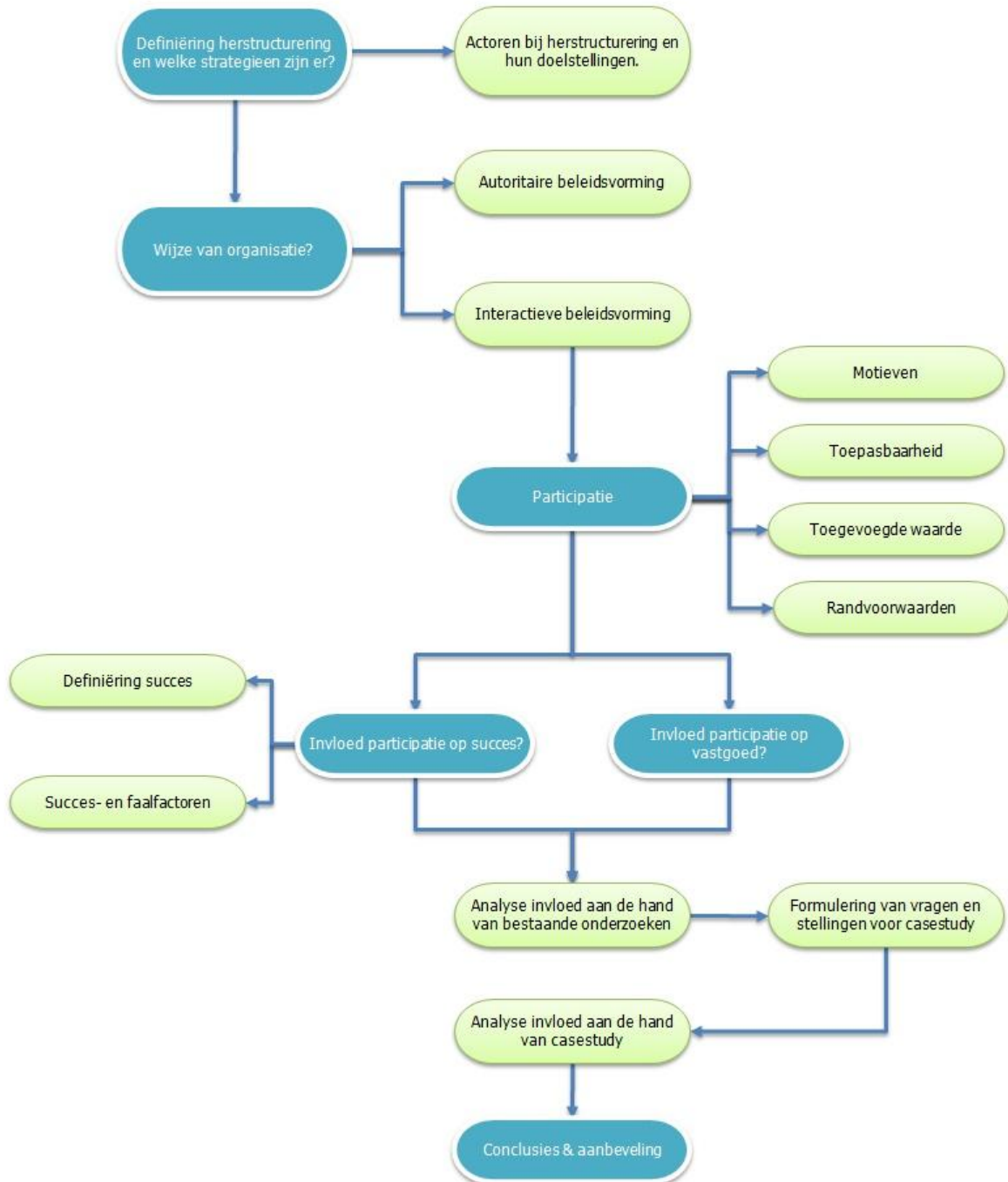
Wat zijn de gevolgen van bewonersparticipatie in een interactief herstructureringsproces voor het vastgoedproduct en het succes van het project?

Deze hoofdvraag is opgedeeld in de hiernavolgende deelvragen:

1. Wat moet onder herstructurering worden verstaan?
 - a. *Welke strategieën zijn er?*
 - b. *Welke actoren spelen hierbij een rol en wat zijn hun doelstellingen?*
2. Wat is het verschil tussen een autoritair proces en een interactief proces?
 - a. *Wat zijn de motieven voor het toepassen van een interactief proces?*
 - b. *Welke problemen zijn geschikt voor een interactief proces?*
 - c. *Wat zijn de randvoorwaarden voor de toepassing van een interactief proces?*
3. Wat moet onder bewonersparticipatie worden verstaan?
 - a. *In welke mate kunnen bewoners participeren in het proces?*
 - b. *Op welk schaalniveau is bewonersparticipatie toe te passen?*
 - c. *Wat is de toegevoegde waarde van bewonersparticipatie in een interactief proces?*
 - d. *Wat zijn de gevolgen van een interactief proces voor het verloop (in termen van planning, investeringen en kosten) van het project?*
4. Wanneer is er sprake van een succesvol herstructureringsproject?
 - a. *Hoe wordt succes gedefinieerd bij herstructurering?*
 - b. *Wat zijn de succes- en faalfactoren van een interactie proces?*
5. Is er een samenhang tussen de manier van organisatie en het uiteindelijke succes van het herstructureringsproject?
6. Is er een samenhang tussen de manier van organisatie en het uiteindelijke vastgoedproduct van het herstructureringsproject?

1.5. Onderzoekopzet

Figuur 1. Onderzoekopzet



1.6. Belang van het onderzoek

Zoals in de aanleiding naar voren is gekomen is bewonersparticipatie geen nieuw begrip in de herstructureringsopgave in de naoorlogse wijken. Er is in de loop der jaren veel onderzoek gedaan naar de rol van bewoners in het herstructureringsproces. Met name op het gebied van bijvoorbeeld beleid(vorming), participatievormen en uitvoering. Er is echter nog weinig onderzoek gedaan of er een samenhang is tussen de gekozen beleidsstrategie (traditioneel of interactief proces) en het uiteindelijke succes van het herstructureringsproces.

1.7. Onderzoekstechnisch ontwerp

Het onderzoekstechnisch ontwerp geeft aan hoe de gevonden informatie is verworven. In deze paragraaf zal derhalve achtereenvolgens ingegaan worden op de toegepaste onderzoeksstrategieën, de methoden en de geraadpleegde bronnen.

1.7.1. Onderzoeksstrategieën en methoden

Bij het verzamelen van gegevens voor een onderzoek kan men gebruik maken van verschillende onderzoeksstrategieën. Over het algemeen maakt men bij de keuze van één of meerdere strategieën onderscheid tussen empirisch onderzoek, waarbij men zelf gegevens verzamelt en een bureauonderzoek, waarbij men gebruik maakt van bestaande literatuur en/of door andere bijeengebracht materiaal¹. In dit onderzoek zal er gebruik gemaakt worden van een literatuurstudie en bureauonderzoek in combinatie met een casestudie.

Literatuurstudie

In dit onderzoek heeft een uitgebreide literatuurstudie plaatsgevonden van relevante wetenschappelijke onderzoeksrapporten alsmede overige onderzoeksrapporten. Door middel van de literatuurstudie heeft het theoretisch kader van het onderzoek vorm gekregen en is gebruikt bij de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Deskresearch

Naast de beschikbare wetenschappelijke literatuur zijn er vele beleidsnota's en evaluatierapporten van diverse overheden en instanties beschikbaar. Hierbij ligt vaak de nadruk op in de praktijk opgedane ervaring omtrent herstructurering in de vorm van evaluatierapporten.

Interviews

Voor het onderzoek zijn een aantal personen geïnterviewd die betrokken zijn bij stedelijke vernieuwing en ervaring hebben met bewonersparticipatie. De interviews zijn afgenomen bij een wijkontwikkelingsmaatschappij, een woningcorporatie en de Woonbond. Deze interviews geven een belangrijk beeld van bewonersparticipatie in de praktijk.

Casestudie

Als laatste is voor dit onderzoek een casestudie uitgevoerd om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag. De beantwoording vereist een koppeling tussen de opgedane theoretische kennis en de praktijk.

¹ Verschuren, P. en H. Doorewaard, *Het ontwerpen van een onderzoek*. Utrecht: Lemma BV, 2000.

1.8. Verwachte Onderzoeksresultaten

Uiteindelijk moet het onderzoek resulteren in een onderzoeksrapport, waarin antwoord wordt gegeven op de in paragraaf 1.4. gestelde onderzoeksvraag. Aansluitend worden conclusies verbonden aan de deelvragen en aanbevelingen gegeven ten aanzien van bewonersparticipatie binnen het herstructureringsproces in na oorlogse woonwijken, alsmede ten aanzien van eventuele vervolg onderzoeken.

1.9. Opbouw rapportage

De rapportage volgt de onderdelen uit de onderzoeksopzet. In *hoofdstuk 2* wordt het begrip herstructurering nader beschouwd. Naast de historische context van het begrip wordt nader ingegaan op het doel, de verschillende strategieën en de actoren die betrokken zijn bij herstructurering. In *hoofdstuk 3* wordt de historische context van het begrip bewonersparticipatie in kaart gebracht, alsmede de verschillende soorten van participatie. Daarnaast wordt getracht aan te geven wat de toegevoegde waarde is van bewonersparticipatie en wat de gevolgen zijn voor het proces.

Vervolgens wordt in *hoofdstuk 4* beschreven wanneer er sprake is van een succesvol project. Ook wordt in dit hoofdstuk een aantal succes- en faalfactoren behandeld die belangrijk zijn voor een succesvol verloop van het project. De samenhang tussen de vorm van organisatie en het succes alsmede de samenhang tussen de vorm van organisatie en het vastgoedproduct worden in *hoofdstuk 6* geanalyseerd door middel van bestaande onderzoeken. In *hoofdstuk 7* worden de drie stellingen die geformuleerd zijn aan de hand van de casestudy uit hoofdstuk 6 doormiddel van een casestudie getoetst in de praktijk.

In *hoofdstuk 8* en tevens het laatste hoofdstuk van deze rapport worden de conclusies en aanbevelingen behandeld.

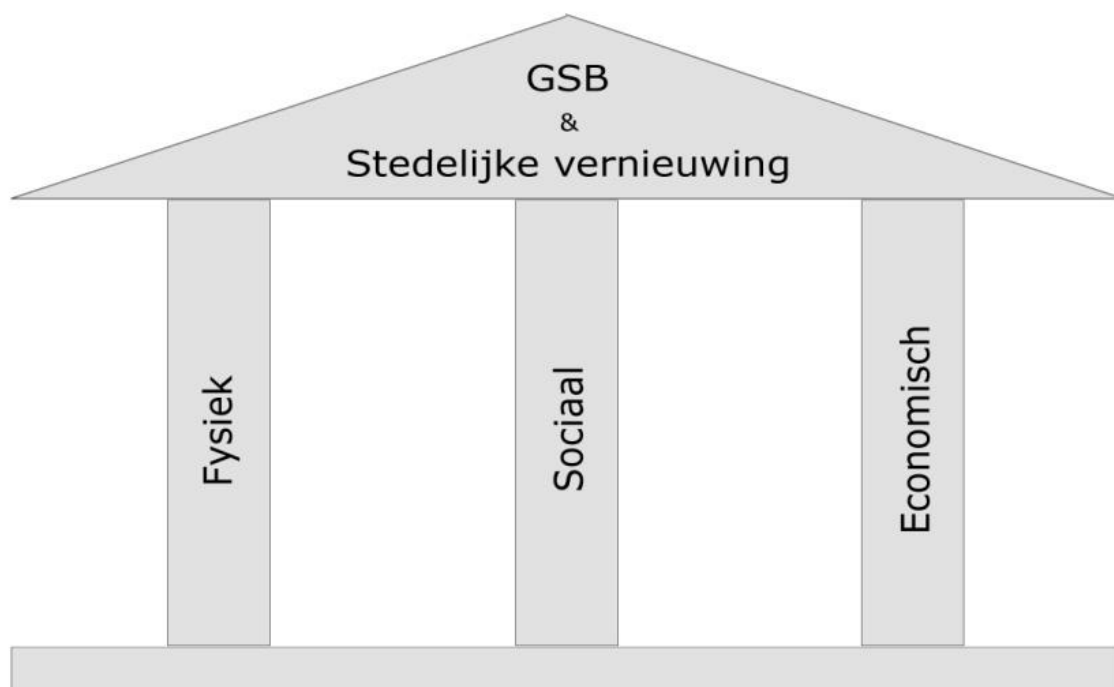
2. Definiëring herstructurering

2.1. Herstructurering; historische context

Eind jaren negentig is de overheid begonnen met specifieke steun aan de grote(re) steden, met als doel de steden leefbaar, vitaal en veilig te houden. Dit wordt aangeduid met het Grote Stedenbeleid (GSB). Het rijk heeft met de gemeentebesturen van 22 'grote steden' convenanten gesloten, waarin iedere gemeente de verplichting op zich heeft genomen om meerjarige ontwikkelingsprogramma's (MOP's) op te stellen, waarin beleidsdoelen op het gebied van werk, economie, sociale en fysieke infrastructuur zijn beschreven (Voogd, 2006). Inmiddels is het GSB III van kracht, die in grote lijnen dezelfde opzet hanteert, maar waarbij de gemeenten ten opzichte van het voorgaande beleid nog meer verlost worden van bureaucratische lasten waardoor zij zich beter kunnen richten op resultaten.

In januari 2000 is de Wet Stedelijke Vernieuwing in werking getreden waar het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) een onderdeel van is. Het ISV is dus een onderdeel van het GSB. Dit is een uitkering die tot doel heeft de leefomgeving door middel van fysieke maatregelen te verbeteren². Het GSB en stedelijke vernieuwing hebben betrekking op drie pijlers, namelijk fysiek, sociaal en economisch. Kenniscentrum stedelijke vernieuwing (KEI) heeft dit in onderstaand figuur weergegeven.

Figuur 2. Pijlers van het beleid



Bron: www.kei-centrum.nl

² Voorheen verstrekten drie ministeries afzonderlijk (VROM, LNV en EZ) van elkaar diverse bijdragen voor het verbeteren van de leefbaarheid in steden. Sinds 2000 zijn deze geldstromen samengevoegd tot één brede doeluitkering voor steeds een periode van vijf jaar, het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV).

In de Nota Stedelijke Vernieuwing uit 1997 is de opgave van stedelijke vernieuwing, als onderdeel van de fysieke pijler, op wijk niveau geformuleerd door middel van herstructurering. Dit resulteerde in de zogenaamde herstructureringsopgave. Deze herstructureringsopgave kan volgens Voogd (2006) als volgt worden omschreven:

De herstructureringsopgave heeft betrekking op wijkverbeteringen door ingrepen in zowel de gebouwde als ongebouwde omgeving van bestaande wijken. Het accent ligt hierbij op het vergroten van de differentiatie in het woningaanbod en het vergroten van de kwaliteit daarvan.

Dit houdt in dat naast het doorbreken van de eenzijdige woningvoorraad ook ingrepen in de woonomgeving moeten worden gedaan, om zo de sociale en economische omstandigheden in de wijk te verbeteren. Op deze manier kan men draagkrachtige bewoners behouden, ruimtelijke segregatie verminderen en de leefbaarheid verbeteren. Herstructurering heeft derhalve een sterk integraal karakter waarbij vele actoren zijn betrokken (zie hoofdstuk 3). Daarnaast geeft Voogd aan dat het bij herstructurering niet gaat om gehele steden, maar om stadsdelen en/of wijken.

2.2. Doel herstructurering

In paragraaf 2.1 zijn een aantal doelstellingen beschreven. Het is echter lastig om specifieke doelstellingen te formuleren, aangezien elk project anders is met betrekking tot de achterliggende problematiek. In het Beleidskader Stedelijke Vernieuwing (VROM, 2000) zijn wel zes inhoudelijke prestatievelden geformuleerd:

Creëren voldoende fysieke condities voor de versterking van de stedelijke economie;

1. Creëren van gevarieerde woonmilieus;
2. Verbeteren van de kwaliteit van de openbare ruimten in steden;
3. Verbetering van de milieukwaliteit van de stad als geheel;
4. Zorgvuldig ruimtegebruik;
5. Versterken van de betrokkenheid van burgers bij de dagelijkse leefomgeving.

2.3. Strategieën herstructurering

Er zijn een aantal strategieën om de bovenstaande prestatievelden te behalen. In de Beleidsverkenning Volkshuisvesting 2000-2012 (ABF, 2000) worden de ingrepen samengevat in de volgende strategieën:

- Verdichten: Toevoegen van nieuwbouw aan bestaande bouw.
- Verdunnen: Afbraak en/of samenvoegen van bestaande bouw.
- Verbouwen: Aanpassen van (individuele) woningen.
- Positie veranderen: Op grote schaal vervangen van de woningvoorraad.
- Functie veranderen: Bedrijventerrein maakt bijvoorbeeld plaats voor woningbouw.

Herstructurering is een vorm van stedelijke vernieuwing. Van der Pennen (2007) maakt onderscheid in drie vormen van stedelijke vernieuwing, namelijk:

1. Sloop/Herbouw: Fysiek vernieuwen en aanpassen van de woningvoorraad.
2. Revitalisering: Fysiek vernieuwen en aanpassen van de woning en woonomgeving met sociale doelstellingen.
3. Wijkvernieuwing: Gemeenschappelijk opgaan van fysieke, sociale en economische programma's.

2.4. Definitie Herstructurering

Welke definitie van herstructurering hanteert de overheid? In de Nota Stedelijke Vernieuwing (VROM, 1997) wordt de volgende omschrijving van het begrip herstructurering gegeven:

“Voor een gezonde toekomst van de stad is een gedifferentieerde samenstelling van de bevolking en woningvoorraad noodzakelijk. Waar, in bepaalde wijken eenzijdigheid domineert of dreigt, kan door het vergroten van de gevarieerdheid in het woningbestand (bijvoorbeeld door op strategische plekken nieuw te bouwen, huurwoningen te verkopen en bestaande woningen en complexen aan te passen), samen met de aanpak van de infrastructuur, de woonmilieus in deze wijken worden verbeterd”.

In deze definitie van herstructurering wordt de problematiek vooral aangepakt door aanpassingen in de fysieke pijler. In de laatste jaren zijn echter de sociale en economische pijler steeds belangrijker geworden. Het KEI-centrum (2009) definieert herstructurering anno 2009 als volgt:

“Het door publieke en private partijen gebiedsgericht ontwikkelen van het wonen, de woonomgeving en de leefomgeving in de wijken en buurten in de stad om ze duurzaam vitaal te maken en haar bewoners de mogelijkheid te bieden maatschappelijk vooruit te komen.”

Naast het fysiek vernieuwen en aanpassen van de woningvoorraad moeten dus ook de sociale en economische pijlers aangepakt worden.

Om tot een werkbare definitie te komen is gebruik gemaakt van deze omschrijving en de informatie uit de voorgaande paragrafen. De volgende definitie zal in dit onderzoek worden aangehouden als er wordt gesproken over herstructurering:

Stedelijke herstructurering is een proces op stadsdeel en/of wijkniveau, waarbij de fysieke, sociale en economische pijlers integraal worden aangepakt (wijkvernieuwing) om de leefbaarheid en de kwaliteit van de wijk te verbeteren.

2.5 Actoren en hun doelstellingen

Door het integrale karakter van herstructurering zijn er bij het proces veel actoren betrokken. In de literatuur is een aantal verdelingen te vinden, zo onderscheidt Van Marissing (2005) drie typen actoren: beleidsmakers, private partijen en burgers. In dit onderzoek is er voor gekozen om de private partijen te reduceren tot de corporatie, daar deze vaak de belangrijkste private actor is in het proces. Daarnaast hebben de overige private partijen, zoals aannemers en adviseurs geen of nauwelijks zeggenschap over de mate van participatie. Burgers zijn in dit onderzoek de bewoners van de wijk.

De hierboven genoemde actoren hebben in het proces niet vanzelfsprekend dezelfde probleemdefinities, belangen en doelstellingen (Ouwehand et. al, 2004). Daarnaast hebben zij ook een verschillende definitie van succes. Hieronder wordt beschreven wat de belangen zijn van deze actoren en welke definitie van succes zij hanteren.

Burgers

De huidige bewoners hebben er vaak belang bij dat door middel van herstructurering iets gedaan wordt aan de vele problemen die zij ervaren in het dagelijkse leven in de buurt. Aangezien deze groep vaak een sterke en emotionele binding heeft met de locatie willen zij ook inspraak hebben op de aanpak van de herstructurering. Voor bewoners is het belangrijk dat zij de mogelijkheid krijgen om in de buurt te blijven wonen en dat de sociale netwerken behouden blijven. Klaver (2006) maakt een onderscheid tussen bewoners die in het herstructureringsgebied wonen en bewoners die hier buiten wonen. Bij de bewoners uit eerste categorie hebben de plannen direct invloed op hun woning en woonomgeving.

Klaver maakt ook onderscheidt tussen sociale huurders, particuliere huurders en kopers. Binnen deze categorieën wordt ook nog onderscheidt gemaakt in aandachtsgroep en niet-aandachtsgroep, waarbij de sociale huurders vaak de aandachtsgroep vormen. Niet alleen de bewoners zijn belangrijk voor de haalbaarheid en leefbaarheid van de wijk, maar ook winkeliers, dienstverlenende bedrijven en scholen etc. dragen bij aan de leefbaarheid en het imago van een wijk. Maatschappelijk draagvlak creëren en behouden is essentieel, omdat deze groep anders een belangrijke stagnerende factor kan worden. Het is dus noodzakelijk om in een vroeg stadium met deze groep (duidelijk) te communiceren en ze te betrekken bij de planvorming van het project. Het definiëren van succes voor bewoners is moeilijk, omdat het hier vaak gaat om individuen met hun eigen belangen.

In dit onderzoek wordt geen onderscheid gemaakt tussen allochtone en autochtone bewoners. Dit heeft mogelijk wel invloed op de manier waarop de participatie georganiseerd moet worden, omdat het moeilijker is om met deze groep bewoners te communiceren. Naast een taalprobleem kunnen ook cultuurverschillen van invloed zijn op de wijze waarop participatie vormgegeven moet worden. Het onderzoek naar deze factoren en de invloed hiervan op het proces is dermate gecompliceerd en tijdsintensief dat het niet in dit onderzoek is opgenomen.

Woningcorporatie

De meeste woningen in de naoorlogse wijken zijn in het bezit van woningcorporaties waardoor zij naaste de bewoners de belangrijkste spelers in de herstructureringsmarkt zijn. De corporatie heeft er belang bij dat de leefbaarheid van de wijk beter wordt en dat de wijk een positief imago heeft. De woningcorporatie heeft, sinds de bruteringsoperatie, maatschappelijke maar ook private doelstellingen. Ook al hebben zij geen winstoogmerk, zij moeten wel zorgen voor de continuïteit van de corporatie, waardoor zij zich min of meer profileren als sociale ondernemers. Dit houdt in dat zij zich niet alleen bezig houden met sociale woningen, maar zich ook richten op commerciële projecten. De corporaties zijn echter verplicht om zich te blijven inzetten voor het onderhouden en ontwikkelen van sociale woningen, waardoor zij eerder geneigd zijn om onrendabele investeringen te doen. Daarnaast is het ontwikkelen van met name grotere projecten een specialistische en complexe bezigheid, waardoor samenwerking met andere partijen noodzakelijk is. Hoe definieert de woningcorporatie succes in het kader van herstructurering? Het antwoord op deze vraag wordt gegeven door het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH). In het BBSH worden zes prestatievelen genoemd voor woningcorporaties, namelijk:

- Passend huisvesten van doelgroepen;
- Kwalitatief in stand houden van het woningbezit;
- Betrekken van bewoners bij beleid en beheer;
- Waarborgen van de financiële kwaliteit;
- Bevorderen van de leefbaarheid;
- Bedrijfsreserves aanwenden voor de volkshuisvesting.

Overheid

Het beleid van het rijk is gericht op het aanjagen van het proces, waar andere partijen uiteindelijk het initiatief moeten nemen. De belangrijkste initiatiefnemer is vaak de gemeente, daar deze doorgaans de partij is met het beste overzicht van de wijk en de ingrepen die nodig zijn om de wijk te vernieuwen en de leefbaarheid van de gehele stad te verbeteren. De gemeenten krijgen vaak de regierol toebedeeld van het herstructureringsproces. De belangrijkste redenen hiervoor zijn dat zij in politiek/bestuurlijk opzicht de eindverantwoordelijkheid hebben en als enige partij publieksrechterlijke instrumenten hebben om herstructureringsprocessen te sturen. De gemeenten bepalen en financieren vaak de inrichting van de openbare ruimte en de zorg- en welzijnsorganisaties. Naast het algemeen belang hebben gemeenten als eigenaar van gronden, infrastructuur en gebouwen en als beheerder van de openbare ruimte directe belangen. De definitie van succes bij herstructurering voor de gemeente worden door elke gemeente afzonderlijk bepaald. Elke gemeente heeft namelijk haar eigen fysieke, sociale en economische context met de daarbij behorende problematiek.

2.6. Resumerend

Het begrip herstructurering vind in Nederland zijn oorsprong in de Nota Stedelijke Vernieuwing (1997) waarbij het beschreven is als middel voor de stedelijke vernieuwing van de fysieke pijler, wat resulteerde in een herstructureringsopgave. Deze opgave hield in dat er naast het doorbreken van de eenzijdige woningvoorraad ook ingrepen in de woonomgeving moeten worden gedaan, om zo de sociale en economische omstandigheden in de wijk te verbeteren. Om dit te bereiken zijn er een aantal strategieën mogelijk die afzonderlijk of te samen ingezet kunnen worden. Stedelijke herstructurering is een proces op stadsdeel en/of wijkniveau, waarbij de fysieke, sociale en economische pijlers integraal worden aangepakt (wijkvernieuwing) om de leefbaarheid en de kwaliteit van de wijk te verbeteren. Bij herstructurering zijn drie typen actoren betrokken: beleidsmakers, private partijen en burgers. De hierboven genoemde actoren hebben in het proces niet vanzelfsprekend dezelfde probleemdefinities, belangen en doelstellingen. Bewoners hebben vaak individuele belangen en doelstellingen, terwijl de gemeente en corporatie vaak gericht zijn op het gebied als geheel. Daarnaast zijn bewoners voornamelijk geïnteresseerd in ingrepen die plaatsvinden op korte termijn die direct van invloed zijn op hun persoonlijke leefomgeving. Een andere belangrijk verschil is dat de bewoners vaak gericht zijn op het behoud van de huidige situatie en de gemeente en corporatie al dan niet gedwongen de situatie wil veranderen. Door deze verschillende belangen en doelstellingen hebben de actoren ook vaak een verschillende definitie van succes.

Het definiëren van succes voor bewoners is lastig, omdat bewoners vaak opkomen voor individuele belangen en doelstellingen en deze spiegelen aan het eindproduct. Bewoners richten hun blik op veranderingen op korte termijn en die plaatsvinden in hun directe leefomgeving. Zo kan een ingreep in de fysieke omgeving voor de ene bewoner een positief punt zijn en voor de andere bewoner juist weer negatief. Een belangrijk verschil ten opzichte van de bewoners is dat de woningcorporatie zich ook zal richten op algemene plannen al dan niet op de langere termijn. Daarnaast zijn corporaties zelfstandige bedrijven die er voor moeten zorgen dat zij financieel gezond zijn en dit ook blijven in de toekomst. Hierdoor kunnen zij bijvoorbeeld in plaats van sociale huurwoningen (duurdere) koopwoningen bouwen, om op deze manier de vaak grote investeringen voor een deel terug te verdienen. De gemeente heeft in hoofdlijnen dezelfde succesfactoren en doelstellingen als de corporatie. En belangrijk verschil is dat de gemeente in sommige gevallen ook oog heeft voor ontwikkelingen die verder gaan dan een wijk, zoals het verbeteren van de leefbaarheid in de wijk en (daarmee in) de gehele gemeente alsmede een gezonde verhouding tussen de verschillende wijken (sociaal en economisch). De verschillen in de definiëring van succes worden in hoofdstuk 5 verder uitgewerkt.

3. Autoritair versus interactief planproces

Tijdens de voor- en naoorlogse perioden was de overheid de belangrijkste speler bij het bepalen en betalen van de ruimtelijke ontwikkeling. Zij had vaak de strategische grondposities in handen en kon op die manier de projecten onder strenge voorwaarden laten uitvoeren door aan de overheid gelieerde bedrijven. Vanaf ongeveer de jaren negentig had de overheid steeds minder grondposities in eigendom; daarnaast gaat het bij stedelijke herstructurering om reeds bebouwde grond, welke door de bruteringsoperatie vaak volledig in eigendom is van een of meerdere corporaties. Naast de deregulering en decentralisatie is dit belangrijkste reden voor verandering in de rolverdeling binnen het ontwikkelingsproces (Van Beckhoven, 2007). Een andere belangrijke verandering komt door de implementatie van bewonersparticipatie in het proces. Hierdoor verandert de traditionele rolverdeling (3.2.1) van een top-down benadering, waarbij de gemeente en de woningcorporaties samen de plannen en het beleid maken, naar een bottom-up benadering (3.2.2.) waarbij zij (interactief) samenwerken met bewoners en eventueel andere betrokken partijen. (De Roo, 2001).

3.1. Traditionele rolverdeling

Tot de jaren negentig waren de rijksoverheid en de gemeente de belangrijkste partijen en initiatiefnemers bij de woningbouw. De plannen en beslissingen werden door de overheid genomen, waarbij de gemeente een sturende rol had. De corporaties hadden uitsluitend een uitvoerende rol. De invloed van bewoners was in deze periode nihil en beperkte zich tot de inspraak- en bezwaarprocedures. Men spreekt hier ook wel van een autoritair planproces.

3.2. Huidige rolverdeling

Na de bruteringsoperatie kregen de corporaties het grootste deel van de naoorlogse woonwijken in eigendom. Zij werden verantwoordelijk voor de woningen en het gevoerde beleid. De rijksoverheid kreeg een meer passieve en bijsturende rol. Zij stellen de kaders op waarbinnen de herstructurering moet plaats vinden en daarnaast zorgen zij voor financiering en subsidie. Een nieuwe partij bij herstructureringsprocessen zijn de bewoners. De bewoners worden tegenwoordig betrokken bij het proces als deskundigen op het gebied van de wijk, waardoor er een interactieve beleidsvorming ontstaat. De mate van participatie en op welke manier dit vormgegeven kan worden wordt beschreven in hoofdstuk 4.

3.3. Interactieve beleidsvorming

Met het toepassen van interactieve beleidsvorming in het herstructureringsproces wordt de burger door de professionals betrokken bij het beleid. De overheid geeft de burger de ruimte om mee te denken over de problematiek en hoopt hierdoor tot een beter beleid te komen dat breed gedragen wordt door de maatschappij. Deze inspraak van de burger vereist een open houding van de overheid, welke vorm heeft gekregen onder de noemer interactieve beleidsvorming. Van Marissing (2005) stelt dat het essentieel is dat - bewoners in de plan- en beleidsvorming ook probleem en doelstellingen mede mogen vaststellen. Hierdoor worden de plannen en het beleid beter aangepast aan de door de bewoners ervaren problemen en/of wensen. Interactief beleid ontwikkelen houdt in dat “de overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in een open wisselwerking en samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen.”³ Bij interactieve beleidsvorming gaat de invloed van de burger dus verder dan informeren. Ook de standaard bezwaarprocedure valt niet onder interactieve beleidsvorming, want daar heeft de burger slechts achteraf de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen het voorgenomen beleid. Het is zaak de burger actief bij de beleidsvorming te betrekken, initiatieven de ruimte te geven en met de gegeven input ook daadwerkelijk iets te doen.

³ Gomis, 1999

3.4. Achtergrond

De huidige interesse voor interactieve beleidsvorming heeft zijn oorsprong in een aantal ontwikkelingen in de maatschappij. In deze paragraaf wordt een aantal ontwikkelingen beschreven die positief zijn geweest voor de opkomst van interactieve beleidsvorming.

Complexiteit samenleving

De toenemende complexiteit van de samenleving maakt het voor de overheid en de betrokken actoren steeds moeilijker om op eigen kracht problemen op te lossen en doelstellingen te realiseren.⁴ Zeker in het geval van herstructureringsprojecten zijn vaak de kennis en hulpbronnen die nodig zijn verspreid over verschillende partijen, waardoor de actoren meer afhankelijk zijn van elkaar. De overheid heeft dus niet als enige de wijsheid in pacht, maar zal samen moeten werken met alle betrokken partijen.

Individualisering

De individualisering heeft er voor gezorgd dat de burger geleerd heeft zelf beslissingen te nemen en zelf te oordelen over allerlei situaties en dus ook over het overheidsbeleid en overheidshandelen.⁵ De burger is dus mondiger geworden en durft meer verzet te bieden tegen de overheid, zeker als het gaat om herstructureringsprojecten voor hun directe leefomgeving. De overheid kan moeilijk om de burger heen bij beleidsvorming.

Technologie

De stormachtige ontwikkeling van de informatie- en communicatietechnologie heeft het voor de burger mogelijk gemaakt om meer informatie te verzamelen, eenvoudiger te communiceren met de overheid. Ook kunnen burgers zich makkelijker verenigen om samen te werken. Hierdoor is de burger niet alleen mondiger geworden, maar vaak ook goed geïnformeerd en georganiseerd, waardoor de overheid haar wel moet zien als een serieuze gesprekspartner.

Proces

Door de vele bezwaarprocedures en de daarbij horende tijdverslindende procedures kwamen de professionals tot het besef dat de bewoners intensief betrokken moesten gaan worden bij het proces. Door het toepassen van bewonersparticipatie werd de snelheid van het proces verhoogd en de kwaliteit van het plan verbeterd.

3.5. Motieven voor interactieve beleidsvorming

In de literatuur is veel te vinden over de motieven voor interactieve beleidsvorming. In de meeste gevallen gaat het over de motieven van de professionals, omdat deze motieven in sterke mate bepalen of en in welke mate bewoners kunnen participeren (Van Marissing, 2005). Bewoners hebben hun eigen motieven om wel of niet te participeren, welke ook in deze paragraaf worden behandeld.

3.5.1. Motieven professionals

Er zijn diverse motieven te onderscheiden, maar in de literatuur (o.a. Van der Pennen, 2007) komen de volgende vier algemene motieven vaak naar voren;

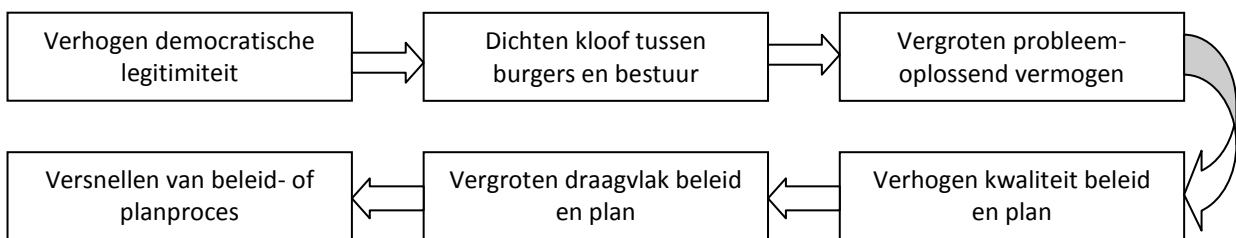
- Draagvlak creëren of vergroten, tijd- en geldwinst;
- Voor de problematiek met betrekking tot de woon- en leefomgeving en de leefbaarheid, zijn mensen zelf mede verantwoordelijk (sociale cohesie) dus moeten zij betrokken worden bij de oplossing hiervan;
- Democratische legitimiteit;
- Kwaliteit verhogen van het product.

⁴ Klijn en Koppenjan, 1998

⁵ Commissie Wallage, 2001 (p.17)

Hoewel er geen rangorde is in de bovenstaande motieven is het creëren en verhogen van het draagvlak wel essentieel in het proces. Als er in een wijk voldoende draagvlak is voor de plannen, dan zal het proces minder gevoelig zijn voor vertragingen. Daarnaast zijn de bewoners bij projecten, waarbij veel draagvlak is meer betrokken bij het proces en worden daardoor mede verantwoordelijk voor het product. Dit heeft een positief effect op het latere sociale leefmilieu en leefbaarheid in de wijk (Ouweland et al., 2006). Het motief dat participatie het product zal verbeteren is het gevolg van het feit dat bewoners betrokken worden bij het proces als ervaringsdeskundigen met specifieke kennis van de wijk. Bovenstaande motieven zijn daadwerkelijk gericht op participatie van bewoners. In de literatuur en in de praktijk zijn ook voorbeelden te vinden, waarbij participatie alleen gebruikt wordt om het gevoerde beleid te legitimeren. In dit geval spreekt men van schijnparticipatie (de bewoners hebben geen invloed op het proces). De motieven voor het toepassen van een interactief proces hebben uiteindelijk allemaal hetzelfde doel, namelijk het versnellen en verbeteren van het proces en eindproduct. Volgens Edelenbos (2000) is er een keten die de volgorde en samenhang van de motieven weergeeft.

Figuur 3. Keten motieven interactieve beleidsvorming



Bron: Edelenbos, 2000

3.5.2. *Motieven bewoners*

De motieven van bewoners om te participeren zijn volgens Van Marissing (2005) voornamelijk gevoed door onvrede. Dit kan ontevredenheid zijn over het gevoerde beleid, geformuleerde plannen of onvrede over de leefbaarheid van de wijk. In veel mindere mate is onvrede over de woning een motief van bewoners, want uit de praktijk blijkt dat in veel gevallen de professionals en de bewoners verschillende opvattingen hebben over de kwaliteit van de woningen. Bewoners willen dan ook vaak participeren als zij denken de buurt te kunnen behouden, zeker in geval van sloop.

3.5.3. *Motieven tegen interactieve beleidsvorming*

In de literatuur worden ook motieven beschreven van professionals tegen interactieve beleidsvorming. De belangrijkste motieven volgens Van Marissing (2005) zijn;

- Participatie wordt gezien als het vertragen van de besluitvorming van professionals;
- Wordt beschouwd als kostbaar;
- Het meerjarig karakter en de hoge mutatiegraden in de wijk leiden er toe dat huidige bewoners beslissen voor toekomstige bewoners;
- Matige representativiteit van de bewoners (sommige bewoners(groepen) willen en/of kunnen niet participeren);
- Bewoners hebben te weinig inzicht om mee te praten over de complexe materie van herstructurering.

In de praktijk blijkt dat veel van de motieven tegen participatie gevoed worden door de sceptische houding van professionals. In de laatste jaren wordt participatie echter steeds meer gezien als een waardeverhogende factor in het proces.

3.6. Toepassing interactieve beleidsvorming?

Niet elk probleem is geschikt voor interactieve beleidsvorming. "Elke situatie is anders en elke situatie vergt een andere aanpak."⁶ In 1977 schreef de Vereniging van Nederlandse Gemeenten dat elk dorp, elke wijk en elke stad zijn eigen belangengroepen, sfeer, politiek en gevoeligheden heeft, waardoor geen elke situatie gelijk is. Het is dus niet mogelijk om een standaardbeleid voor interactieve beleidsvorming op te stellen. Daarnaast is het belangrijk om op te merken dat ook niet alles interactief hoeft te gebeuren.

Het is belangrijk om vast te stellen of het probleem geschikt is voor interactieve beleidsvorming. In de "handleiding interactief beleid" van de gemeente Assen is een tabel opgenomen die inzichtelijk maakt welke problemen hiervoor in aanmerking komen. De cruciale factor is de mate van overeenstemming, welke wordt weergegeven in twee onderwerpen: waarden en kennis. Met waarden wordt bedoeld op het waarom, op de achterliggende opvattingen over de wenselijkheid en noodzaak het probleem aan te pakken. Kennis gaat over het hoe, over de methode, de techniek en de middelen waarmee het probleem opgelost kan worden. Dit leidt tot vier typen problemen:

Figuur 4. Selectiecriteria geschiktheid interactief beleid

Type probleem	Overeenstemming?	Voorbeelden	Interactief?
EENVOUDIG	Waarden: JA Kennis: JA	Het afgeven van een paspoort De dienstregeling van de vuilophalers	ONGESCHIKT
LASTIG	Waarden: JA Kennis: NEE	Het verbeteren van de doorstroming op een druk kruispunt De keuze voor een nieuw automatiseringssysteem	MATIG GESCHIKT
HEIKEL	Waarden: NEE Kennis: JA	Een emotioneel geladen onderwerp, zoals: de vestiging van een coffeeshop naast een school het verdelen van subsidies aan derdewerldorganisaties	MATIG GESCHIKT
LASTIG EN HEIKEL	Waarden: NEE Kennis: NEE	Een kwestie waar de meningen over verdeeld zijn en de oplossingen nog niet bekend, zoals: herstructureren van een naoorlogse wijk.	ZEER GESCHIKT

Bron: Gemeente Assen, 2005

⁶ Propper en steenbeek, 1999

3.7. Randvoorwaarden

Er zijn in de literatuur legio voorbeelden te vinden van tips en valkuilen omtrent interactieve beleidsvorming. In deze paragraaf zullen een aantal factoren worden beschreven die kunnen bijdragen aan het succes, maar omgekeerd ook aan het falen van het proces, de zogenaamde randvoorwaarden.;

- Interactieve beleidsvorming kan alleen bestaan als er absolute openheid is en transparantie. Alle partijen moeten zicht hebben op de problematiek en geïnformeerd worden over de voortgang van het proces.
- De spelregels en beleidsruimte moeten aan het begin duidelijk worden geformuleerd, zeker over de mate van participatie, zodat er geen valse verwachtingen worden gecreëerd. Interactieve beleidsvorming kan alleen als alle partijen de bereidheid hebben om naar elkaar te luisteren en gezamenlijk tot een voor iedereen acceptabele oplossing te komen. De toegevoegde waarde van de bewonersparticipatie moet door alle partijen worden erkend.
- Het is essentieel dat alle betrokken partijen juist, helder en op tijd geïnformeerd worden over de voortgang van het project.
- Door het meerjarige karakter van herstructureringsprojecten is een continue participatie niet realistisch.
- Het project moet geschikt zijn voor de toepassing van interactieve beleidsvorming (zie paragraaf 4.4).
- In veel gevallen zijn er partijen (burgers) bij betrokken die anders dan professionals moeilijkheden kunnen hebben met bijvoorbeeld het vakjargon of omvang van de problematiek. Het is zaak dat professionals zorgen voor de juiste faciliteiten en begeleiding om de participatie in goede banen te leiden.

3.8. Resumerend

Het betrekken van bewoners bij de beleidsvorming vereist een open houding van de overheid, welke vorm heeft gekregen onder de noemer interactieve beleidsvorming. Dit houdt in dat de bewoners in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken worden om in een wisselwerking en samenwerking tot de voorbereiding, bepaling, uitvoering en evaluatie te komen. De interesse voor interactieve beleidsvorming heeft zijn oorsprong in een aantal ontwikkelingen in de maatschappij, namelijk de toenemende complexiteit van de samenleving, individualisering, technologische ontwikkelingen en problemen met niet interactieve processen. Er zijn vele motieven te benoemen voor interactieve beleidsvorming, maar de vier meest gebruikte zijn het creëren en behouden van draagvlak, democratische legitimiteit, verhogen van de plankwaliteit en als laatste dat de bewoners medeverantwoordelijk zijn voor de problematiek en daarom betrokken moeten worden bij de oplossing hiervan. Het uiteindelijke doel van interactief beleid is het versnellen en het verbeteren van het proces en eindproduct. Niet alle problemen zijn geschikt voor de toepassing van interactief beleid. De cruciale factor blijkt de overeenstemming te zijn over het waarom en de toegepaste methode. Daarnaast zijn er een aantal randvoorwaarden die kunnen bijdragen aan het succes, maar omgekeerd ook aan het falen van het proces. De belangrijkste randvoorwaarden zijn absolute transparantie en een duidelijke formulering van de spelregels en de beleidsruimte. De manier waarop de interactieve beleidsvorming voor de bewoners wordt vormgegeven komt tot uiting in het begrip bewonersparticipatie. Het begrip bewonersparticipatie wordt behandeld in hoofdstuk 4.

4. Bewonersparticipatie

De verschuiving van een autoritair planproces naar een interactief planproces vind zijn oorsprong in de jaren zeventig waar een omslag plaats vindt in het denken over de plaats van bewoners in het herstructureringsproces. In eerste instantie werden de bewoners meer betrokken bij het beleid om draagvlak te creëren en een soepele procesgang te garanderen. Later werden de bewoners ook gezien als een belangrijke ervaringsdeskundigen die door middel van (bewoners)participatie het plan kwalitatief beter konden maken.

4.1. Bewonersparticipatie; historische context

Bewonersparticipatie is geïntroduceerd in de jaren vijftig in het kader van sociaal werk en samenlevingsopbouw. De opkomst van bewonersparticipatie had naast principiële motieven ook een belangrijke praktische overweging, namelijk dat door participatie de effectiviteit en kwaliteit van het beleid toeneemt. In deze periode wordt bewonersparticipatie echter weinig toegepast. In de jaren vijftig en zestig werd het beleid gekenmerkt door sanering en reconstructie. Begin jaren zeventig is er een omslag in het denken en ontstaat er kritiek op het “moderne bouwen”, dat te weinig oog heeft voor de bestaande bouw en haar bewoners. Dit is het begin van de stadsvernieuwingsperiode, waarbij de wijkbewoners centraal staan welke later bekend wordt als “bouwen voor de buurt”. Het belangrijkste doel van de stadsvernieuwing was het aanpakken van de grote kwaliteitsachterstand in de vooroorlogse wijken. Hierbij lag de nadruk niet op sloop, maar op de renovatie van de bestaande woningen. In deze tijd had de bewonersparticipatie een sterke democratiseringsachtergrond, als reactie op de kaalslag van de jaren vijftig en zestig. De bewoners wilden naaste de formele inspraak procedures meer betrokken worden bij de beleids- en besluitvorming, waardoor er meer rekening gehouden moest worden met de huidige bewoners van de wijk. De zittende wijkbewoners stonden in deze periode dus centraal in het beleid en het proces.

Binnen de stedelijke vernieuwing heeft een verschuiving plaats gevonden wat betreft de centrale positie van de bewoners. In eerste instantie was de stedelijke vernieuwing gericht op het doorbreken van de eenzijdige bevolkingssamenstelling in de naoorlogse herstructureringswijken. Dit had als gevolg dat een deel van de bevolking moest verhuizen naar een andere wijk, waardoor het initiatief in de meeste gevallen lag bij de beleidsmakers van het rijk, gemeenten en corporaties. Er was geen ruimte voor de wensen van de bewoners. Door de jaren heen zijn deze partijen tot het besef gekomen dat het betrekken van bewoners bij het proces een einde kon maken aan de vele tijdverslindende bezwaarprocedures. Dit was het begin van een omslag in de manier waarop bewoners werden benaderd, namelijk van een bedreiging voor het proces naar een belangrijke partner met kennis over de wijk. Hier liggen drie motieven aan te grondslag (paragraaf 3.5.1.), namelijk het realiseren van draagvlak, het tegemoet komen aan principiële democratische overwegingen en het streven naar kwaliteit (kwaliteitsoverwegingen).

4.2. Soorten bewonersparticipatie

Het gaat bij bewonersparticipatie om een actieve betrokkenheid van de bewoners als het gaat om ingrepen in hun fysieke en sociale leefomgeving. Er zijn volgens Van der Graaf (2007) twee soorten bewonersparticipatie te onderscheiden, namelijk:

Buurtprojecten

Het gaat hierbij om de participatie van bewoners met betrekking tot activiteiten op de korte termijn, met als doel om de sociale cohesie en algemene leefbaarheid in de wijk te verbeteren.

Interactieve planning

Het gaat bij interactieve planning om de participatie van bewoners bij het maken van plannen en beleidsvorming, met als doel de kwaliteit van het plan te verbeteren. In dit onderzoek is bewonersparticipatie als interactieve planning het uitgangspunt, daar het bij herstructurering gaat om ingrijpende veranderingen over een langere termijn..

4.3. Definitie bewonersparticipatie

Om te komen tot een werkbare definitie van bewonersparticipatie is het zaak het begrip te ontleden. De in het begrip gestelde bewoners kunnen op verschillende wijze participeren in het proces. In de literatuur worden twee soorten participatie beschreven, namelijk informele en formele participatie. Bij informele participatie gaat het om zaken als sociale contacten in de wijk. Hoewel deze vorm van participatie zeker belangrijk is voor de beeldvorming over de wijk gaat het in dit onderzoek om formele participatie. Formele participatie is georganiseerde participatie in bijvoorbeeld een werkgroep met als doel de participatie en inspraak te bevorderen en betrokken te worden bij het besluitvormingsproces. De bewoners worden hierbij gezien als praktijkdeskundigen met kennis van de wijk die positief kan bijdragen aan de kwaliteit van het plan. De term participatie wordt in de literatuur vaak gebruikt in het kader van interactieve beleidsvorming. Interactieve beleidsvorming houdt in dat de overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in een open wisselwerking en samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen. Op basis van bovenstaande informatie is de volgende definitie geformuleerd. Deze definitie zal in dit onderzoek worden aangehouden als er wordt gesproken over bewonersparticipatie.

Bewonersparticipatie in de stedelijke herstructurering is een proces van een continue en brede betrokkenheid van de bewoners door middel van formele participatievormen bij alle fases van de stedelijke vernieuwing, waaraan iedereen kan deelnemen en waar zij op basis van hun kennis van de wijk actief worden betrokken in het planvormingsproces, om de kwaliteit van het plan positief te beïnvloeden.

4.4. Mate van bewonersparticipatie

Als er is vastgesteld met de in paragraaf 3.6. beschreven model dat het probleem geschikt is voor interactieve beleidsvorming moet gekeken worden in welke mate de bewoners mogen participeren. De mate van participatie wordt duidelijk weer geven in de volgende participatieladder;

Figuur 5. Participatieladder



Bron: Google

In de bovenstaande figuur is een vijftal treden te zien, waarbij telkens de mate van participatie toeneemt en het aantal van de participanten afneemt. Bij bewonersparticipatie zijn dus de volgende vijf vormen mogelijk; informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en (mee)beslissen. Informeren is de laagst mogelijke vorm van participatie, waarbij de gemeente en corporatie enkel informatie geven aan de bewoners. De bewoners hebben hier geen enkele invloed op de plannen, waardoor hier ook wel wordt gesproken over 'schijn participatie'. Bij raadplegen kunnen de bewoners hun mening geven over de reeds gevormde plannen, zij hebben dus geen directe invloed op deze plannen. Bij adviseren krijgen de bewoners de mogelijkheid om uit een aantal reeds gevormde plannen en beleidsvoorstellen te kiezen. De een na laatste vorm is coproduceren, waarbij de gemeente en corporaties een kader stellen voor de plannen en het beleid waar de bewoners vervolgens een invulling aan mogen geven. De hoogste vorm van participatie is samenwerking, waarbij de gemeente, corporatie en de bewoners samen de plannen en het beleid vormgeven, ook wel 'echte participatie' genoemd.

4.5. Schaalniveau

Het is voor bewonersparticipatie interessant om te kijken op welk schaalniveau het wordt toegepast, omdat dit aangeeft in welke mate het toepasbaar is voor een project. Steden worden in de literatuur vaak in verschillende schaalniveaus verdeeld, namelijk buurt, wijk, stadsdeel, stad, stadsgewest en stedelijke regio (Ekkers, 2002). Bewonersparticipatie is het beste toepasbaar op buurt- en wijkniveau.

Volgens Hortulanus en Kempin (1987) zijn hier drie belangrijke redenen voor:

1. De buurt en wijk als nabijheidskader: buurten en wijken nemen een belangrijke plaats in, in het dagelijks leven van mensen en in de sociale organisatie van de stedelijke samenleving;
2. Buurten en wijken vormen het organisatieniveau voor beherende instanties;
3. Buurten en wijken vormen het leefklimaat: de wijze waarop woonmilieus zich van elkaar onderscheiden.

Bewonersparticipatie is dus het beste toepasbaar op buurt en wijkniveau, omdat mensen hier een sterke binding hebben met de fysieke omgeving en er vaak een krachtig sociaal netwerk is alsmede een eigen woonmilieu. Hierdoor zijn mensen betrokken bij eventuele plannen en beleid dat over hun woongebied gemaakt wordt, waardoor zij eerder actief betrokken willen zijn bij de participatie.

4.6. Toegevoegde waarde

Het bepalen van de toegevoegde waarde (voordelen) van participatie is uitermate lastig. De reden hier voor is dat participatie niet of nauwelijks te meten is. De toegevoegde waarde van bewoners is in ieder geval voor een deel verwoord in de paragraaf 3.5. beschreven motieven. Van Bloois (2008) geeft een viertal categorieën waarbinnen een toegevoegde waarde geleverd kan worden. Hij geeft per categorie de volgende potentiële bijdragen die bewoners kunnen leveren.

1. Inhoudelijke bijdrage:
 - Bewoners kunnen kleinschalige initiatieven aandragen en uitvoeren, waardoor op korte termijn lokale processen starten en problemen worden aangepakt;
 - Bewoners kunnen bijdragen aan een kwalitatief betere analyse en gezamenlijk gedragen visie;
 - Bij de productontwikkeling kunnen de bewoners als gebruikers aangeven welke wensen en behoeften er spelen in de markt;
 - Participatie kan de processnelheid aanzienlijk verhogen.
2. Financiële bijdrage:
 - Het betrekken van individuele en collectieve eigenaren (VVE's) kan resulteren in een financiële bijdrage waardoor bepaalde planrisico's worden geminimaliseerd en de algemene waardeontwikkeling van de wijk toeneemt.
 - Draagvlak onder de bewoners leidt tot een minimaal aantal bezwaarprocedures. Dit resulteert in een sneller proces met financiële voordelen waaronder hogere rendementen en kortere renteperiodes.
3. Organisatorische bijdrage:
 - Bewoners kunnen lokale netwerken opbouwen, welke relevant zijn voor de planontwikkeling. Tevens kunnen verschillende bewonersgroepen onderling hun krachten bundelen als men opereert vanuit een gezamenlijk perspectief;
 - Bewoners kunnen bepaalde kleinschalige initiatieven op kortere termijn, goedkoper organiseren dan professionals vanwege hun lokale netwerken. Dit kan leiden tot een versnelling van het proces.
4. Communicatieve bijdrage:
 - Bewoners kunnen als medium fungeren tussen professionals en moeilijk bereikbare doelgroepen binnen hun eigen woonomgeving en leefgemeenschap.

Er zijn naast de hierboven beschreven voordelen natuurlijk ook een aantal nadelen of negatieve aspecten aan het toepassen van participatie. Het proces zal door het toepassen van participatie complexer worden, doordat het aantal belanghebbende, met vaak tegengestelde belangen, zal toenemen (Van der Graaf, 2004 en De Roo, 2004). Ook is de kwaliteit van de plannen sterk afhankelijk van het verloop van de participatie, verloopt deze goed dan zijn de plannen ook beter (De Roo, 2004). Als laatste nadeel: de uitkomsten van de participatie staan niet van te voren vast, omdat men niet weet hoe het uit zal pakken.

4.7. Resumerend

Door de verschuiving van een autoritair planproces naar een interactief planproces heeft het begrip bewonersparticipatie haar intrede gedaan binnen de herstructurering. Bewonersparticipatie in de stedelijke herstructurering is een proces van een continue en brede betrokkenheid van de bewoners door middel van formele participatievormen bij alle fases van de stedelijke vernieuwing, waaraan iedereen kan deelnemen en waar zij op basis van hun kennis van de wijk actief worden betrokken in het planvormingsproces, om de kwaliteit van het plan positief te beïnvloeden. Het is belangrijk om vooraf te bepalen in welke mate de bewoners mogen participeren in het proces. Volgens de participatieladder zijn er een zevental mogelijkheden van participatie, namelijk autoritair, voorlichting, consultatie, participatie, delegering, samenwerking en zelfbestuur. In dit onderzoek vallen de eerste (autoritair) en de laatste tree (zelfbestuur) af, omdat hier geen sprake is van interactieve samenwerking tussen de partijen. De toegevoegde waarde van bewonersparticipatie is moeilijk te bepalen, omdat het niet of nauwelijks te meten is.

5. Succes

Wanneer kan men spreken van een succesvol herstructureringsproject? Dit is waarschijnlijk een van de lastigste vragen binnen dit onderzoek. In hoofdstuk 2 is beschreven dat er bij herstructurering verschillende actoren zijn die niet vanzelfsprekend dezelfde probleemdefinities, belangen en doelstellingen hebben. Door de verschillende belangen en doelstellingen hanteren zij ook vaak een verschillende definitie van succes, waardoor een succesvol project voor de ene partij een minder succesvol project kan zijn voor de andere partij. Daarnaast is het bepalen van de succes- en faalfactoren lastig, omdat de causale relatie tussen de ingreep en het beoogde effect vaak onduidelijk is.

5.1 Doelstellingen

Het meten van succes wordt primair gedaan aan de hand van de gestelde (fysieke, economische en sociale) doelen. Bij een doelstelling gaat het om iets wat men nastreeft, of iets wat men wil bereiken. Het gaat dus om een gewenste situatie in de toekomst. Het bereiken van de doelstellingen, hoewel erg belangrijk, slechts een kant van het verhaal is. De uiteindelijke tevredenheid over het (participatie)proces en eindproduct van alle partijen is zeker zo belangrijk. Is de algemene tevredenheid bij een actor laag, dan is het project niet succesvol.

Of een project succesvol is hangt dus primair af van het feit of de doelstellingen behaald zijn, de zogenaamde doelbereiking. Belangrijke vraag hierbij is indien men de doelstelling(en) heeft bereikt, dit te danken is aan het toegepaste beleid (effectiviteit) (Wittebrood en Van Dijk, 2007). Het bepalen van een causale relatie tussen de ingreep en het beoogde effect is bij herstructurering uitermate moeilijk, omdat het vaak met een quasi-experiment wordt gemeten. Wittebrood en Van Dijk (2007) beschrijven het nadeel van een quasi-experiment als volgt. Er is sprake van een natuurlijke omgeving, waardoor het onmogelijk is om effecten van een ingreep te isoleren van andere interventies. Daarnaast is vaak het start- en eindpunt van de interventies onduidelijk. Het bepalen van het succes van een ingreep is dus moeilijk te bepalen, omdat niet duidelijk is aan welke ingreep het succes kan worden toegeschreven.

Het definiëren van succes voor bewoners is lastig, omdat bewoners vaak opkomen voor individuele belangen en doelstellingen en deze spiegelen aan het eindproduct. Bewoners richten hun blik op veranderingen op korte termijn en die plaatsvinden in hun directe leefomgeving. Zo kan een ingreep in de fysieke omgeving voor de ene bewoner een positief punt zijn en voor de andere bewoner juist weer negatief. De woonbond heeft als belangenorganisatie voor bewoners echter wel een aantal algemene doelstellingen opgesteld;

- Wijkvernieuwing moet voorkomen dat buurten en wijken hun aantrekkelijkheid verliezen, dat leegstand ontstaat en uiteindelijk verloedering optreedt;
- Er mogen geen inkomenswijken ontstaan, dus een goede verdeling tussen lage inkomensgroepen en draagkrachtige bewoners, doormiddel van een goede woningdifferentiatie in de wijk;
- Het gaat om een levensloopbestendige wijk, waarin de woningen en voorzieningen van een zodanige kwaliteit zijn dat de levensfase van de bewoner geen reden hoeft te zijn voor het verlaten van de wijk;
- Het doel van wijkvernieuwing moet zijn dat de mensen graag in de wijk willen (blijven) wonen;
- Het moet voor de bewoners mogelijk zijn om door te stromen naar nieuwbouw of verbeterde woningen.

Bovenstaande doelstellingen worden vaak geheel of gedeeltelijk gedeeld door de woning corporatie. Een belangrijk verschil ten opzichte van de bewoners is dat de woning corporatie zich ook zal richten op algemene plannen al dan niet op de langere termijn. Bovenstaande doelstellingen worden daarom vaak aangevuld met doelstellingen/factoren gericht op het grotere geheel en het algemeen belang, zoals bijvoorbeeld;

- Een sociaal en fysiek veilige openbare ruimte;
- Accent op lagere inkomensgroepen, maar ook een woningaanbod om de middengroepen in de wijk te behouden (wooncarrière) en meer ruimte voor andere (hogere) inkomensgroepen om de onrendabele top te financieren;
- Laagbouw, voldoende open ruimte en groen;
- Nette straten en schone leefomgeving;

- Een toereikend zorgaanbod voor ouderen;
- Verbeteren van de financiële situatie corporatie.

De laatste doelstelling is sinds de bruteringsoperatie voor de corporaties geen onbelangrijk punt. De corporaties zijn zelfstandige bedrijven die er voor moeten zorgen dat zij financieel gezond zijn en dit ook blijven in de toekomst. Hierdoor kunnen zij bijvoorbeeld in plaats van sociale huurwoningen (duurdere) koopwoningen bouwen, om op deze manier de vaak grote investeringen voor een deel terug te verdienen.

De gemeente heeft in hoofdlijnen dezelfde succesfactoren en doelstellingen als de corporatie. En belangrijk verschil is dat de gemeente in sommige gevallen ook oog heeft voor ontwikkelingen die verder gaan dan een wijk. Daardoor zal de gemeente het succes ook meten aan de hand van onderstaande factoren;

- Verbeteren van de leefbaarheid in de wijk en (daarmee in) de gehele gemeente;
- Gezonde verhouding tussen de verschillende wijken (sociaal en economisch);
- Het verbeteren van het imago van de wijk en de gemeente;
- Streven naar een evenwichtige samenstelling van inkomensgroepen.

5.2. Succes- en faalfactoren

Het meten van het succes gaat zoals in de voorgaande paragraaf is beschreven aan de hand van de gestelde doelstellingen. Er zijn echter een aantal condities die de kans op succes vergroten. Als men aan deze condities voldoet dan zal dit de slagvaardigheid van het proces vergroten, zeker als er sprake is van bewonersparticipatie. Als men er het woordenboek op naslaat is een factor een omstandigheid die invloed heeft op de uitkomst. Zo werkt een succesfactor positief op het resultaat en zal een faalfactor een negatieve invloed hebben (Crone, 2005). Een succesfactor staat niet los van een faalfactor, maar zij kunnen gezien worden als twee uitersten van een factor. Dit houdt in dat een succesfactor in negatief opzicht ook een faalfactor kan zijn en een faalfactor in positief opzicht een succesfactor. Het is dus van belang hoe men deze factor toepast en implementeert in het proces. In de literatuur wordt echter onderscheid gemaakt tussen succes- en faalfactoren en daarom zullen zij in deze paragraaf ook apart worden behandeld.

5.2.1. Succesfactoren van bewonersparticipatie

De volgende succesfactoren zijn door Van Hemert (2006) door middel van literatuur, onderzoeksrapporten en interviews geïnventariseerd. Hij merkt hierbij op dat het geen uitputtende lijst is, maar dat deze wel de belangrijkste factoren bevat. De factoren zijn gecategoriseerd aan de hand van een viertal thema's.

Aanpak en proces

- Een goede (project)organisatie;
- Voldoende tijd, middelen, budget en inzet van gemeenten en woningbouwcorporaties;
- Dat een project of proces begeleid wordt door een project- procesleider;
- De aanwezigheid van een trekker (sleutelfiguur) met voldoende gewicht en eigenwijsheid;
- Een helder en open proces: duidelijkheid over doelen, activiteiten, taken en verantwoordelijkheden;
- Een goede voorbereiding. Voldoende noodzaak voor toepassing van bewonersparticipatie;
- De juiste instelling, Willen gaan voor veranderingen en openstaan voor nieuwe aanpak bereidheid te willen leren en ervaring op te doen;

Competenties van de participanten

- De aanwezigheid van kennis en ervaring bij gemeenten en woningbouwcorporaties en zij passen dit toe, ook ter ondersteuning van bewoners;
- Het gebruik van opgedane kennis en ervaring, zowel intern als extern;
- Training van bewoners in de vorm van cursussen en workshops op het gebied van communiceren enzovoorts;

Participatie

- De aanwezigheid van horizontale (tussen bewoners), verticale (tussen bewoners en beleidsmakers en professionals) en institutionele cohesie (tussen politici, woningbouwcorporaties, politie, jeugdzorg, hulpverlening en opbouwwerk);
- Het investeren in het vertrouwen van bewoners. Aanwezigheid van opbouwwerk voor ondersteuning en versterking van een groep bewoners;
- De laagdrempeligheid voor de bewoners om deel te nemen aan activiteiten en om gedachten te uiten;
- Het betrekken van alle soorten en maten van bewoners – zowel jong als oud, man als vrouw en allochtoon als autochtoon. Samen maken zij de buurt en zorgen zij voor de leefbaarheid.
- Het betrekken van lokale ondernemers (middenstand), waar vaak geen aandacht aan wordt besteed;
- thema's om mensen met elkaar in contact te brengen;
- Respect en gelijkwaardigheid van ambtenaren en professionals tegenover bewoners, ook bij de benadering van bewoners;

Planning en uitvoering

- Dat gewerkt wordt met (externe) deskundigen c.q. professionals (adviesbureaus, intermediair, opbouwwerker). Vergroot kennis en ervaring;
- Veranderingen in directe leefomgeving (woning, achtertuin en buurt) wat bewoners motiveert tot participatie;
- Het gebruik van de aanwezigheid van buurtnetwerken en stimuleren van bewonersorganisaties. Scholen en andere openbare gelegenheden zoals kerken, moskeeën en sportverenigingen zijn hierbij van belang;
- Maatwerk: inspelen op de achtergronden en historie van een buurt en aansluiten op wat er in buurt en samenleving speelt. Ga daarbij uit van behoeften en interesses van bewoners;
- Een goede communicatie (opstellen communicatieregels) en informatievoorziening;
- Gevoel voor urgentie met betrekking tot de aanpak van problemen. Bij het slagen van projecten is de motivatie van bewoners van belang;
- Aandacht voor een soepel (flexibel) en snel verloop van het participatieproces;
- Een integrale aanpak. Zowel fysiek (infrastructuur en milieu), sociaal als economisch.
- Informele feestelijke activiteiten ter voorbereiding op projecten, om tussentijdse resultaten te vieren en ter afsluiting van een project;
- Concreet gestelde doelstellingen. Projecten met resultaten op korte termijn;

5.2.2. Faalfactoren van bewonersparticipatie

De volgende faalfactoren zijn door Van Hemert (2006) geïnventariseerd. Ook hier geldt dat het geen uitputtende lijst is, maar dat deze wel de belangrijkste factoren bevat. De faalfactoren zijn gecategoriseerd aan de hand van de vier thema's.

Aanpak en proces

- Een lange doorlooptijd. Bewoners verliezen hun motivatie en haken af en er kunnen interne en externe veranderingen plaatsvinden welke gevolgen kunnen hebben voor bewonersparticipatie;
- Onvoldoende tijd, middelen, budget en inzet. Hierbij kan het ook gaan om de inzet van bewoners;
- Te hoge en verkeerde verwachtingen en ambities, zowel bij bewoners als bij gemeente en woningbouwcorporatie;
- Geen vertrouwen bij bewoners in gemeenten en woningbouwcorporaties;
- Een verkeerde benadering van bewoners door gemeente en woningcorporatie. De inzet bij participatie zal hiervan afhangen. Het gaat om verschil tussen overheid en bewoners en beleidstaal en taal van de burgers. Raadpleeg mensen op belangrijke ontmoetingsplaatsen in de wijk, zoals de bibliotheek of de moskee;
- De onduidelijkheid omtrent rol, verantwoordelijkheid en bevoegdheid van de participanten;
- Onvoldoende aandacht voor communicatie. Dit kan zowel extern (tussen professionals en bewoners) als intern (tussen professionals onderling) zijn en;
- Onvoldoende ondersteuning en begeleiding van bewoners tijdens het participatieproces.

Competenties van de participanten

- Onvoldoende kennis, vaardigheden en ervaring met betrekking tot participatieprocessen bij zowel bewoners als gemeente en woningbouwcorporatie;

Participatie

- Geen politiek of ambtelijk draagvlak voor de toepassing van bewonersparticipatie. nut en noodzaak is niet bekend en bewonersparticipatie wordt als lastig gezien;
- Bewonersparticipatie die vooral symbolisch is;
- Dat alleen bepaalde bewonersgroepen betrokken zijn. Bij bewonersparticipatie is vaak maar een beperkte groep actieve bewoners (ook wel “quasiprofessionals” genoemd) betrokken. Voorkomen dat deze actieve bewoners niet door de andere bewoners verantwoordelijk worden gesteld voor de uitkomsten van plannen.
- Onvoldoende horizontale (tussen bewoners), verticale (tussen bewoners en beleidsmakers en professionals) en institutionele cohesie (tussen ambtenaren, politici, woningbouwcorporaties, politie, jeugdzorg, hulpverlening en opbouwwerk);

Planning en uitvoering

- De afwezigheid van een gemeenschappelijke ambitie;

De in paragraaf 5.2.1. beschreven succesfactoren en de in paragraaf 5.2.2. beschreven faalfactoren zijn door Van Hemert (2006) samengevat in vereiste condities en aandachtspunten, bij het opstellen en uitvoeren van een succesvol participatieproces. Deze zijn per thema weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 1. Condities en aandachtspunten

Condities en aandachtspunten bij bewonersparticipatie
Aanpak en proces
Zorgvuldige voorbereiding
Het aanwijzen van een project- of procesleider voor een duidelijke regie
Gezamenlijke vastlegging rol, taken en verwachtingen van participanten en organisatiestructuur.
Gezamenlijke vastlegging van problemen, doelen en beoogde resultaten.
Zorgvuldig plan van aanpak
Duidelijke spelregels, communicatie en helder proces
Competenties van de participanten
Kennis van participanten moet zelfstandig en met ondersteuning van professionals op niveau worden gebracht.
Vaardigheden van participanten verhogen door middel van workshops en trainingen.
Alle participanten moeten welwillend zijn om tot een oplossing te komen.
Participatie
Samenwerking op basis van integriteit, respect, betrouwbaarheid en eerlijkheid.
Duidelijke, accurate en open communicatie.
Planning en uitvoering
Plan en beleid moeten open en inzichtelijk zijn.
Plan en beleid moeten door alle partijen worden gesteund.
Plan en beleid zijn gebiedsgericht en integraal.
Plan en beleid niet te groot maken en te ambitieus, gebruik deelprojecten.
Alle participanten blijven betrokken bij de uitvoering.
(Tussentijdse) Evaluaties
Stopt niet bij oplevering, intensief beheer is noodzakelijk.

Bron: Bewerking informatie Van Hemert, 2006

5.3. Resumerend

Het bepalen of een herstructureringsproject succesvol is geweest wordt primair bepaald aan de hand van de geformuleerde doelstellingen. Bij de toepassing van interactieve beleidsvorming is het de bedoeling dat alle betrokken partijen (gemeente, corporatie en bewoners) van af het begin overeenstemming bereiken over de doelstellingen. In theorie kan men stellen dat als de doelstellingen, opgesteld door middel van interactieve beleidsvorming zijn bereikt, dat het proces voor alle betrokken partijen succesvol is verlopen. In de praktijk blijkt dat door de verschillende belangen en doelstellingen van de betrokken actoren, deze actoren ook vaak een verschillende definitie van succes hanteren. Daarnaast is het bepalen van de succes- en faalfactoren lastig, omdat de causale relatie tussen het beleid en het beoogde effect vaak onduidelijk is. Om de kans op een succesvol project te vergroten zijn er in diverse onderzoeken succes- en faalfactoren geanalyseerd. Het is voor het verloop van het proces en het succes van het project van belang dat men zoveel mogelijk met deze succes- en faalfactoren rekening houdt. In hoofdstuk 6 wordt getracht de causale relatie tussen het beleid (bewonersparticipatie) en het succes (doelbereiking) in kaart te brengen.

6. Heeft de wijze van organisatie invloed op het succes en het vastgoedproduct?

In dit hoofdstuk vind een inventarisatie plaats of er een causale relatie bestaat tussen het toegepaste beleid en het succes alsmede het vastgoedproduct. De analyse wordt gemaakt aan de hand van twee afgeronde herstructureringsprojecten, waarbij gebruik is gemaakt van een autoritair proces en een interactief proces.

6.1 Verantwoording en selectiecriteria:

De projecten moeten betrekking hebben op de herstructurering van naoorlogse woonwijken. Er is een project geselecteerd waarbij 'echte' bewonersparticipatie is toegepast en er is een project zonder bewonersparticipatie (symbolische participatie) geselecteerd, die als referentiekader dient om de geformuleerde vraag te kunnen beantwoorden. De traditionele autoritaire aanpak waarbij de bewoners op geen enkele wijze bij het proces betrokken worden is in de huidige tijd niet meer aan de orde. Er zal voor de analyse dus gebruik gemaakt worden van een project waarbij de bewoners geconsulteerd worden en waarbij, volgens paragraaf 4.4 sprake is van symbolische bewonersparticipatie.

De volgende voorwaarden zijn gesteld aan de selectie van de projecten:

- De projecten zijn gericht op herstructurering;
- De projecten hebben een verschillende participatiegraad;
- De projecten hebben betrekking op naoorlogse woonwijken;
- De projecten zijn geheel afgerond en er is voldoende documentatie aanwezig.

Om antwoord te kunnen geven op de vraag worden de projecten geanalyseerd op de gestelde doelen en de mate waarin deze zijn bereikt. Daarnaast zal kort worden weergegeven hoe het proces en de bewonersparticipatie in het bijzonder is vormgegeven en in welke mate de bewoners invloed hadden op het beleid. Als laatste zal er een koppeling worden gemaakt tussen het behalen van de doelstellingen (doelbereiking) en de toegepaste bewonersparticipatie (effectiviteit). Dit zal resulteren in een aantal stellingen die voorgelegd worden aan verschillende actoren, om de houdbaarheid van deze stellingen in de praktijk te testen.

6.2 Emmen 'Echte participatie'

In 1997 sloot de woningcorporatie Wooncom een convenant met de gemeente Emmen over de aanpak van de drie Emmense wijken: Angelslo, Emmerhout en Bargeres. Deze drie naoorlogse woonwijken voldeden niet meer aan de eisen. Jonge gezinnen trokken weg omdat er geen geschikte (koop)woningen waren, ouderen die zorgbehoevend waren trokken naar het centrum met als gevolg dat er veel leegstand was. Daarnaast waren er sociale en economische problemen, zoals werkloosheid, onderwijsachterstand, verloedering en onveiligheid. De leefbaarheid van de wijken nam door bovenstaande oorzaken steeds verder af.

Om deze ontwikkelingen te keren richtten woningcorporatie Wooncom en de gemeente Emmen het samenwerkingsverband Emmen Revisited op, waaraan ook drie wijkorganisaties en de huurderfederatie Emmen deelnamen. Kern van de samenwerking was een integrale aanpak van de problematiek. Vanaf het begin was er het besef bij de partijen dat alleen het stapelen van stenen niet genoeg zou zijn. Om de wijkvernieuwingsplannen vorm te geven hebben de gemeente en Wooncom een aantal onderzoeken laten uitvoeren naar de stedenbouwkundige kwaliteit, sociale structuur en voorzieningenstructuur. Dit resulteerde in wijkprofielen die uitgangspunt waren voor de plannen⁷.

⁷ Bron: Pennen, van der T, Emmen Revisited; *Een intensief vernieuwingsproces in drie wijken*. Delft: OTB, 2007

6.2.1. Organisatie en bewonersparticipatie

In Emmen heeft tijdens het project een aantal koerswijzigingen plaatsgevonden qua strategie. Te onderscheiden naar een drietal periodes: de constructie, stabilisatie en revisieperiode. In de constructieperiode lag de nadruk op fysieke herstructurering. Tijdens de stabilisatieperiode was het uitgangspunt de fysieke, economische en sociale revitalisering van de wijk. Bij de revisieperiode lag het zwaartepunt op het verbeteren van de sociale pijler, de zogenaamde wijkvernieuwing.

Dit alles had gevolgen voor het beleidsnetwerk waarbinnen gewerkt werd. Dat veranderde door de verschillende rol van bewoners tijdens deze periodes. De mate en manier waarop bewoners bij de plannen betrokken werden is in de loop der tijd namelijk veranderd. Dit had te maken met het belang dat de beleidsmakers aan de participatie hechtten. In onderstaande tabel zijn de strategie, organisatie en de mate van participatie binnen deze drie periodes weergegeven⁸.

Tabel 2. Overzicht projectperiodes Emmen

	Constructie (1997-2000)	Stabilisatie (2000-2005)	Revisie (2005-2009)
Strategie	Integrale aanzet voor herstructurering	Integrale projectmatige en wijkgerichte aanpak van de revitalisering	Integrale programmatische en wijkgerichte aanpak voor de sociale kwaliteit: de wijkvernieuwing
Organisatie	Beleidsnetwerk: Alliantie tussen woningcorporatie en gemeente	Beleidsnetwerk: - Projectorganisatie - Wijkplatform / wijkteam - Werkgroepen - Stuurgroep	Beleidsnetwerk: - Projectorganisatie - Wijkplatform / Wijkteam - Werkgroepen - Stuurgroep
Participatie	<i>Inspraak</i> Rol bewoners: - Instemmen - Weigeren Belang: Draagvlak	<i>Consultatie</i> Rol bewoners: - De meninggever - De klankboorder Belang: Vergroten betrokkenheid	<i>Coproductie</i> Rol bewoners: - De meedenker - De meedoener Belang: Vergroeten kwaliteit

Bron: Van der Pennen, 2007

Tijdens het gehele proces is het betrekken van bewoners belangrijk geweest voor de gemeente en de corporatie. De mate van participatie is aan de verschillende periodes aangepast. De eerste belangrijkste verschuiving heeft plaats gevonden tussen de constructie- en stabilisatieperiode. Bewonersparticipatie was van af dat moment niet langer alleen gericht op het verkrijgen en behouden van het draagvlak, maar ook op het actief stimuleren van contacten tussen bewoners en het vergroten van de buurtbetrokkenheid. Bij Consultatie is echter nog steeds sprake van 'symbolische participatie' (zie hoofdstuk 4), omdat de bewoners uitsluitend hun mening kunnen geven en geen directe invloed hebben op de plannen. De tweede verschuiving vond plaats in de revisieperiode waarbij de participatie vooral gericht was op het verbeteren van de sociale cohesie. In deze periode is er sprake van coproductie en dus sprake van 'echte' participatie (zie hoofdstuk 4).

⁸ Bron: Pennen, van der T, Emmen Revisited; *Een intensief vernieuwingsproces in drie wijken*. Delft: OTB, 2007

6.2.2. Doelstellingen

In deze paragraaf worden de doelstellingen beschreven die door de verschillende partijen samen zijn opgesteld in het ontwikkelingsplan. Uit onderzoek van het Verwey-Jonker instituut (2007) blijkt dat de integrale doelstellingen door alle partijen worden onderschreven, zowel op inhoud (combineren van fysiek, economisch en sociaal) als in organisatie (samenwerking tussen gemeente, corporatie en bewoners). Opvallend is wel het verschil in uitgangspunt tussen de gemeente en de corporatie. De gemeente stelt dat de economische vitalisering primair is waaraan fysieke en sociale ingrepen dienstbaar zijn. De corporatie gaat er van uit dat de sociale problemen leidend zijn en dat fysieke en sociale ingrepen moeten plaatsvinden. In eerste instantie richtte het beleid zich op de fysieke en economische versterking van de wijk. Wooncom streefde naar een gedifferentieerd woonaanbod voor een draagkrachtige wijk, terwijl de gemeente het versterken van de werkgelegenheid voorop stelde. Dit is opvallend gezien de integrale aanpak die beide partijen in het convenant hebben vastgelegd. De sociale component was voornamelijk het toepassen van bewonersparticipatie om draagvlak te creëren voor de plannen. De volgende doelstellingen zijn geformuleerd⁹:

Fysieke doelstellingen:

- Renovatie en onderhoud woningvoorraad;
- Herdifferentiatie woningvoorraad;
- Nieuwbouw in diverse categorieën als (sociale) huur en koop;
- Verkoop van bestaande huurwoningen;
- Nieuwbouw of renovatie accommodaties (winkels, sociale, educatieve, sport- en gezondheidsvoorzieningen);
- Nieuwbouw of renovatie bedrijfsruimten;
- Stedenbouwkundige aanpassingen en herinrichting van de openbare ruimte.

Sociale doelstellingen:

- Verbeteren van de leefbaarheid;
- Bevorderen sociale cohesie
- Versterken identiteit en reputatie
- Verminderen maatschappelijke achterstand
- Vergroten participatie en invloed van de bewoners en gebruikers

Economische doelstellingen:

- Verminderen werkloosheid;
- Vitaliseren economie (middenstand etc.).

6.2.2.1. Analyse doelstellingen

Analyse fysieke Doelstellingen

Vanaf het moment dat de strategie in Emmen gericht was op wijkvernieuwing is er met betrekking tot participatie sprake van coproductie. De bewoners zijn een gelijkwaardige partij binnen de projectorganisatie die invloed heeft op de plannen en het gevoerde beleid. De wijkgerichte projectorganisatie kenmerkt zich als een samenwerkingsverband waarin de onderlinge afhankelijkheid wordt onderkend. In onderling overleg worden 'werkbare' compromissen gevonden en afspraken gemaakt over het proces en de plannen. Iedere betrokken partij denkt mee, bepaalt mee en beslist mee. Hierdoor hebben de bewoners in deze periode invloed gehad op de manier waarop de woningen en de woonomgeving zijn vormgegeven. Het draagvlak voor de plannen was echter al verkregen in de periode waarin de bewoners uitsluitend werden geconsulteerd over de plannen. Voor het verkrijgen en behouden van draagvlak is dus geen 'echte' participatie nodig.

⁹ Bron: Pennen, van der T, Emmen Revisited; *Een intensief vernieuwingsproces in drie wijken*. Delft: OTB, 2007

Uit onderzoek van het Verwey-Jonker instituut (2007) blijkt dat de bewoners tevreden zijn over de woningen, de woonomgeving en de mogelijkheid om door te stromen. Het is moeilijk om vast te stellen of deze winst al voortkomt uit de periode waarin de bewoners uitsluitend werden geconsulteerd of dat dit toe te schrijven is aan de periode waarin de bewoners coproducten waren.

Sociale doelstellingen

Volgens het onderzoek van het Verwey-Jonker instituut (2007) blijkt dat de sociale component binnen Emmen Revisited onduidelijk is. Wat is precies de sociale opgave en hoe staat deze in verhouding tot de fysieke en economische opgave? Er is geen koppeling tussen de sociale doelstellingen en de programma's, waardoor het moeilijk is de sociale vooruitgang te meten en toe te schrijven aan een bepaalde activiteit. Uit onderzoek naar de sociale indicatoren als verloedering, overlast, en sociale cohesie blijkt dat er van een verbetering van de leefbaarheid in de wijk nog geen sprake is. De bevordering van de sociale cohesie is ook onder de maat. Professionals en de bewoners geven als belangrijkste oorzaak de verstoring van de sociale netwerken onder invloed van de fysieke ingrepen; bewoners komen in een nieuwe wijk met nieuwe bureaus. Er is ook een duidelijk succes bij de sociale doelstellingen, namelijk een toename van participatie en invloed van de bewoners en gebruikers.

Economische doelstellingen

Bewoners twijfelen aan de uitwerking van de economische aanpak. Ook de professionals (gemeente en corporatie) beamen dat er op economisch gebied weinig vooruitgang is geboekt. De kwaliteit van het woningaanbod en woonomgeving van de wijk hebben blijkbaar geen positieve invloed op de economische positie van de wijk. Door de extra hulp en het activeren van bewoners in een sociaal zwakke positie zijn er ook kleine positieve stappen gemaakt. Mensen krijgen de mogelijkheid tot scholing en er worden mensen aan werk geholpen bij aannemers die werkzaam zijn in de wijk.

6.3. Arnhem 'Symbolische participatie'

Malburgen is een naoorlogse woonwijk aan de zuidoever van de Rijn. De wijk had een eenzijdig woningaanbod, met veel flats en versnipperd groen. De technische staat van de woningen was matig en de woningen sloten niet meer aan bij de woonwensen van deze tijd. Daarnaast had de woonwijk te maken met economische en sociale problemen als criminaliteit, vandalisme, drugsgebruik en zwerfvuil. Negatief was ook de bouw van andere wijken in de buurt van Malburgen. Volgens de voortgangsrapportage (gemeente Arnhem, 2005) nam hierdoor de belangstelling voor een woning in Malburgen af en ontstond er een eenzijdige bevolkingsaanstelling. Mede door de hierboven genoemde problematiek is de leefbaarheid in de wijk achteruit gegaan. Mede hierdoor heeft de gemeente in de jaren negentig een masterplan Malburgen opgesteld, dat aan de bewoners werd voorgelegd. Dit resulteerde in veel weerstand van de bevolking, omdat zij vonden dat de gemeente en corporatie te weinig rekening hadden gehouden met de sociale effecten van het plan. Er werd besloten om actief samen te werken met de bewoners en zo draagvlak voor het plan te creëren. Later werd gezamenlijk het ontwikkelingsplan Malburgen opgezet, welke in 1998 door de gemeenteraad werd vastgesteld. In onderstaand schema is per periode de strategie, organisatiestructuur en mate van participatie weergegeven¹⁰.

6.3.1. Organisatie en bewonersparticipatie

Na de weerstand tegen het eerste masterplan dat door de gemeente en de corporatie was opgesteld is er besloten dat de bewoners betrokken moesten worden bij het proces. De participatie van de bewoners is opgenomen in het ontwikkelingsplan. De drie uitgangspunten hierbij zijn het beperken van de onzekerheid, scheppen van duidelijkheid en het betrekken van de bewoners. Er is een communicatieplan en een sociaal plan opgesteld om de bewoners te informeren over het proces. Volgens het onderzoek Helpt herstructurering? (2008) is er in het geval van Malburgen sprake van een consultatieve bestuursstijl. Zoals in hoofdstuk 4 is beschreven is consultatie van bewoners geen 'echte' participatie maar 'symbolische participatie'.

¹⁰ Bron: Kei-Kenniscentrum, Projectpagina Malburgen en www.malburgen.nl.

Bij consultatie kunnen de bewoners wel hun mening geven over de reeds gevormde plannen, maar hebben zij geen directe invloed op deze plannen¹¹ (zie figuur 3).

Tabel 3. Overzicht projectperioden Malburgen

	Ontwikkeling masterplan (1990-1998)	Ontwikkeling ontwikkelingsplan & uitvoering (1998-2015)
Strategie	Integrale aanzet voor herstructurering	Integrale projectmatige en wijkgerichte aanpak van de revitalisering
Organisatie	Beleidsnetwerk: Alliantie tussen woningcorporatie en gemeente	Beleidsnetwerk: - Projectorganisatie - Kerngroep - Klankbordgroep
Participatie	<i>Geen</i>	<i>Consultatie</i> <i>Rol bewoners:</i> - De meninggever - De klankboorder Belang: Vergroten betrokkenheid

Bron: Eigen bewerking informatie www.kei-centrum.nl en www.malburgen.nl

6.3.2. Doelstellingen

In deze paragraaf worden de doelstelling beschreven die zijn opgenomen in het ontwikkelingsplan Malburgen. Deze doelstellingen zijn het resultaat van overleg tussen de gemeente en de corporatie, waarbij de bewoners zijn geconsulteerd. De volgende doelstellingen zijn opgenomen in het ontwikkelingsplan:

Fysieke doelstellingen:

- Renovatie en onderhoud woningvoorraad;
- Grotere variatie in woningtypen door middel van nieuwbouw;
- Betere verdeling huur en koop;
- Meer groen en water in de wijk;
- Prettige openbare ruimtes.
- Verbinding tussen oost en west met de stad.

Sociale doelstellingen:

- Investeren in samenleven (samenleven in een multiculturele wijk);
- Investeren in de jeugd;
- Oprichting van een brede school;
- Mogelijkheden bieden voor wooncarrière;
- Verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid.

Economische doelstellingen:

Er zijn geen specifieke economische doelstellingen geformuleerd in het ontwikkelingsplan.

¹¹ Bron: Kei-Kenniscentrum, Projectpagina Malburgen

6.3.2.1. Analyse doelstellingen

Analyse fysieke doelstellingen

Door de bewoners te betrekken bij het opstellen van het ontwikkelingsplan is er voldoende draagvlak gecreëerd voor de plannen. Hierdoor zijn er geen grote problemen voorgekomen bij de uitvoering van de plannen. Er zijn binnen het ontwikkelingsplan Malburgen drie projecten te onderscheiden, namelijk Malburgen-west, Malburgen-midden (Dijkzone) en Malburgen-oost. Voor de reeds uitgevoerde plannen (Malburgen-west) zijn de geformuleerde fysieke doelstellingen behaald (Voortgangsrapportage Malburgen, 2008). Malburgen-oost is in uitvoering. De plannen moeten hier door de huidige economische situatie aangepast worden. Volgens het rapport *Helpt herstructurering?* (2008) zijn de bewoners iets positiever over hun nieuwe woning, maar geven de wijk als geheel nog een onvoldoende. Als reden hiervoor wordt gegeven dat de bewoners geen directe invloed hebben gehad op de ontwikkeling van de woningen en woonomgeving. Daarnaast is gebleken dat het voor veel 'oude' bewoners niet mogelijk is geweest om wooncarrière te maken als gevolg van de stijging van de (sociale)huren. Ook hier wordt als reden gegeven dat de bewoners te weinig invloed hebben gehad op de plannen.

Sociale Doelstellingen

In 2007 is de brede school De Spil opgericht, waardoor deze doelstelling binnen de sociale pijler is behaald. Door de behaalde fysieke doelstellingen, grotere variatie in woningtypen door middel van nieuwbouw en betere verdeling huur en koop in Malburgen-west en oost is daar de mogelijkheid om wooncarrière te maken toegenomen. Een kanttekening daarbij is dat volgens het rapport *Helpt herstructurering?* (2008) er onder de oude bewoners slechts 28% is doorgestroomd naar een nieuwe woning. De nieuwe bewoners komen dus voor het grootste deel uit andere wijken van de stad. De belangrijkste reden hiervoor is dat de oude bewoners een voorkeur hebben voor huur en dat men de gestegen huurprijs van gemiddeld 150,- euro niet kon opbrengen. De betere verdeling tussen huur en koop heeft dus geen betrekking op een goede verdeling sociale huur en gewone huur. In het kader van investeren in de jeugd zijn diverse projecten gestart. Het belangrijkste project is: 'Pimp my block' waarbij jongeren worden uitgedaagd om zelf iets te ondernemen en de leefbaarheid te verbeteren. De sociale doelstelling investeren in de samenleving heeft vorm gekregen door middel van het project 'Praten is goud' waarbij ingezet is op het verbeteren van de communicatie van verschillende achtergronden en culturen. Ook zijn er speciale ateliers gehouden om de allochtone bewoners te betrekken bij de ontwikkelingen in de wijk. Alle bovenstaande sociale doelstellingen zijn opgesteld om de leefbaarheid in de wijk te bevorderen. Een onderdeel van deze leefbaarheid is de sociale cohesie binnen de wijk. Volgens het rapport *Helpt herstructurering?* (2008) geven zowel bewonersverenigingen en professionals aan dat er weinig verbondenheid is met de wijk onder de bewoners. Daarnaast blijkt dat er nog veel winst de behalen valt op het vlak van de integratie van de verschillende bevolkingsgroepen. Ook de veiligheid is een onderdeel van de leefbaarheid in de wijk. Volgens een enquête in het rapport *Helpt herstructurering?* (2008) blijkt dat er nog relatief vaak overlast is van jongeren en rommel en afval op straat. Gezien het onderzoek kan men concluderen dat het gevoerde jeugdbeleid nog niet optimaal is. Opvallend is verder dat 27% van de respondenten vindt dat de veiligheid is verslechterd in de wijk. Dit is vooral het geval in de gebieden waar nog oude woningen bewaard zijn gebleven (Emmen Revisited, 2007).

6.4. Resumerend

Uit de analyse is gebleken dat in eerste instantie zowel in Arnhem als Emmen de participatie voornamelijk gericht was op het creëren en behouden van draagvlak voor de plannen en met succes. De bewoners stemden in met de ingrijpende renovatie en sloopplannen. Hierdoor konden de fysieke doelstellingen zonder al te veel problemen worden behaald. In Emmen was er vanaf het moment dat de strategie gericht was op wijkvernieuwing met betrekking tot participatie sprake van coproductie. De bewoners waren in Emmen een gelijkwaardige partij binnen de projectorganisatie die invloed had op de plannen en het gevoerde beleid. Hierdoor hebben de bewoners in Emmen in tegenstelling tot Arnhem in deze periode invloed gehad op de manier waarop de woningen en de woonomgeving zijn vormgegeven. Uit onderzoek is gebleken dat de bewoners meer tevreden zijn over de woningen, de woonomgeving dan in Arnhem. Daarnaast is de mogelijkheid om door te stromen in Emmen toegenomen. Het is echter moeilijk om vast te stellen of deze winst al voortkomt uit de periode waarin de bewoners uitsluitend werden geconsulteerd of dat dit toe te schrijven is aan de periode waarin de bewoners coproductent waren. In Arnhem zijn de bewoners iets positiever over hun nieuwe woning, maar geven de wijk als geheel nog een onvoldoende. Als reden hiervoor wordt gegeven dat de bewoners in Arnhem geen directe invloed hebben gehad op de ontwikkeling van de woningen en woonomgeving. Daarnaast is gebleken dat het voor veel 'oude' bewoners niet mogelijk is geweest om wooncarrière te maken als gevolg van de stijging van de (sociale)huren. Ook hier wordt als reden gegeven dat de bewoners te weinig invloed hebben gehad op de plannen.

Het realiseren van de economische en sociale doelstellingen was zowel in Emmen als in Arnhem moeilijker. De professionals in Emmen zagen in dat er weinig vooruitgang was geboekt en besloten dat de participatie niet meer alleen gericht moest zijn op het creëren en behouden van draagvlak, maar richtten zich nadrukkelijk op het stimuleren van de sociale cohesie en betrokkenheid bij de wijk. Deze aanpak is gedeeltelijk succesvol gebleken, want uit onderzoek is gebleken dat zowel de sociale cohesie als de leefbaarheid in Emmen meer is toegenomen dan in Arnhem. Daarnaast heeft een enquête in het rapport *Helpt herstructurering?* (2008) aangetoond dat in Arnhem het gevoel van veiligheid, de betrokkenheid van de bewoners bij de wijk en de sociale cohesie niet is toegenomen en in sommige gevallen zelfs is verslechterd. Het lijkt er dus op dat participatie vooral een toegevoegde waarde is voor het realiseren van de sociale doelstellingen.

Aan de hand van bovenstaande conclusies zijn een drietal stellingen geformuleerd die in hoofdstuk 7 in de praktijk zullen worden getoetst. Deze stellingen zijn:

1. *Het toepassen van participatie gebeurt vooral om draagvlak voor de plannen te creëren, maar 'echte' bewonersparticipatie is niet vereist voor het creëren van draagvlak.*

Uit de analyse van Emmen en Arnhem is gebleken dat in beide gevallen de participatie in het begin voornamelijk gericht was op het creëren en het behouden van draagvlak onder de bewoners. Uit de casestudie van de gemeente Emmen is gebleken dat de toepassing van 'echte' bewonersparticipatie (effectiviteit) met betrekking tot het draagvlak (doelbereiking) weinig winst heeft opgeleverd. Het draagvlak voor de plannen was al gecreëerd in de fase waarin de bewoners uitsluitend werden geconsulteerd over de plannen. Dit blijkt ook uit de casestudie van de gemeente Arnhem. Consultatie van de bewoners is blijkbaar voldoende om draagvlak voor de plannen te creëren en te behouden.

2. *De toepassing van 'echte' participatie is niet vereist voor het realiseren van de fysieke doelstellingen, maar heeft wel een positief effect op het succes van het vastgoedproduct.*

Uit het onderzoek van Emmen blijkt dat de bewoners bij 'echte' participatie meer tevreden zijn over hun woning en woonomgeving dan in Arnhem. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de bewoners meer kansen hebben gekregen om hun wensen te verwerken in de plannen.

3. *Bewonersparticipatie heeft vooral invloed op het succes binnen de sociale en economische pijler.*

De casestudie van de gemeente Emmen toont aan dat door de toepassing van participatie de sociale cohesie en betrokkenheid bij de wijk is toegenomen, terwijl dit bij Arnhem niet het geval is. De winst van 'echte' bewonersparticipatie is dus vooral te behalen bij de realisatie van de sociale doelstellingen.

Om Bovenstaande stellingen te toetsen aan de praktijk en de houdbaarheid te verifiëren zijn er een tweetal casestudies gedaan. Om de stellingen te toetsen is er gebruik gemaakt van interviews. De interviews zijn telkens afgenomen bij een vertegenwoordiger van de bewoners, gemeente en de corporatie. De resultaten zijn verwerkt in hoofdstuk 7.

7. Twee casestudies

In hoofdstuk 6 is een analyse gemaakt wat de invloed is van de wijze van organisatie (autoritair versus interactieve planvorming) op het succes en het vastgoedproduct bij een herstructureringsproject. Deze analyse heeft geresulteerd in een drietal stellingen, waarvan de houdbaarheid doormiddel van een casestudie wordt getoetst in de praktijk. De stellingen dienen als uitgangspunt voor de interviews die zijn afgenomen onder verschillende actoren binnen de herstructurering. Daarnaast zijn er voor de interviews een aantal vragen opgesteld om de onderzoeksvraag verder te kunnen beantwoorden. In de eerste paragraaf zal worden toegelicht welke projecten zijn geselecteerd voor de casestudie. In de tweede paragraaf zal er per case, aan de hand van de stellingen en interviewvragen beschreven worden wat de belangrijkste uitkomsten waren van de interviews.

7.1. Verantwoording en vraagstelling.

De cases moeten betrekking hebben op de herstructurering van naoorlogse woonwijken. De casestudie bestaat uit vier cases, waarbij drie cases zijn uitgevoerd met toepassing van bewonersparticipatie en een case waarbij geen gebruik is gemaakt van bewonersparticipatie. Een autoritaire aanpak zonder bewonersparticipatie, waarbij de bewoners op geen enkele wijze bij het proces betrokken worden is in de huidige tijd niet meer aan de orde. Er zal voor de analyse dus gebruik gemaakt worden van een gedateerd project waarbij de bewoners geconsulteerd werden en waarbij, volgens paragraaf 4.4 sprake is van symbolische bewonersparticipatie.

De volgende voorwaarden zijn gesteld aan de selectie van de projecten:

- De projecten zijn gericht op herstructurering;
- De projecten hebben een verschillende participatiegraad;
- De projecten hebben betrekking op naoorlogse woonwijken;
- De projecten zijn geheel afgerond en er is voldoende documentatie aanwezig.

De resultaten van de interviews die zijn afgenomen bij de geselecteerde cases worden volgens onderstaand schema uitgewerkt;

1. Typering van het herstructureringsproject en de betrokken actoren.
2. Waarom is er wel/niet gekozen voor interactieve beleidsvorming?
3. Toetsing van de in hoofdstuk 6 geformuleerde doelstellingen.
4. Wat is de invloed van participatie geweest op het succes en het vastgoedproduct?

7.2. Oranjebuurt / Prinsenhof Beverwijk

7.2.1. Typering van het herstructureringsproject en de betrokken actoren.

De Oranjebuurt te Beverwijk bestond uit ongeveer 300 naoorlogse, nagenoeg identieke portieketage woningen. De woningcorporatie bekeek samen met de gemeente Beverwijk de woningvoorraad en besloot in 1994 tot sloop van de woningen in de Oranjebuurt.

De oude Oranjebuurt

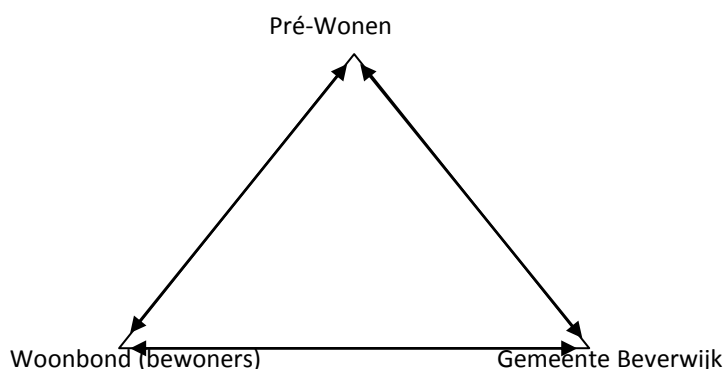
- 294 portiek-etagewoningen
- 20 duplexwoningen
- Goedkope huur
- Kleine 3- en 4-kamerwoningen (van 55-60 m²)
- Huurprijzen gemiddeld €220,-

De nieuwe Prinsenhof

- Nieuwbouw 231 woningen
- 50% huur: € 349 tot € 635
- 50% koop: € 144.000 tot € 484.000
- 87 eengezinswoningen
- 144 appartementen
- 63 betaalbare subsidiabele huur, 50 dure huur
- Wijkcentrum 'Het Prinsenhof'

Actoren

Bij de herstructurering van de Oranjebuurt waren in de eerste instantie alleen de corporatie Pré-Wonen en de Gemeente Beverwijk betrokken. Samen hebben zij plannen gemaakt voor de Oranjebuurt en deze daarna voorgelegd aan de bewoners. Dit plan stuitte op hevig verzet van de bewoners die zich overvallen voelde door de sloopplannen en als reactie daarop de hakken in het zand zette. De gemeente en de corporatie kwamen tot inzicht dat de plannen samen met de bewoners herschreven moesten worden. Dit was door de vertrouwensbreuk die was ontstaan niet eenvoudig. Na tussenkomst van de woonbond, als adviseur bewoners werden de eerste stappen gemaakt naar nieuwe plannen. Bij de herstructurering van de Oranje buurt waren de volgende drie partijen betrokken.



Geïnterviewde personen:

- Rob Boom, Gemeente Beverwijk
- Gratia Probst, Woningcorporatie Pré-wonen
- Karin Daman, Woonbond

7.2.2. *Waarom is er gekozen voor een interactieve planvorming?*

De bewoners waren fel tegen de sloop en keerde zich massaal tegen de plannen. Na protesten besloot de corporatie toch af te zien van de sloop op dat moment. Na een rustperiode is de corporatie opnieuw met de bewoners en de woonbond om de tafel gegaan. Gezamenlijk besloten ze een nieuwe start te maken. Nadat er vertrouwen ontstond kon de corporatie samen met de gemeente en de bewoners verder met een programma van eisen en een probleemanalyse. Uiteindelijk werd in gezamenlijk overleg besloten de woningen alsnog te

slopen en een nieuwe wijk te ontwikkelen, namelijk Prinsenhof. De primaire reden om de bewoners te laten participeren was dus het creëren van draagvlak voor de nieuwbouwplannen.

Toetsing van de stellingen

Het toepassen van participatie gebeurt vooral om draagvlak voor de plannen te creëren, maar 'Echte' bewonersparticipatie is niet vereist voor het creëren van draagvlak.

Uit het interview met Rob Boom van de gemeente Beverwijk is gebleken dat het creëren van draagvlak voor de plannen de belangrijkste reden is geweest om over te gaan op een interactieve planvorming met bewonersparticipatie. Het plan was goed, maar de bewoners voelde zich overvallen door met name de sloopplannen. De dialoog met de bewoners was de enige mogelijkheid om het proces weer op de rit te krijgen.

De woonbond zegt dat het creëren van draagvlak natuurlijk een belangrijk onderdeel is van participatie, maar het doel van participatie moet veel breder zijn. *“Plannen raken de bewoners het meest, dus moet je ze hier ook bij betrekken. Bewoners weten zelf vaak het beste wat er wel en niet goed is aan de buurt en woningen en zijn daarom een belangrijke informatiebron om de kwaliteit van de plannen te verbeteren. In het geval van Prinsenhof was participatie ook noodzakelijk gezien de padstelling tussen de planmakers en de bewoners”* (Karin Daman, Woonbond).

Gratia Probst van Pré-wonen erkent dat participatie in eerste instantie toegepast is om draagvlak te krijgen en te behouden voor de sociale en fysieke plannen. Het informeren van de bewoners is meestal voldoende om het vereiste draagvlak te bewerkstelligen, echter de verwachtingen zijn dan bij beide partijen verschillend. De bewoners verwachtten te kunnen meedenken, meedoen en meebeslissen, terwijl dit bij informeren niet het geval is. De toegevoegde waarde van 'echte' participatie ligt dus in het behouden van het draagvlak.

Bewonersparticipatie heeft vooral invloed op het succes binnen de sociale en economische pijler.

Volgens de gemeente is de toepassing van participatie cruciaal geweest voor het succes, want zonder participatie waren de plannen waarschijnlijk niet door gegaan. De gemeente koppelt de invloed van participatie op het succes in eerste instantie aan het creëren van draagvlak. Door het betrekken van de bewoners bij de planvorming is de sociale cohesie echter toegenomen, waardoor de leefbaarheid in de wijk aanzienlijk is verbeterd. Hierdoor is volgens Rob Boom de invloed van participatie het meest zichtbaar in de sociale en economische pijler. Of het succes en de tevredenheid over het nieuwe plan ten opzichte van het eerste plan volledig is toe te schrijven aan de bewonersparticipatie is volgens Rob Boom moeilijk te bepalen.

Karin Daman van de Woonbond geeft aan dat de invloed van participatie hier vaak het meest zichtbaar is, omdat de participatietrajecten vaak gericht zijn op de sociale pijler. De insteek van participatie moet echter breder zijn dan dat. Een succesvol herstructureringsproces moet voldoende toekomst perspectief bieden voor zowel de huidige bewoners als toekomstige bewoners. Er moeten voldoende mogelijkheden zijn op in de buurt te blijven wonen, door te groeien en om nieuwe bewoners aan te trekken. Dit kan alleen als er een breed scala is aan woningtypen. Daarnaast creëert participatie betrokkenheid bij de plannen (draagvlak) en bij de uiteindelijke wijk (sociale cohesie & leefbaarheid), waardoor uiteindelijk de het succes van en de tevredenheid van de bewoners over de plannen en wijk hoger zal zijn. Het is echter moeilijk om eventueel succes in de sociale en economische pijler te koppelen aan alleen participatie, omdat dit vaak processen zijn die door de gehele wijk zijn vervlochten.

Participatie is naast het creëren van draagvlak vaak gericht op het realiseren van de sociale doelstellingen. Bewoners moeten volgens Gratia Probst actief worden benadert om de sociale problematiek in kaart te brengen. Participatie is hier uitermate voor geschikt, waardoor de resultaten van participatie veelal zichtbaar zijn in de sociale pijler.

De toepassing van 'echte' participatie is niet vereist voor het realiseren van de fysieke doelstellingen, maar heeft wel een positief effect op het succes van het vastgoedproduct.

Rob Boom geeft aan dat participatie niet noodzakelijk is voor het bereiken van de fysieke doelstellingen. Men kan zeker tot een goed plan komen zonder de bewoners, maar dit is maatschappelijk en politiek niet wenselijk. Belangrijke reden voor het toepassen van participatie is dus democratische legitimiteit en draagvlak voor de plannen. Rob Boom is wel van mening dat participatie de ruimte geeft om de wensen van de bewoners te verwerken in de plannen, waardoor het vastgoedproduct beter aansluit bij de behoeften van de bewoners. Dit zie je volgens Rob Boom terug in de tevredenheid over de fysieke ingrepen.

Strikt genomen is participatie volgens Karin Daman niet noodzakelijk voor het realiseren van de fysieke doelstellingen, maar dit zal de kwaliteit van het plan wel verbeteren. Het is echter niet zo dat participatie altijd moet worden toegepast. Bewoners zijn vaak gericht op het behoud van de oude situatie, maar vaak zijn ingrijpende veranderingen noodzakelijk om bijvoorbeeld een meer gedifferentieerde woonwijk te kunnen realiseren. De gemeente en/of corporatie kan dus niet alleen naar bewoners luisteren, bepaalde beslissingen moeten nu eenmaal worden genomen. Het is echter wel zo dat men waar men kan wel voor participatie moet kiezen, omdat dit het draagvlak en kwaliteit van het plan ten goed zal komen. Als bewoners de ruimte krijgen om hun woon- en leefomgeving vorm te geven dan zal de tevredenheid over het eindproduct zeker hoger zijn.

Het behalen van de fysieke doelstelling kan zonder meer zonder het toepassen van de participatie. Participatie kan echter de kwaliteit van het plan verbeteren door te luisteren naar de wensen van de bewoners. In het geval van het project Oranjebuurt kunnen volgens Gratia Probst echter wel een aantal kanttekeningen worden gemaakt. Door de participatie is er teveel naar compromissen gezocht. Zo konden bewoners er voor kiezen om een 3-kamerappartement te laten wijzigen in een 4-kamerappartement. Op papier ziet dat er leuk uit, maar het betekende in dit geval dat van een 'normale' woonkamer een slaapkamer werd afgehaald, waardoor er eigenlijk een te kleine leefruimte overbleef. Hierdoor stallen mensen nu veel spullen in de galerijen. Teveel meegegaan in de participatie en onvoldoende inzicht hebben in het lezen van bouwtekeningen door de bewoners heeft dit probleem veroorzaakt.

Wat is de invloed geweest van participatie op het succes en het vastgoedproduct?

De invloed van participatie op het succes?

In eerste instantie heeft de participatie er voor gezorgd dat er na de vertrouwensbreuk tussen de beleidsmakers en de bewoners weer draagvlak is verkregen voor de herstructureringsplannen. Zonder de tussenkomst van de woonbond en de overgang naar een interactie planproces waar de plannen waarschijnlijk nooit gerealiseerd. Het draagvlak is dus een direct gevolg geweest van de participatie. De betrokkenheid van de bewoners bij de buurt en de sociale cohesie zijn volgens Rob Boom en Karin Daman toegenomen. Hierdoor is de leefbaarheid in de wijk verbeterd. Het is echter onduidelijk of dit te danken is aan de participatie of dat dit komt doordat de structuur van de wijk is veranderd. Beide partijen denken dat door de toepassing van participatie de plannen kwalitatief beter zijn geworden, waardoor de bewoners uiteindelijk meer tevreden zijn over het resultaat. Gratia Probst stelt dat de participatie ook een negatieve invloed heeft gehad op het succes, namelijk door dat de bevolkingssamenstelling te veel is behouden. De participatie heeft er voor gezorgd dat er veel mensen zijn teruggekeerd in de wijk. Door het hoge aantal (allochtone) terugkeerders heeft de wijk nog steeds een aantal knelpunten uit de 'oude' periode.

De invloed van participatie op het vastgoedproduct?

Planniveau:

- Samenstelling koop/huur

Door inspraak van de bewoners zijn er meer huurwoningen opgenomen in het plan. Dit waren zowel sociale huurwoningen als duurdere huurwoningen.

- Type woningen

De bewoners wilde graag meer diversiteit en 'losse' woningen in het plan zien. Geen Vinex-achtige rijtjeshuizen.

- Locatie van de koop en huurwoningen

In eerste instantie hadden de duurdere koopwoningen de mooiste plekken gekregen in het plan. Door de participatie is de verdeling van de woningen in het plan aangepast. Hierdoor zijn de verschillende woningtypen door elkaar geplaatst, wat de diversiteit van de woningen en bewoners ten goede is gekomen.

- Inrichting van het openbare ruimte.

De bewoners hebben verregaande inspraak gekregen over hoe de openbare ruimte moest worden ingericht, zoals groenvoorziening, speelruimte, plaatsing van bankjes etc.

Woningniveau:

- Bouw van starters-/ groeiwoningen

De bewoners wilde graag dat er meer mogelijkheden kwamen voor starters in de wijk en dat deze woningen in de loop der tijd konden mee groeien met de bewoners. Dit resulteerde in zogenaamde groeiwoningen. Dit zijn starters woningen, waarbij er al een vergunning en mogelijkheden zijn om een verdieping op de woning te bouwen. Hierdoor is het toekomst perspectief van de wijk toegenomen.

- Woningen

De bewoners hebben invloed gehad op de kleurstelling en de indeling van de woningen.

7.3 Roombeek Enschede

7.3.1. Typering van het herstructureringsproject en de betrokken actoren.

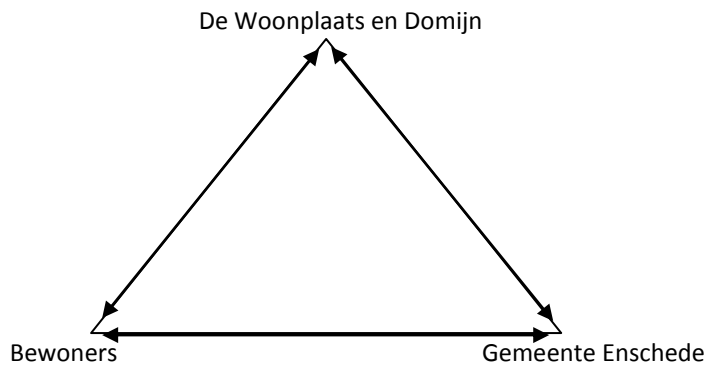
Toen in mei 2000 de SE vuurwerkfabriek ontplofte werd een groot deel van de woningen in de wijk Roombeek verwoest. Hierdoor was er een duidelijke noodzaak voor de wederopbouw van de wijk.

In het oorspronkelijke Roombeek stonden circa 600 woningen terwijl in het nieuwe Groot Roombeek circa 1.600 woningen zijn gepland, waarvan ruim 400 huur- en 1200 koopwoningen. Van het totaal aan woningen zal 17 procent van de woningen in Roombeek bestaan uit sociale huren en sociale koopwoningen.

Actoren

Bij de wederopbouw van de wijk waren de volgende partijen betrokken:

Corporaties



Geïnterviewde personen:

- R. Lutjenhuis, Gemeente Enschede
- M. van Veen, Woningcorporatie De Woonplaats
- A. Haarman, Voorzitter bewonerscommissie

7.3.2. *Waarom is er gekozen voor een interactieve planvorming?*

Vanaf de eerste gedachtevorming over de wederopbouw na de vuurwerkramp was het duidelijk voor alle partijen dat de bewoners een belangrijke rol in het proces zouden moeten spelen. De participatie bij de wederopbouw werd om meerdere redenen van belang gevonden. Ten eerste in het kader van de tragische aanleiding en hetgeen de huidige bewoners was overkomen, maar ook vanuit de visie dat participatie de kwaliteit van de plannen zou verbeteren.

7.3.3. *Toetsing van de stellingen*

Het toepassen van participatie gebeurt vooral om draagvlak voor de plannen te creëren, maar 'Echte' bewonersparticipatie is niet vereist voor het creëren van draagvlak.

Alle partijen zijn het eens met deze stelling. Draagvlak creëren voor plannen is al mogelijk door bewoners enkel (goed) te informeren over de plannen. In het geval van Roombeek was door de oorzaak van de herstructurering al meteen bij alle partijen een sterke betrokkenheid bij de plannen. Daarnaast waren alle actoren overtuigd van de noodzaak om de wijk samen weer opnieuw op te bouwen. Er was dus al vanaf het begin voldoende draagvlak voor de herstructurerings- en wederopbouwplannen.

Hier verschilt Roombeek van andere herstructureringsprojecten. De heer Lutjenhuis geeft aan dat participatie vooral heeft geleid tot een hogere kwaliteit van de plannen, doordat de bewoners uiteindelijk de beste informatiebron is geweest voor de professionals. De heer Haarman geeft aan dat er eigenlijk al vanaf het begin voldoende draagvlak was voor de plannen, hieraan heeft volgens hem de participatie niet veel aan bijgedragen.

Bewonersparticipatie heeft vooral invloed op het succes binnen de sociale en economische pijler.

De heer Lutjenhuis is het niet eens met deze stelling. 'Participatie is weliswaar vaak gericht op de sociale en economische pijler, maar heeft ook wel degelijk invloed op het succes binnen de fysieke pijler'. De heer Van Veen onderstreept dit en geeft als voorbeeld het particuliere opdrachtgeversschap. Hierdoor krijgen bewoners de kans om zelf hun woning te ontwerpen. In de wijk Roombeek moeten uiteindelijk ca 400 woningen worden gebouwd door middel van particulier opdrachtgeverschap. In Roombeek was de participatie natuurlijk ook gericht op de sociale en economische pijler. Lutjenhuis zegt hierover; de sociale samenhang in de wijk, de economische bedrijvigheid en de sociale en economische infrastructuur die een wijk tot een geheel maken zijn door de vuurwerkramp (gedeeltelijk) weggevaagd. In het geval van Roombeek was de participatie het meest zichtbaar in de fysieke pijler. Dit is volgens Van Veen te verklaren door de bijzondere uitgangssituatie, waarbij een groot deel van de wijk was verwoest door de vuurwerkramp.

De toepassing van 'echte' participatie is niet vereist voor het realiseren van de fysieke doelstellingen, maar heeft wel een positief effect op het succes van het vastgoedproduct.

Het realiseren van de fysieke doelstellingen is volgens Lutjenhuis inderdaad zonder 'echte' participatie mogelijk. In veel gevallen kan dit vaak beter zonder de toepassing van participatie. Het is belangrijk om vooraf te bepalen welke project wel en vooral welke projecten niet geschikt zijn voor de toepassing van 'echte' participatie. In het geval van Roombeek was de realisering zonder 'echte' participatie geen optie door de achtergrond van de herstructurering. Zowel Lutjenhuis als Van Veen geven aan dat 'echte' participatie een duidelijke invloed heeft op het succes van en de tevredenheid over de fysieke doelstellingen. Door het toepassen van participatie wordt er een betrokkenheid van de bewoners bij de plannen gecreëerd, waardoor de bewoners als het ware medeverantwoordelijk worden gemaakt. Het feit dat bewoners 'verantwoordelijk' zijn voor de eigen buurt en/of woning, maakt dat de bewoners meer tevreden zijn over het resultaat. Daarnaast hebben de bewoners door de toepassing van particuliere opdrachtgeverschap verregaande invloed op het ontwerp van hun woning. Hierdoor kunnen zij zelf bepalen hoe de woning er uit komt te zien, waardoor zij meer tevreden zijn over de woning. Haarman geeft aan dat voor het realiseren van de fysieke doelstellingen participatie niet vereist is. Professionals maken het plan, waar de bewoners dan de scherpe randjes vanaf halen en het plan 'eigen' maken met kleine aanpassingen. Volgens Haarman zijn de bewoners dus vooral belangrijk als informatiebron voor de professionals.

Wat is de invloed geweest van participatie op het succes en het vastgoedproduct?

De invloed van participatie op het succes?

Uit onderzoek van de gemeente is gebleken dat de bewoners het gehele proces en eindproduct waarderen met het cijfer 7. Dit is volgens Lutjenhuis en Van Veen een hoge score, waaruit blijkt dat het gevoerde beleid succesvol is geweest. Vanaf het begin was duidelijk dat de wederopbouw van de wijk Roombeek alleen plaats kon vinden door middel van intensieve 'echte' participatie. Dit had voornamelijk te maken met de oorzaak van de wederopbouw. Doordat een groot deel van de woningen door de vuurwerkramp waren verwoest was de noodzaak van de wederopbouw bij alle actoren duidelijk. Hierdoor was er vanaf het begin een groot saamhorigheidsgevoel, waardoor de participatie min of meer automatisch het uitgangspunt werd voor de planvorming. Vanaf het begin is er sprake geweest van 'echte' participatie, waardoor de bewoners zich serieus genomen voelde met betrekking tot hun invloed op de plannen. Alle actoren zijn er van overtuigd dat de participatie de belangrijkste factor is geweest voor het succes van het project. Haarman denkt dat de oorzaak van de wederopbouw de belangrijkste reden is geweest voor het succes. 'Natuurlijk is het belangrijk dat de wensen van de bewoners zijn opgenomen in het plan, maar vooral de intentie van alle partijen om de wederopbouw samen te doen is doorslaggevend geweest voor het succes.

De invloed van participatie op het vastgoedproduct?

Bij de herstructurering/wederopbouw hebben de bewoners op verschillende manieren invloed gehad op het vastgoedproduct. Een belangrijk onderscheid moet gemaakt worden in de huur en koopwoningen. De woningcorporaties hebben voor de wederopbouw een aantal inspraakavonden georganiseerd om de wensen en behoeften van de bewoners in kaart te brengen. Lutjehuis; 'een belangrijke inbreng van bewoners in de uiteindelijke plannen is het terugbrengen van een aantal smalle straatjes in de nieuwe wijk. Deze zouden normaal gesproken verdwijnen in nieuwe plannen, maar om een deel van het karakter terug te brengen zijn een aantal straten herbouwd volgens de oude situatie'. Hierna zijn er door de professionals een drietal plannen gemaakt voor de wijk en de woningen. De bewoners mochten vervolgens een van de plannen kiezen. Het plan dat is gekozen door de bewoners is ook het plan dat uiteindelijk is gebouwd. Deze manier van participatie is vooral gericht op consultatie van de bewoners. Er was dus eigenlijk geen sprake van 'echte' participatie bij de wederopbouw van de sociale woningvoorraad.

Bij de nieuwbouw van de koopwoningen is de participatie verder gegaan dan consulteren van de bewoners. Gemeente en de bewoners werkte samen aan de planvorming voor de nieuwe wijk. Een belangrijke manier om bewoners zelf te laten beslissen over hun wijk en woning is het particulier opdrachtgeverschap. In Roombeek heeft de gemeente wel een aantal kaders gemaakt voor de woningbouw, maar heeft de bewoners verder vrij gelaten in het ontwerp van de woningen en de invulling daarvan. Van Haar zegt hierover; 'het resultaat is een zeer divers en individueel woning aanbod. Door het particuliere opdrachtgeverschap zijn de bewoners als het ware zelf verantwoordelijke gemaakt voor de invulling van de wijk. Hierdoor is een betrokkenheid bij de wijk gecreëerd die zich vertaalt naar een hoge tevredenheid over het uiteindelijke vastgoedproduct'.

7.4. Resumerend

De casestudies zijn gedaan om de in hoofdstuk 6 geformuleerde doelstellingen te verifiëren. Deze doelstelling zijn geformuleerd aan de hand van conclusies uit bestaande onderzoeken en rapporten, maar zijn deze conclusies terecht?

Het toepassen van participatie gebeurt vooral om draagvlak voor de plannen te creëren, maar 'echte' bewonersparticipatie is niet vereist voor het creëren van draagvlak.

Uit de casestudies is gebleken dat bovenstaande stelling juist is. Alle geïnterviewde personen geven aan dat de primaire reden voor participatie het creëren van draagvlak is. Daarnaast zijn alle geïnterviewde het er over eens dat 'echte' participatie inderdaad niet noodzakelijk is voor het creëren van het draagvlak, het informeren en consulteren van bewoners is in de meeste gevallen voldoende.

De toepassing van 'echte' participatie is niet vereist voor het realiseren van de fysieke doelstellingen, maar heeft wel een positief effect op het succes van het vastgoedproduct.

Gemeente en corporatie zijn het eens met deze stelling. Het realiseren van de fysieke doelstellingen is zonder 'echte' participatie mogelijk. In veel gevallen gaat het vaak zelfs makkelijker zonder de toepassing van participatie. Het is daarom belangrijk om vooraf te bepalen welke project wel en vooral welke projecten niet geschikt zijn voor de toepassing van 'echte' participatie. Alle partijen zijn het er over eens dat participatie echter wel de kwaliteit van de plannen verbetert, wat de uiteindelijke tevredenheid over het project aanzienlijk verhoogt.

Bewonersparticipatie heeft vooral invloed op het succes binnen de sociale en economische pijler.

De geïnterviewden geven aan dat bewonersparticipatie vaak meer zichtbaar is op het sociale en economische vlak, omdat dit vaak vorm wordt gegeven in veel zichtbare projecten. De invloed van de participatie op de fysieke pijler is vaak, mits de intentie van alle partijen serieus is, even significant, maar minder zichtbaar voor de omgeving.

8. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden allereerst de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek beschouwd. Aan de hand van de in hoofdstuk 1 geformuleerde vragen worden conclusies aan het onderzoek verbonden. Deze conclusies worden verwerkt in een aantal aanbevelingen met betrekking tot bewonersparticipatie binnen herstructureringsprojecten. Vervolgens wordt een aanzet gemaakt voor eventuele toekomstig/aanvullend onderzoek.

8.1. Conclusies

In dit onderzoek is getracht antwoord te geven op de volgende onderzoeksvraag:

Wat zijn de gevolgen van bewonersparticipatie in een interactief herstructureringsproces voor het vastgoedproduct en het succes van het project?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is de hoofdvraag verdeelt in een aantal deelvragen:

1. Wat moet onder herstructurering worden verstaan?
 - a. *Welke strategieën zijn er?*
 - b. *Welke actoren spelen hierbij een rol en wat zijn hun doelstellingen?*
2. Wat is het verschil tussen een autoritair proces en een interactief proces?
 - a. *Wat zijn de motieven voor het toepassen van een interactief proces?*
 - b. *Welke problemen zijn geschikt voor een interactief proces?*
 - c. *Wat zijn de randvoorwaarden voor de toepassing van een interactief proces?*
3. Wat moet onder bewonersparticipatie worden verstaan?
 - a. *In welke mate kunnen bewoners participeren in het proces?*
 - b. *Op welk schaalniveau is bewonersparticipatie toe te passen?*
 - c. *Wat is de toegevoegde waarde van bewonersparticipatie in een interactief proces?*
 - d. *Wat zijn de gevolgen van een interactief proces voor het verloop (in termen van planning, investeringen en kosten) van het project?*
4. Wanneer is er sprake van een succesvol herstructureringsproject?
 - a. *Hoe wordt succes gedefinieerd bij herstructurering?*
 - b. *Wat zijn de succes- en faalfactoren van een interactie proces?*
5. Is er een samenhang tussen de manier van organisatie en het uiteindelijke succes van het herstructureringsproject?
6. Is er een samenhang tussen de manier van organisatie en het uiteindelijke vastgoedproduct van het herstructureringsproject?

In deze paragraaf wordt de hoofdvraag beantwoord aan de hand van de conclusies die getrokken kunnen worden uit de deelvragen.

1. *Wat moet onder herstructurering worden verstaan?*

Stedelijke herstructurering is een proces op stadsdeel en/of wijkniveau, waarbij de fysieke, sociale en economische pijlers integraal worden aangepakt (wijkvernieuwing) om de leefbaarheid en de kwaliteit van de wijk te verbeteren. De belangrijkste doelstelling van herstructurering is de verbetering van de kwaliteit en de leefbaarheid in de wijk. Er zijn een aantal strategieën mogelijk om deze doelstelling te bereiken, namelijk:

- Verdichten; (Toevoegen van nieuwbouw aan bestaande bouw.)
- Verdunnen; (Afbraak en/of samenvoegen van bestaande bouw.)
- Verbouwen; (Aanpassen van (individuele) woningen.)
- Positie veranderen; (Op grote schaal vervangen van de woningvoorraad.)
- Functie veranderen. (Bedrijventerrein maakt bijvoorbeeld plaats voor woningbouw.)

Bij herstructurering zijn drie typen actoren betrokken, namelijk beleidsmakers, private partijen en burgers. Deze actoren hebben in het proces niet vanzelfsprekend dezelfde probleemdefinities, belangen en doelstellingen. Door deze verschillende belangen en doelstellingen hebben de actoren ook vaak een verschillende definitie van succes.

2. *Wat is het verschil tussen een autoritair proces en een interactief proces?*

In autoritair proces is de gemeente (en soms de corporatie) de dominante partij die zelfstandig de plannen en het beleid opstelt. De gemeente heeft uitsluitend een sturende rol en heeft geen invloed op de gemaakte plannen. De corporatie is in dit model de uitvoerende partij. De rol van de bewoners is nihil en beperkte zicht tot de inspraak- en bezwaarprocedures. Bij een interactief proces betreft de overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid om in een open wisselwerking en samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie te komen. Alle betrokkenen zijn in een interactief proces gelijkwaardige partijen die allen invloed uit kunnen oefenen op de plannen en het beleid.

De vier belangrijkste motieven voor een interactief proces zijn het creëren en behouden van draagvlak, democratische legitimiteit, verhogen van de plankwaliteit en als laatste dat de bewoners medeverantwoordelijk zijn voor de problematiek en daarom betrokken moeten worden bij de oplossing hiervan. Het uiteindelijke doel van interactief beleid is het versnellen en het verbeteren van het proces en eindproduct. Niet alle problemen zijn geschikt voor de toepassing van interactief beleid. De cruciale factor blijkt de overeenstemming te zijn over het waarom en de toegepaste methode. Daarnaast zijn er een aantal randvoorwaarden die kunnen bijdragen aan het succes, maar omgekeerd ook aan het falen van het proces. De belangrijkste randvoorwaarden zijn absolute transparantie en een duidelijke formulering van de spelregels en de beleidsruimte.

3. *Wat moet onder bewonersparticipatie worden verstaan?*

Bewonersparticipatie in de stedelijke herstructurering is een proces van een continue en brede betrokkenheid van de bewoners door middel van formele participatievormen bij alle fases van de stedelijke vernieuwing, waaraan iedereen kan deelnemen en waar zij op basis van hun kennis van de wijk actief worden betrokken in het planvormingsproces, om de kwaliteit van het plan positief te beïnvloeden. Bewonersparticipatie heeft een vraaggerichte bottom-up benadering nodig van de professionals, waarbij de bewoners een gelijkwaardige partij zijn in het ontwikkeling- en besluitvormingsproces. Enerzijds is bewonersparticipatie gericht op het verhogen van de kwaliteit van de plannen, anderzijds is het verhogen van de betrokkenheid van de bewoners met de plannen en wijk een belangrijk motief. Het is belangrijk om vooraf te bepalen in welke mate de bewoners mogen participeren in het proces. Volgens de participatieladder zijn er een vijftal mogelijkheden van participatie, namelijk informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en (mee)beslissen. De toegevoegde waarde van bewonersparticipatie is moeilijk te bepalen, omdat het niet of nauwelijks te meten is.

Uit het onderzoek is niet goed naar voren gekomen wat de extra investeringen en kosten zijn voor de toepassing van een interactief proces. Er is tijdens de interviews geen inzicht gegeven in de financiële aspecten van het proces. Uit de interviews is wel gebleken dat er extra kosten gemaakt moeten worden voor de organisatie van en faciliteiten voor de participatie, maar dat deze op de totale kosten minimaal zijn. Deze kosten worden overigens volgens de geïnterviewden in de praktijk terugverdiend doordat het aantal bezwaarprocedures afneemt.

4. *Wanneer is er sprake van een succesvol herstructureringsproject?*

Het bepalen of een herstructureringsproject succesvol is geweest wordt primair bepaald aan de hand van de geformuleerde doelstellingen. Bij de toepassing van interactieve beleidsvorming is het de bedoeling dat alle betrokken partijen (gemeente, corporatie en bewoners) van af het begin overeenstemming bereiken over de doelstellingen. In theorie kan men stellen dat als de doelstellingen, opgesteld door middel van interactieve beleidsvorming zijn bereikt, dat het proces voor alle betrokken partijen succesvol is verlopen. In de praktijk blijkt dat door de verschillende belangen en doelstellingen van de betrokken actoren, deze actoren ook vaak een verschillende definitie van succes hanteren.

Het definiëren van succes voor bewoners is lastig, omdat bewoners vaak opkomen voor individuele belangen en doelstellingen en deze spiegelen aan het eindproduct. Bewoners richten hun blik op veranderingen op korte termijn en die plaatsvinden in hun directe leefomgeving. Zo kan een ingreep in de fysieke omgeving voor de ene bewoner een positief punt zijn en voor de andere bewoner juist weer negatief. De woonbond heeft als belangenorganisatie voor bewoners echter wel een aantal algemene doelstellingen opgesteld;

- Wijkvernieuwing moet voorkomen dat buurten en wijken hun aantrekkelijkheid verliezen, dat leegstand ontstaat en uiteindelijk verloedering optreedt;
- Er mogen geen inkomenswijken ontstaan, dus een goede verdeling tussen lage inkomensgroepen en draagkrachtige bewoners, doormiddel van een goede woningdifferentiatie in de wijk;
- Het gaat om een levensloopbestendige wijk, waarin de woningen en voorzieningen van een zodanige kwaliteit zijn dat de levensfase van de bewoner geen reden hoeft te zijn voor het verlaten van de wijk;
- Het doel van wijkvernieuwing moet zijn dat de mensen graag in de wijk willen (blijven) wonen;
- Het moet voor de bewoners mogelijk zijn om door te stromen naar nieuwbouw of verbeterde woningen.

Uit de interviews is gebleken dat de bewoners in de praktijk vaak gericht zijn op het behoud van de oude situatie. Zeker de bewoners die al langere tijd, soms hun hele leven lang, in de wijk wonen willen meestal dat er niets verandert. Het is daarom erg belangrijk dat de corporatie en de gemeente de bewoners duidelijk maakt waarom bepaalde veranderingen noodzakelijk zijn. Als bewoners overtuigd zijn van de noodzaak, dan willen zij vaak wel meedenken en dit komt het uiteindelijke succes ten goede.

Bovenstaande doelstellingen worden vaak geheel of gedeeltelijk gedeeld door de woning corporatie. Een belangrijk verschil ten opzichte van de bewoners is dat de woning corporatie zich ook zal richten op algemene plannen al dan niet op de langere termijn. Bovenstaande doelstellingen worden daarom vaak aangevuld met doelstellingen/factoren gericht op het grotere geheel en het algemeen belang, zoals bijvoorbeeld;

- Een sociaal en fysiek veilige openbare ruimte;
- Accent op lagere inkomensgroepen, maar ook een woningaanbod om de middengroepen in de wijk te behouden (wooncarrière) en meer ruimte voor andere (hogere) inkomensgroepen om de onrendabele top te financieren;
- Laagbouw, voldoende open ruimte en groen;
- Nette straten en schone leefomgeving;
- Een toereikend zorgaanbod voor ouderen;
- Verbeteren van de financiële situatie corporatie.

De laatste doelstelling is sinds de bruteringsoperatie voor de corporaties geen onbelangrijk punt. De corporaties zijn zelfstandige bedrijven die er voor moeten zorgen dat zij financieel gezond zijn en dit ook blijven in de toekomst. Hierdoor kunnen zij bijvoorbeeld in plaats van sociale huurwoningen (duurdere) koopwoningen bouwen, om op deze manier de vaak grote investeringen voor een deel terug te verdienen. Corporaties geven in eerste instantie aan dat een project een succes is als de bewoners tevreden zijn. In de praktijk blijkt dat dit in de meeste gevallen niet of nauwelijks achteraf onderzocht wordt. Ook in het verbeteren van de financiële situatie hebben de corporaties tijdens dit onderzoek geen inzicht gegeven. Het is dan ook onduidelijk gebleven wat het belang is van deze factor in het realiseren van de plannen en de mate van succes.

De gemeente heeft in hoofdlijnen dezelfde succesfactoren en doelstellingen als de corporatie. En belangrijk verschil is dat de gemeente in sommige gevallen ook oog heeft voor ontwikkelingen die verder gaan dan een wijk. Daardoor zal de gemeente het succes ook meten aan de hand van onderstaande factoren;

- Verbeteren van de leefbaarheid in de wijk en (daarmee in) de gehele gemeente;
- Gezonde verhouding tussen de verschillende wijken (sociaal en economisch);
- Het verbeteren van het imago van de wijk en de gemeente;
- Streven naar een evenwichtige samenstelling van inkomensgroepen.

Daarnaast is het bepalen van de succes- en faalfactoren lastig, omdat de causale relatie tussen het beleid en het beoogde effect vaak onduidelijk is. Om de kans op een succesvol project te vergroten zijn er in diverse onderzoeken succes- en faalfactoren geanalyseerd. Het is voor het verloop van het proces en het succes van het project van belang dat men zoveel mogelijk met deze succes- en faalfactoren rekening houdt.

5. Is er een samenhang tussen de wijze van organisatie en het uiteindelijke succes van het herstructureringsproject?

De casestudie heeft aangetoond dat het creëren van draagvlak de belangrijkste reden is om bewoners te betrekken bij het proces. Uit de casestudie is ook gebleken dat het toepassen van symbolische participatie door middel van consultatie voldoende is om draagvlak te verkrijgen en te behouden. Hier ligt dus geen extra winst voor de toepassing van 'echte' participatie.

Er is wel mogelijk een verband tussen de toepassing van 'echte' participatie en de tevredenheid over de woningen en woonomgeving. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de bewoners als coproductent invloed gehad hebben op het planniveau en woningniveau, waardoor de bewoners als het ware medeverantwoordelijk worden gemaakt. Dit creëert een betrokkenheid van de bewoners bij de plannen en de wijk. Daarnaast sluiten de woningen beter aan bij de wensen en behoeften van de bewoners, wat ook de tevredenheid ten goede komt.

Participatie is uitermate geschikt voor de realisatie van de sociale & economische doelstellingen. Een verklaring hiervoor is dat de bewoners vaak medeverantwoordelijk zijn voor de problematiek met betrekking tot de woon- en leefomgeving en de dus de leefbaarheid in de wijk. Het is daarom belangrijk dat de bewoners actief, als gelijkwaardige partij betrokken worden bij het oplossen van deze problemen. De toepassing van een interactief proces draagt bij aan het realiseren van de doelstellingen, waardoor het succes van het project wordt vergroot.

In het proces spelen echter vele factoren (bevolkingssamenstelling, grote van het project, tijdsduur etc.) een rol, waardoor het moeilijk is om de rol van de participatie bij positieve dan wel negatieve resultaten vast te stellen.

In de onderstaande tabel is per partij kort weergegeven wat de invloed kan zijn op het succes.

Tabel 4: Invloed op succes?

	<i>Bereiken van doelstellingen</i>	<i>Invloed participatie op succes/conflict?</i>
<i>Bewoners</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>levensloopbestendige en aantrekkelijke wijk</i> ▪ <i>Geen inkomenswijken (differentiatie)</i> ▪ <i>Invloed op eigen woning en leefomgeving</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Dit is ook het streven van de corporatie & gemeente, de manier waarop kan verschillen. Overeenstemming door participatie?</i> ▪ <i>De invulling van de differentiatie leidt vaak tot discussie met de corporatie.</i> ▪ <i>Mogelijk door toepassing 'echte' participatie.</i>
<i>Corporatie</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Een sociaal en fysiek veilige openbare ruimte;</i> ▪ <i>Accent op lagere inkomensgroepen, maar ook een woningaanbod om de middengroepen in de wijk te behouden (wooncarrière) en meer ruimte voor andere (hogere) inkomensgroepen om de onrendabele top te financieren;</i> ▪ <i>Laagbouw, voldoende open ruimte en groen;</i> ▪ <i>Nette straten en schone leefomgeving;</i> ▪ <i>Een toereikend zorgaanbod voor ouderen;</i> ▪ <i>Verbeteren van de financiële situatie corporatie</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>In het belang van alle partijen</i> ▪ <i>Met name het bouwen voor hogere inkomensgroepen kan leiden tot frictie. Bewoners zijn bang dat de hogere inkomens de beste plaats krijgen in de wijk.</i> ▪ <i>Overeenstemming door participatie?</i> ▪ <i>In het belang van alle partijen</i> ▪ <i>In het belang van alle partijen</i> ▪ <i>In het belang van alle partijen</i> ▪ <i>Belangrijke bron van frictie, bewoners moeten overtuigt worden van de noodzaak.</i>
<i>Gemeente</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Verbeteren van de leefbaarheid in de wijk en (daarmee in) de gehele gemeente;</i> ▪ <i>Gezonde verhouding tussen de verschillende wijken (sociaal en economisch);</i> ▪ <i>Het verbeteren van het imago van de wijk en de gemeente;</i> ▪ <i>Streven naar een evenwichtige samenstelling van inkomensgroepen.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Deze punten zijn uiteindelijk ook in het belang van de corporatie en de bewoners. De manier waarop de gemeente dit wil bereiken kan wel tot onderlinge discussies leiden.</i> ▪ <i>Overeenstemming door participatie?</i>

Bron: Eigen onderzoek

5. *Is er een samenhang tussen de wijze van organisatie en het uiteindelijke vastgoedproduct van het herstructureringsproject.*

Uit onderzoek van bestaande rapporten en de casestudies is gebleken dat de wijze van organisatie wel degelijk invloed heeft op het vastgoedproduct. De mate waarin is afhankelijk van het gekozen participatie niveau. Uit de casestudie is gebleken dat als de participatie gericht is op consultatie van de bewoners de invloed minimaal is. Het ontwerp wordt in dit geval gemaakt door professionals die hierbij gebonden zijn aan de regelgeving van de overheid en het budget dat beschikbaar is. In de praktijk mogen bewoners meestal kiezen uit een aantal ontwerpen, waardoor er geen directe invloed is op het ontwerp. Hierdoor hebben de bewoners slechts invloed op de ‘details’ van het ontwerp, wat ook naar voren is gekomen uit de gehouden interviews.

In de gevallen waar de bewoners op gelijk niveau kunnen meebeslissen is de invloed op het vastgoedproduct groter. Uit de casestudie is gebleken dat de invloed van bewoners op het plan en woning in deze gevallen erg ver kan gaan. Zo zijn bijvoorbeeld de wensen en behoeften van de bewoners in de wijk Prinsenhof verregaand overgenomen door de professionals. Dit resulteerde bijvoorbeeld in meer huurwoningen, meer gemengde woning verdeling in het plan en invloed op de indeling van de openbare ruimte. Daarnaast zijn er speciale groeiwoningen gebouwd, waarbij er al een vergunning en mogelijkheden waren om een verdieping op de woning te bouwen. Hierdoor is het toekomst perspectief van de wijk toegenomen.

In de wijk Roombeek hebben de bewoners nog meer invloed gehad op het ontwerp van het plan en de (koop) woningen. Vanaf de start van de wederopbouw hebben de bewoners samen met de professionals als gelijkwaardige partijen kunnen mee denken en meebeslissen over de opzet van het plan. Daarnaast is er door de toepassing van particulier opdrachtgeverschap de mogelijkheid gegeven aan de bewoners om zelf hun woningen (binnen de wettelijke kaders) te kunnen ontwerpen.

De invloed van participatie op het vastgoedproduct is dus afhankelijk van het gekozen participatieniveau. Hoe hoger men op de participatieladder staat des te meer invloed men heeft op het plan- en woningniveau.

Tabel 5: Invloed op het vastgoedproduct

Uitkomst desk-research	Uitkomst casestudies	Conclusie
<ul style="list-style-type: none"> ▪ ‘Schijn’ participatie voldoende om de fysieke doelstellingen te behalen. ▪ Doormiddel van participatie kunnen de bewoners invloed hebben op het vastgoed, maar in welke mate is onduidelijk. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Participatie primair voor het creëren van draagvlak. ▪ Participatie geeft de mogelijkheid om de kwaliteit van het vastgoed te verhogen door input van de bewoners . ▪ Bewoners kunnen invloed hebben op: <ul style="list-style-type: none"> Planniveau: <ul style="list-style-type: none"> - Verhouding koop / huur - Diversiteit woningen - Spreiding Woningniveau: <ul style="list-style-type: none"> - Indeling - Kleurstelling - Materiaal 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ‘Schijn’ participatie is voldoende om draagvlak te creëren voor de fysieke doelstellingen. ▪ ‘Echte’ participatie geeft de bewoners de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de indeling en vorm van het vastgoedproduct.

Bron: Eigen onderzoek

8.2. Aanbevelingen

In deze paragraaf worden puntsgewijs een aantal aanbevelingen gedaan om de invloed van bewonersparticipatie (in een interactief proces) op het vastgoedproduct en succes te vergroten.

- Bewonersparticipatie is een langdurig proces dat commitment van alle betrokken partijen vereist.
- Als er bij herstructurering gekozen wordt voor een interactief proces dan is het essentieel dat de intentie van de professionals is om de bewoners als een gelijkwaardige partij te betrekken in alle fases van het proces. De spelregels en beleidsruimte moeten aan het begin duidelijke worden geformuleerd. Dit moet juridisch worden vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst om zo te garanderen dat alle partijen zich houden aan de gemaakte afspraken.
- Bewonersparticipatie kan alleen bestaan als er absolute openheid in het proces en besluitvorming is.
- De mate van succes is afhankelijk van de behaalde doelstellingen. Het is daarom belangrijk dat alle partijen deze doelstellingen onderschrijven en nastreven.
- Communicatie tussen de professionals en bewoners is essentieel om een succesvol verloop van het proces te garanderen.
- Om invloed op het vastgoedproduct uit te kunnen oefenen is het zaak dat de mate van participatie minimaal op het niveau is van gelijkwaardige samenwerking. Te vaak is bewonersparticipatie uitsluitend gericht op het verkrijgen van draagvlak. Door de bewoners coproductent te maken kunnen de wensen en behoefte van de bewoners beter in kaart worden gebracht, waardoor het vastgoedproduct beter aan zal sluiten bij de gebruikers.

8.2.1. Aanbevelingen voor toekomstig onderzoek

Tijdens het onderzoek zijn bepaalde punten naar voren gekomen die interessant zijn voor toekomstig onderzoek. Deze punten pasten niet in de context en/of tijdsbesteding van deze scriptie. Hieronder zal puntsgewijs een aantal aanbevelingen voor verder onderzoek worden gegeven.

- In dit onderzoek is geen onderscheid gemaakt tussen de etniciteit van de bewoners. Verondersteld wordt dat dit invloed heeft op de manier waarop bewonersparticipatie vormgegeven moet worden. Verder onderzoek kan inzicht geven in de mogelijke verschillen in aanpak en gevolgen voor het proces.
- In dit onderzoek is geen verschil gemaakt in de omvang van de herstructureringsprojecten. Mogelijk is er een verband in de mate van invloed van bewoners op de plannen en de omvang van het project. Mogelijk kan aanvullend onderzoek hier inzicht in geven.
- Er zijn in dit onderzoek geen bewoners afzonderlijk geïnterviewd, maar het is wel interessant om te achterhalen hoe de bewoners zelf denken over hun rol in het proces. Ervaren zij de mate van participatie hetzelfde als de professionals? Dit kan mogelijk de kwaliteit van de plannen en het proces verbeteren.
- Uit het onderzoek is gebleken dat de invloed van bewonersparticipatie niet of nauwelijks is te meten. Misschien kan door middel van aanvullend onderzoek een aantal criteria worden opgesteld om invloed van bewonersparticipatie in de toekomst te kunnen meten en toetsen aan de doelstellingen.

Bronnenlijst

Gebruikte literatuur:

- ABF-Research. *VHV-MMX Beleidsverkenning volkshuisvesting 2000-2012*. ABF-Research: Delft 2001
- Beckhoven, van E. *Herstructurering Succesvol? Factoren die bijdragen aan het succesvol verlopen van herstructureringsprojecten*. Stade Advies BV: Utrecht, 2007
- Bergeijk, van E. et al, *Helpt herstructurering? Effecten van stedelijke herstructurering op wijken en bewoners*. Universiteit Utrecht: Utrecht, 2008
- Bloois, van R., *Ingrediënten voor een succesvolle bewonersparticipatie bij stedelijke herstructurering*. Technische Universiteit Eindhoven: Eindhoven, 2008
- Crone, J., *Interactieve planing als beleidsinstrument, Evaluatie planproces herstructurering Zeeheldenbuurt Groesbeek*. SEV: Rotterdam, 2005
- Daman, k., *Bewoners in de hoofdrol; Over de rol van bewonersorganisaties bij wijkvernieuwing*. Woonbond: Amsterdam, 2002
- Edelenbos, J., *Proces in vorm; Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Technische Universiteit Delft: Delft, 2000
- Ekkers, P., *Van volkshuisvesting naar woonbeleid*. SDU Uitgevers: Den Haag, 2002
- Gemeente Arnhem, *Ontwikkelingsplan Malburgen*. Arnhem, 1998
- Gemeente Arnhem, *Voortgangsrapportage Malburgen*. Arnhem, 2005
- Gemeente Assen, *Handleiding interactieve beleidsvorming*. Assen, 2005
- Gemeente Emmen, *Ontwikkelingsplan Emmen*. Emmen, 2000
- Gomis, A. *Interactief beleid*. Kluwer: Alphen aan de Rijn, 1999
- Graaf, van der P. en J.W. van Duyvendak, *Emmen Revisited; de koersresultaten van 5 jaar integrale wijkvernieuwing*. Verwey Jonker Instituut: Utrecht, 2007
- Heins, G.H., *College Volkshuisvesting en Stedelijke Vernieuwing*, Rijksuniversiteit Groningen, 2008
- Hemert, van D.P.I., *Bewonersparticipatie (is) in de buurt*. Rijksuniversiteit Groningen: Groningen, 2006
- Hortulanus, R.P. en E.T. Kempen, *Sociaal beheer van buurten, Leefklimaat, bewonersselectie en vormen van beheer*. VUGA: Den Haag, 1987
- Klijn, E. en J. Koppenjan, *Tussen representatieve en directe democratie*. Bestuurskunde; jaargang 7, nummer 7: Tilburg, 1998
- Marissing, van E., *De Aloude Inspraakavond Voldoet Niet Meer*. Aedes Magazine: Utrecht, 2005
- Marissing, van E., *Onderzoek uitgelicht: Stedelijk Beleid en Sociale Cohesie*. Habiforum, Nieuwsflits 56: 2005

- Ministerie van VROM. Beleidskader stedelijke vernieuwing. VROM: Den Haag, 2000
- Ministerie van VROM. *Nota stedelijke vernieuwing*. VROM: Den Haag, 1997
- Ouwehand, A. en S. Davis, *Operatie geslaagd, vervolgingreep noodzakelijk, Evaluatieonderzoek naar de effecten van de wijkaanpak in naoorlogse wijken in de jaren negentig*. Onderzoeksinstituut OTB: Delft, 2004
- Pennen, van der T., *Emmen Revisited; Een intensief vernieuwingsproces in drie wijken*. Delft: OTB, 2007
- Pröpper, I en D. Steenbeek, *Betrokken bewoners; Burgerparticipatie in de stedelijke vernieuwing*. VROM: Den Haag, 2005
- Roo, de G. en H. Voogd, *Methodologie van de planning, Over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*. Uitgeverij Coutinho: Bussum, 2004
- Roo, de G. en M. Schwartz, *Omgevingsplanning, een innovatief proces, Over integratie, participatie, omgevingsplannend en de gebiedsgerichte aanpak*. Sdu Uitgevers: Den Haag, 2001
- Verschuren, P. en H. Doorewaard, *Het ontwerpen van een onderzoek*. Utrecht: Lemma BV, 2000.
- Voogd, H. *Facetten van de planologie* Kluwer: Alphen aan de Rijn, 2006
- Wallage, J., *In dienst van de democratie*. Ontwerpbureau 10: Enschede, 2001

Gebruikte websites:

- <http://cms.dordrecht.nl>
- www.arnhem.nl
- www.angelslo.org
- www.bargeres.org
- www.emmen.nl
- www.emmerhout.org
- www.google.nl
- www.interstede.nl
- www.kei-centrum.nl
- www.malburgen.nl
- www.woonbond.nl

Geïnterviewde personen:

- Boom R., *Projectleider Prinsenhof*, Gemeente Beverwijk
- Daman K., *Voormalig Projectleider Woonbond*, K.Daman@wonen.amsterdam.nl
- Haarman A., *Voorzitter bewonerscommissie Roombeek*
- Lutjenhuis R., *Communicatieadviseur Roombeek*, Gemeente Enschede, r.lutjenhuis@enschede.nl
- Probst G., *Projectmanager Prinsenhof*, Woningcorporatie Pré-wonen, GratiaProbst@prewonen.nl
- Veen van der M., *Projectmanager Roombeek*, Woningcorporatie De Woonplaats, mvdveen@de-woonplaats.nl