

Masterthesis Vastgoedkunde  
Faculteit *der* Ruimtelijke Wetenschappen  
Rijksuniversiteit Groningen

In samenwerking met  
Heijmans Vastgoed

# van Perceptie naar Ruimtelijke (her) Ontwikkeling

masterthesis

Auteur: S.R.A. Bulten  
Studentnummer: 1650270  
Datum: augustus-2008



*“Situations defined as real, are real in their consequences”*

Koffijberg 2005:28



masterthesis

# van Perceptie naar Ruimtelijke (her) Ontwikkeling

S.R.A. Bulten (Bas)

Rijksuniversiteit Groningen  
Faculteit *der* Ruimtelijke Wetenschappen  
Master Vastgoedkunde

Opdrachtgever: Heijmans Vastgoed Nederland

Begeleiders: Prof. Dr. J.G. Lambooy (Rijksuniversiteit Groningen/ Universiteit Utrecht) 1<sup>e</sup> begeleider  
Prof. Dr. E.F. Nozeman (Rijksuniversiteit Groningen) 2<sup>e</sup> begeleider  
Drs. A. Dorrestein (Heijmans Vastgoed)  
Drs. Ing. K. Schipper (Heijmans Vastgoed)

## **BAS BULTEN ©, The Netherlands**

Alle rechten voorbehouden. Niets uit de scriptie mag worden veeelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteurs en uitgever. Voor het overnemen van een of enkele gedeelte(n) uit de scriptie in bloemlezing, readers of andere compilatiewerken dient men zich tot de auteur of Heijmans N.V. te wenden. Voorgaande geldt niet indien informatie gebruikt wordt voor studie doeleinde

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrievable system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior written permission of the author or Heijmans N.V.

# Samenvatting

Wijkanalysemethoden hebben het afgelopen jaar volop in de belangstelling gestaan van de media. Veel verhalen gingen over de negatieve aandacht die de probleemwijken op zich gevestigd kregen. Zelfs aan het einde van de masterthesis is er nog een rechtszaak gaande over de daadwerkelijke rangorde van de probleemwijken. De rangschikking heeft veel media aandacht opgeleverd ondermeer door de intransparantie van de methode en de gebruikte indicatoren. Dit is overigens ook niet zo verwonderlijk aangezien dit de eerste keer is dat wijken door middel van analyse zijn gerangschikt. De wijkanalyse had tot doel geld doelmatig en probleemgericht in te zetten.

Het ontbreken van een goede graadmeter voor de daadwerkelijke problematiek en voorgestelde leefbaarheid heeft de Twee Snoeken ICT doen besluiten om een eigen graadmeter op te stellen genaamd Betere Buurt Biotoop. De Betere Buurt Biotoop dient op basis van statistische onderzoeksdata en dynamische groepsperceptie een beeld te geven van de leefbaarheid en vitaliteit van een wijk. Heijmans Vastgoed is betrokken bij de ontwikkeling van het model omdat zij eerder betrokken willen raken bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Door de onduidelijkheid over de werkbaarheid van de Betere Buurt Biotoop heeft Heijmans Vastgoed deze masterthesis opdracht gegeven. Heijmans wil met deze opdracht meer inzicht verkrijgen in de toepasbaarheid van het model en de toegevoegde waarde die het model kan hebben voor de bedrijfsvoering van Heijmans.

In samenspraak met Heijmans Vastgoed is de volgende hoofdvraag opgesteld:

*“Wat is voor de betrokken actoren de toegevoegde waarde van de Betere Buurt Biotoop en prioriteit van de indexen bij het plan- en besluitvormingsproces van ruimtelijke (her)ontwikkeling?”*

Om de hoofdvraag te beantwoorden is begonnen om de context van dit onderzoek weer te geven. De context waarin dit onderzoek plaatsvindt is de krachtenveld verandering door een decentralisatie bij de overheid. Ruimtelijke (her)ontwikkeling heeft decennia lang onder een dominante overheid plaatsgevonden tot in de jaren '80. Onder het toenmalige Kabinet Lubbers is publiek-private samenwerking belangrijk geworden. Vervolgens is de overheid gaan decentraliseren naar provincies en gemeenten. Onder staatssecretaris Heerma in 1989 is de bruteringsoperatie gestart met als gevolg dat de corporaties zelfstandige maatschappelijke ondernemingen zijn geworden met als commercieel doel om continuïteit te garanderen (zie paragraaf 2.1, 2.2 en 2.4). De ruimte die door deze processen is ontstaan worden deels opgevuld door commerciële partijen die trachten voorwaarts te integreren in het planontwikkelingsproces (zie paragraaf 2.3)

In paragraaf 2.5 heeft centraal gestaan wat het hedendaagse doel is van de verschillende betrokken organisaties bij (her)ontwikkeling. Naast het doel is ook in kaart gebracht waar

de kracht, middelen en sturingsmogelijkheden van de verschillende partijen liggen. In paragraaf 2.5 is in het bijzonder ingegaan op een drietal partijen namelijk de gemeente, corporatie en de commerciële partij/ ontwikkelaar. Deze partijen zijn bij het onderzoek meegenomen omdat zij risicodragend willen participeren. Een belangrijke actor die niet is meegenomen zijn de buurtbewoners aangezien zij vooral egocentrisch georiënteerd zijn en niet risicodragend participeren. Zie tabel 2.7 en paragraaf 2.7 voor een overzicht van de betrokken actoren bij gebiedsontwikkeling.

Tabel 0.1: Positie in het krachtenveld

	Gemeenten	Corporaties	Ontwikkelaars
Doel	Rechtvaardige verdeling en bescherming van de zwakken	Behoud woning- en woonomgevingskwaliteit en waarde behoudt vastgoedportefeuille	Behalen rendement en bedrijfscontinuïteit
Macht en sturingsmiddelen	Publiekrechtelijke middelen, subsidies, grondpositie	Grote grondpositie, kennis van herstructurering, kennis van de bewoners en de mogelijkheid van onrendabel te investeren	Mogelijke grondpositie, ontwikkel kennis, investeringsmogelijkheid
Strategie	Met behulp van financiële prikkels stimuleren van duurzaamheid, culturele diversiteit, doelmatigheid (marktwerking) en rechtvaardigheid	Fysieke ingrepen voor behoud van de leefbaarheid van de wijk en de woningvoorraad	Het realiseren van aantrekkelijke objecten die gewaardeerd worden door de markt,
Middelen	Kennis, publiekrechtelijke instrumenten, onrendabel investeren	Kennis van ontwikkeling/ bewoners en onrendabel investeren	Kennis van ontwikkeling en de markt

Bron: Eigen illustratie

Een andere even belangrijke reden waarom er voor de driehoek gemeente, corporatie en commerciële partij is gekozen is omdat hedendaagse gebiedsontwikkelingen onmogelijk nog alleen zijn te doen (zie paragraaf 2.1 en 2.2). Stedelijke verbetering kan niet meer volstaan met enkele ingrepen maar een integrale aanpak tussen schaalniveaus, vakgebieden, beleidssectoren en belangen van de betrokken partijen is noodzakelijk [Daamen, 2005:11].

De context is in hoofdstuk 2 bepaald met een sterke focus op de actoren die er bij betrokken zijn. Er is daarbij geen aandacht geschonken aan bijvoorbeeld macro economische factoren. Belangrijk om bij ruimtelijke (her) ontwikkeling in gedachten te houden is dat het te complex is om geanalyseerd te worden door alleen maar de eigenschappen weer te geven. Dit is zo verwoordt in de complexiteitstheorie waarbij verbanden moeten worden beschreven om een weergave van de werkelijkheid te kunnen vormen. Er zijn ook geen zekerheden te veronderstellen (zie paragraaf 3.1). Om tot een verkleining van de complexiteit te komen tijdens gebiedsontwikkeling dient er met verschillende partijen samengewerkt te worden. Dit kan het beste gedaan worden in een zelforganiserend netwerk. In dit netwerk kan sturing plaatsvinden zoals dat in de netwerktheorie wordt verondersteld. De sturing vindt voornamelijk plaats door onderling overleg. De oude sturingsinstrumenten, macht en controle zijn onbruikbaar geworden. Van belang bij de netwerkbenadering is dat ervan uit wordt gegaan dat er samengewerkt wordt op basis van eerlijkheid en evenwichtigheid. Dit is overigens in de praktijk niet altijd het geval. Belangrijk in een netwerk is dat er communicatie is tussen de verschillende actoren. De communicatie loopt nu nog regelmatig vast door onduidelijkheid over elkaars belangen, doelen en middelen (zie paragraaf 3.2).

Voor de start van een plan- en besluitvormingsproces is het van belang dat de 'sense of urgency' bij alle partijen aanwezig is. In het bijzonder de overheid is een belangrijke actor waarvan ondersteuning moet worden verkregen door de andere actoren. Besluitvorming is in de masterthesis in een pluricentrisch perspectief onderzocht dit betekend dat vooral is gekeken naar de interacties die de verschillende partijen met elkaar hebben om tot overeenstemming te komen. Besluitvorming is in deze masterthesis gedefinieerd als het formuleren van plandoelen en het beschikbaar krijgen van middelen. In dit perspectief is als besluitvormingsmodel het stromenmodel van Kingdon genomen. Binnen het Kingdon model moeten drie stromen, concept, draagvlak en probleemanalyse bij elkaar komen. Als



er tussen de verschillende partijen overeenstemming kan worden bereikt over de drie stromen ontstaat er een versnellingsmoment. Bij planvorming gaat het over de daadwerkelijke plannen om een ruimtelijk gebied in te vullen. In de context van netwerken is het cyclische planproces benoemd. In dit planproces is het belangrijk om gezamenlijk een visie en een plan te ontwikkelen. De plan- en besluitvormingsprocessen vormen de basis waarbij naar toevoegingen van de Betere Buurt Biotoop is gezocht. De keuze om naar de initiatieffase te kijken is vooral gemaakt omdat in deze fase veel tijdswinst kan worden behaald met als gevolg dat de financiële risico's zullen afnemen.

Nu de context en het proces van plan- en besluitvorming is bepaald wordt onderzocht wat de toegevoegde waarde van de Betere Buurt Biotoop zou kunnen zijn op de plan- en besluitvorming. De Betere Buurt Biotoop geïnitieerd door de Twee Snoeken ICT tracht een integraal analyse- en besluitvormingsmodel te zijn voor (binnenstedelijke) wijkontwikkeling. De Betere Buurt Biotoop heeft een systeemsystematiek die tracht om de relaties in een wijk bloot te leggen. Het doel hierbij is om de daadwerkelijke problemen aan te pakken en vooral de problemen die mensen beleven. De perceptie van mensen vormt de kern van het model (zie paragraaf 4.2). Door middel van een gezamenlijke probleemanalyse van wijkbewoners ontstaat een inzicht in het belang en urgentie van verschillende problemen. De Betere Buurt Biotoop bepaald op basis van zes indexen de kwaliteit en de binding van een wijk. Door de diversiteit aan mensen en instellingen die meewerken aan de vormgeving van het model ontstaat een grote mate van kennisintegratie. De voordelen van de Betere Buurt Biotoop strekken zich voornamelijk uit op het gebied van kennisdeling en kennisspiegeling van de verschillende partijen. Om voor de input van het model te zorgen zal er gebruikt gemaakt worden van harde gegevens afkomstig van bijvoorbeeld het CBS maar voornamelijk van de groepsperceptie van homogene groepen die in een wijk leven door middel van het Creatieve Piramide concept. De uitkomst van het model levert een getal op die de staat van een wijk aangeven en die als spiegel of benchmark kan dienen voor de verschillende actoren ten opzichte van andere wijken.

Op basis van theorie is in hoofdstuk 5 ruimte gemaakt om de eerste conclusies te formuleren. Het belangrijkste is dat de Betere Buurt Biotoop als analysemodel kracht heeft verloren door een nieuw model dat VROM dit jaar gaat uitbrengen. Als de Betere Buurt Biotoop als instrument wordt gezien bij besluitvorming kan het grote voordelen met zich meebrengen. Een zeer belangrijk voordeel is dat het invloed heeft op de drie stromen van Kingdon. Door de dynamische probleemanalyse wordt duidelijk waar de echte problemen in een wijk liggen. Door de inbreng van de perceptie van wijkbewoners wordt duidelijk waar zij naar op zoek zijn bij de planontwikkeling. Dit kan worden verwerkt in de conceptstroom. Door de input van de wijkbewoners zijn zij verantwoordelijk voor de eigen planontwikkeling en daarom is de verwachting dat het draagvlak voor het plan ook zal toenemen als de bewoners invloed krijgen in het proces.

Nu hierboven is geconstateerd dat de Betere Buurt Biotoop voor de verschillende organisaties een meerwaarde op kan leveren is het hier de bedoeling om het tweede gedeelte van de hoofdvraag te beantwoorden. Wat is dan de prioriteit die de verschillende partijen aan de Betere Buurt Biotoop geven? In de masterthesis is de Twijnstra Gudde methode (zie paragraaf 5.3) gebruikt om de prioriteit in theorie te bepalen. Bij de Twijnstra Gudde methode zijn belang en urgentie de leidende principes. Hoe groter het belang en de urgentie hoe hoger de index in de rangschikking komt. In dit hoofdstuk is uitgaan van de indexen rangschikking op basis van de bedrijfsdoelstellingen. Het is ook mogelijk, en wat in het onderzoek separaat is onderzocht, om de prioriteit te bepalen wat belangrijk voor een wijk is. Uit de literatuur is tabel 0.2 als conclusie naar voren gekomen.

Tabel 0.2 is als uitgangspunt genomen voor het onderzoek onder de verschillende belanghebbenden. De gebruikte onderzoeksmethode is de interviewmethode. De methode is gekozen omdat er dan ingespeeld kan worden op de antwoorden die een geïnterviewde geeft. Het is gebleken dat dit een goede keuze is geweest omdat de verschillende partijen een redelijke diversiteit aan antwoorden hebben gegeven. Het interview heeft vooral een indicatieve waarde waarbij de toetsing van de uitkomsten uit hoofdstuk 5 voorop stond. Het is gebleken dat de verschillende partijen een redelijk ander idee hebben over de rangschikking dan op basis van de theorie te verwachten was. Alleen de commerciële partijen hebben een vergelijkbare rangschikking. Zie tabel 0.3 voor de rangschikking op basis van de interviews. De geïnterviewden zijn alle van mening dat het een toegevoegde waarde is als er tijdens de plan- en besluitvorming inzicht in de verschillende belangen en prioriteiten is. Dit kan een versnelling in het ontwikkelingsproces opleveren. In de paragraaf 6.5 is weergegeven hoe de onderdeling van de verschillende indexen is waar te nemen bij het besluitvormingsproces. Het valt op dat bepaalde indicatoren belangrijker worden gevonden door alle partijen zoals de voorzieningenindex dan andere indexen zoals de milieu index. Dit is te verklaren uit het feit dat de voorzieningen index vooral de fysieke weergave van een wijk in zich heeft met als gevolg dat ingrepen in deze index direct en een zichtbaar resultaat opleveren. Belangrijk bij de analyse van de verschillende indexen is wel de context in de gaten te houden. Dit betekent dat specifieke wijkproblemen meegenomen moeten worden. Dit kan bijvoorbeeld betrekking hebben op een slechte infrastructuur. Ook het amoveren van een groot deel van de sociale huurwoningen dient meegenomen te worden zoals in de wijk Crooswijk (Rotterdam). Het niet aan te raden om de huidige bevolking naar haar probleempceptie te vragen aangezien de kans dat zij terug komen zeer gering is. Door de tijd en veranderende wereldbeelden zouden de antwoorden kunnen veranderen. De interviews zijn een weerspiegeling van de antwoorden van de geïnterviewden. Aangezien je met mensen te maken hebt is het te veronderstellen dat als je met andere mensen spreekt je ook andere antwoorden krijgt. Het aantal mensen dat is interviewt; heeft te maken met de periode waarin de interviews zijn afgenomen. De hoeveel zou een onderwerp van discussie kunnen zijn maar de auteur is van mening dat voldoende mensen van verschillende achtergronden zijn gesproken om beargumenteerde maar indicatieve conclusies te kunnen trekken. Door de staat waarin de Betere Buurt Biotoop verkeert, is het nog lastig uitspraken te doen over de correlatie van de verschillende indexen.

Tabel 0.2: indexenprioriteit bij plan- en besluitvorming

Overheid	Corporatie	Commerciële partij
Gezondheidsindex	Gezondheidsindex	Voorzieningenindex
Voorzieningenindex	Economische index	Belevingsindex
Belevingsindex	Voorzieningenindex	Economische index
Cohesie index	Cohesie index	Gezondheidsindex
Milieu index	Belevingsindex	Cohesie index
Economische index	Milieu index	Milieu index

Bron: Eigen illustratie, 2008

Tabel 0.3: Indexprioriteit op basis van de interviews

Overheid	Corporatie	Commerciële. Partij
Cohesie index	Cohesie index	Voorzieningenindex
Voorzieningenindex	Belevingsindex	Belevingsindex
Economische index	Voorzieningenindex	Cohesie index
Belevingsindex	Economische index	Milieu index
Gezondheidsindex	Gezondheidsindex	Gezondheidsindex
Milieu index	Milieu index	Economische index

Bron: Eigen illustratie, 2008

Als eindconclusie kan worden gesteld dat door inzicht te krijgen in de belangen van de verschillende partijen het te verwachten is dat het planontwikkelingsproces sneller zal verlopen. De Betere Buurt Biotoop geeft een groot voordeel door de dynamische probleemanalyse en de draagvlakcreatie aan de betrokken partijen. Er moet niet worden vergeten dat plan- en besluitvorming mensenwerk is en dat betekend dat in de praktijk grilligheid en geheime agenda's niet door het model kunnen worden opgelost.

# Voorwoord

Ruimtelijke ingrepen in woonwijken kampen in grote regelmaat met een tekort aan draagvlak onder de wijkbewoners en een verkeerde probleemdefinitie bij de planvormers. In de masterthesis is getracht om de meerwaarde van de Betere Buurt Biotoop bij binnenstedelijke ruimtelijke (her) ontwikkeling weer te geven. Op basis van de plan- en besluitvormingsprocessen is aangegeven wat de toegevoegde waarde is van de Betere Buurt Biotoop. Het doel is voor de opdrachtgever, Heijmans Vastgoed, aan te geven of het model een meerwaarde kan opleveren voor de bedrijfsvoering en de processnelheid van wijk(her)ontwikkelingen. De masterthesis heeft dit getracht te analyseren vanuit de context van een veranderend krachtenveld.

Het afstuderen is het afsluitende onderdeel van de master Vastgoedkunde aan de Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit *der* Ruimtelijke Wetenschappen. Het doel dat met de masterthesis dient te worden bereikt, is het aantonen van voldoende academische kennis en kunde om op een zelfstandige manier onderzoek te doen. Daarnaast moet de masterthesis een academische meerwaarde opleveren voor de samenleving.

De masterthesis zal voor de partijen die betrokken zijn bij de plan- en besluitvorming van binnenstedelijke ruimtelijke (her) ontwikkeling de meerwaarde van de Betere Buurt Biotoop aangeven. De premature ontwikkelingsfase van de Betere Buurt Biotoop betekende ook dat nog niet duidelijk was wat de vormgeving van het model/ instrument moet zijn. Dit onderzoek maakt duidelijk dat de ontwikkelaars van de Betere Buurt Biotoop in moeten zetten op de samenwerking tussen buurtbewoners, gemeenten, ontwikkelaars en corporaties met als doel om perceptieverschillen te voorkomen.

Ik wil ter afsluiting een aantal personen bedanken voor hun inzet waardoor ik mijn masterthesis vorm heb kunnen geven. Ik wil beginnen om mijn ouders te bedanken die mij door mijn gehele opleidingscarrière hebben gesteund. Zonder deze steun was ik niet zover gekomen als ik nu ben. Ik wil daarnaast mijn directe begeleiders A. Dorrestein, J. Lambooy en K. Schipper ontzettend bedanken voor interessante gesprekken en verhelderende inzichten. Door de gesprekken die ik met ieder afzonderlijk heb mogen voeren ben ik ontzettend veel wijzer geworden. Ik wil ook mijn directe collega's bij Heijmans Grondbedrijf en Commercieel Vastgoed bedanken voor de leuke en interessante tijd die ik bij hen heb gehad. Mijn speciale dank gaat uit naar E. de Boer en S. Verhoeven waarmee ik menig interessant gesprek heb gevoerd. Ik wil ook de ontwikkelaars van de Betere Buurt Biotoop en in het bijzonder A.Wijnen bedanken voor de zeer interessante gedachtegangen die mij meermaals verrasten. Voor de masterthesis is een groot aantal mensen geïnterviewd en ik wil hen bedanken voor de tijd die zij daarin hebben geïnvesteerd. Als laatste wil ik bedanken mijn huisgenoot en beste vriend M. de Boer voor de ontspannen omgeving waarin ik iedere avond terecht kwam na een dag hard werken.

Datum: 31-07-2008

Bas Bulten



# Inhoudsopgave

<b>SAMENVATTING</b> .....	<b>III</b>
<b>VOORWOORD</b> .....	<b>VII</b>
<b>INHOUDSOPGAVE</b> .....	<b>IX</b>
<b>HOOFDSTUK 1: INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING</b> .....	<b>11</b>
1.1 AANLEIDING EN ACHTERGROND .....	11
1.2 ONDERZOEKSOPDRACHT .....	12
1.3 ONDERZOEKSDOELSTELLING .....	12
1.4 ONDERZOEKSVRAAGSTELLING .....	13
1.5 ONDERZOEKSMODEL .....	13
1.6 ORDENINGSKADER .....	15
1.7 OPDRACHTGEVER .....	16
1.8 ONDERZOEKSSTRATEGIE EN -METHODE .....	16
1.9 LEESWIJZER .....	18
<b>HOOFDSTUK 2: RUIMTELIJKE (HER) ONTWIKKELING</b> .....	<b>19</b>
2.1 HISTORISCHE CONTEXT VAN RUIMTELIJKE (HER) ONTWIKKELING .....	19
2.2 RUIMTELIJKE (HER) ONTWIKKELING IN HET HEDEN .....	21
2.3 RUIMTELIJKE (HER) ONTWIKKELINGSPROCES IN DE PRAKTIJK.....	22
2.4 ACTOREN BIJ RUIMTELIJK (HER) ONTWIKKELING .....	24
2.5 SAMENWERKEN IN EEN NIEUW KRACHTENVELD.....	27
2.6 RUIMTELIJKE (HER) ONTWIKKELING IN DE TOEKOMST.....	29
2.7 SAMENVATTENDE CONCLUSIES.....	31
<b>HOOFDSTUK 3: PLAN- EN BESLUITVORMING BIJ RUIMTELIJKE (HER) ONTWIKKELING</b> .....	<b>33</b>
3.1 COMPLEXITEITSTHEORIE BIJ RUIMTELIJKE (HER) ONTWIKKELING .....	33
3.2 NETWERKEN BIJ RUIMTELIJKE (HER) ONTWIKKELING.....	34
3.3 BESLUITVORMINGSTHEORIE BIJ RUIMTELIJKE (HER) ONTWIKKELING .....	36
3.4 PLANVORMINGSTHEORIE BIJ RUIMTELIJKE (HER) ONTWIKKELING .....	38
3.5 GELIJKTijdIGE PLAN- EN BESLUITVORMING .....	41
3.6 SAMENVATTENDE CONCLUSIE .....	41
<b>HOOFDSTUK 4: DE BETERE BUURT BIOTOOP</b> .....	<b>43</b>
4.1 ONTWIKKELAARS VAN DE BETERE BUURT BIOTOOP .....	43
4.2 BETROKKEN PARTIJEN BIJ DE BETERE BUURT BIOTOOP .....	44
4.3 ONTWIKKELHISTORIE BETERE BUURT BIOTOOP.....	44
4.4 DE BETERE BUURT BIOTOOP .....	45
4.5 INPUT EN ONDERZOEKSMETHODE VAN DE BETERE BUURT BIOTOOP .....	48
4.6 OUTPUT GEGEVENS VAN DE BETERE BUURT BIOTOOP.....	48

4.7 WERKBAARHEID VAN DE BETERE BUURT BIOTOOP .....	49
4.8 ANDERE WIJKANALYSE MODELLEN .....	50
4.9 SAMENVATTENDE CONCLUSIE .....	54
<b>HOOFDSTUK 5: DE BETERE BUURT BIOTOOP IN HET PLAN- EN BESLUITVORMINGSPROCES .....</b>	<b>57</b>
5.1 DE BETERE BUURT BIOTOOP BIJ PLAN- EN BESLUITVORMING .....	57
5.2 PRIORITEIT IN PLAN- EN BESLUITVORMING BIJ RUIMTELIJKE (HER) ONTWIKKELING.....	60
5.3 THEORETISCHE PRIORITEIT BIJ RUIMTELIJK ONTWIKKELING .....	61
5.4 SAMENVATTENDE CONCLUSIES.....	63
<b>HOOFDSTUK 6: BETERE BUURT BIOTOOP ONDERZOEK.....</b>	<b>65</b>
6.1 ONDERZOEKSDOELSTELLING .....	65
6.2 HYPOTHESE .....	65
6.3 ONDERZOEKSMETHODE .....	65
6.4 VRAGEN.....	66
6.5 RESULTATEN .....	67
6.6 ONDERZOEK IN VERGELIJKING MET HOOFDSTUK 5.....	71
6.7 SAMENVATTENDE CONCLUSIE .....	71
<b>HOOFDSTUK 7: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....</b>	<b>73</b>
7.1 CONCLUSIES .....	73
7.2 AANBEVELINGEN .....	75
7.3 ADVIES VOOR VERVOLG ONDERZOEK.....	76
<b>BIBLIOGRAFIE .....</b>	<b>77</b>
LITERATUURLIJST .....	77
INTERVIEWS .....	81
ELEKTRONISCHE NASLAGWERKEN EN WEBSITES.....	82
<b>TABELLEN EN FIGUREN OVERZICHT .....</b>	<b>83</b>
KADERS .....	83
FIGUREN .....	83
TABELLEN.....	84
<b>WOORD- EN AFKORTINGENOVERZICHT .....</b>	<b>85</b>
AFKORTINGEN OVERZICHT.....	85
WOORDENLIJST.....	85
<b>APPENDIX I: BETERE BUURT BIOTOOP INDICATOREN.....</b>	<b>87</b>
<b>APPENDIX II: ONDERZOEKSVRAGEN MASTERTHESIS .....</b>	<b>87</b>
<b>APPENDIX III: BESLUITVORMING IN EEN HIËRARCHIE OF NETWERK.....</b>	<b>87</b>
<b>EPILOOG.....</b>	<b>89</b>
<b>COLOFON .....</b>	<b>91</b>

# Hoofdstuk 1: Inleiding en probleemstelling

**Het eerste hoofdstuk vormt de inleiding van de masterthesis. In hoofdstuk één wordt de onderzoeksdoelstelling en de onderzoeksvraag geformuleerd. Dit vormt de basis van het onderzoek. Afgesloten zal worden met de methode van onderzoek en een leeswijzer die de onderzoekslijn in de masterthesis uiteenzet.**

## 1.1 Aanleiding en achtergrond

Op basis van 18 indicatoren heeft Minister Vogelaar van Wonen, Wijken en Integratie in maart 2007 veertig wijken in achttien steden geselecteerd. De herontwikkeling van de veertig 'Prachtwijken' staan in de maanden december 2007 en januari 2008 volop in de belangstelling van de media. Dit ten gevolge van de onduidelijkheid over de hoogte van bijdrage door de verschillende partijen. Voorafgaand aan de verdelingskwestie was er al kritiek op de analysemethode die gebruikt is voor de wijkselectie. De kritiek richt zich in het bijzonder op de gebruikte indicatoren en de gebruikte data met de vraag of de indicatoren wel een correct beeld geven van de situatie [Dopheide, 2007]. Door het grote aantal objectieve gegevens is volgens Dopheide [2007] de werkelijkheid teveel uit het oog verloren. In paragraaf 4.7 zal worden weergegeven wat de tekortkomingen zijn geweest bij de wijkselectie. Voornamelijk wordt er te weinig naar de context en samenhang van problemen gekeken door planvormers. Een ander probleem is dat door het analyseren van statistische data je de subjectieve beoordeling van de onderzoeker meeneemt. Een probleem heeft een bepaalde context die door de verschillende actoren anders ervaren kan worden waardoor contextonderzoek belangrijk wordt [Koffijberg, 2005:28].

Private partijen hebben het initiatief genomen om een model te ontwikkelen dat op een exploratieve manier de staat van een wijk weergeeft op basis van de perceptie van wijkbewoners over de leefomgeving (zie hoofdstuk 4 voor een verdere uitwerking). Dit model genaamd 'Betere Buurt Biotoop' wordt door een samenwerkingsverband tussen universiteiten, commerciële organisaties en mogelijk overheden vormgegeven. De Betere Buurt Biotoop zoekt naar gradometers voor de kwaliteit van een buurt en naar een instrumentarium om die kwaliteit te verbeteren. De Betere Buurt Biotoop is een multidisciplinair project van stichting JANUS (Joint Architectural Network for Urban Synergy). Het project moet resulteren in een operationele buurtindex, een graadmeter voor de integrale kwaliteit van een buurt [urban-synergy.org, 2008].

De Vogelaarwijken zijn een voorbeeld van complexe ruimtelijke (her) ontwikkeling. Succesvolle (her) ontwikkeling kan alleen maar worden bereikt door samen te werken met

Kader 1.1: Betere Buurt Biotoop volgens stichting JANUS [2008]

"Vaak worden oplossingen gevonden door te concentreren op één aspect van de problematiek, hierdoor worden andere wezenlijke aspecten niet meegenomen. Dat doet het onderwerp tekort en zal ook geen duurzame oplossing creëren. Wij gebruiken een wijk/ buurtmodel als een abstractie van de werkelijkheid, die elementen moet bevatten die een rol spelen bij het meten van de kwaliteit van een buurt. Een wijk/buurt kan worden gemodelleerd als een combinatie van pleinen, straten en gebouwen. Deze buurtgegevens zijn echter niet alleen bouwkundig en economisch van aard, maar ook sociaal-psychologisch. Juist de combinatie van 'harde' gegevens en 'zachte' gegevens is typerend voor een goede samenlevingsmeter. De harde en zachte gegevens staan niet los van elkaar en zullen dus in samenhang worden onderzocht."

verschillende partijen, zogenoemde publiek-private samenwerking [Rooy van, 2007]. De publiek-private samenwerking zal voornamelijk bij binnenstedelijke ontwikkeling gaan plaatsvinden tussen gemeenten/overheid, corporaties en ontwikkelaars [Cammen, 2007]. De ontwikkelaars ontwikkelen zich, ten gevolge van een terug trekkende overheid, steeds meer voorwaarts in het ontwikkelingsproces richting de initiatieffase van gebiedsontwikkeling [Zeeuw de, 2007]. De trends publiek-private samenwerking en voorwaartse integratie zijn dan ook de redenen waarom Heijmans Vastgoed de afstudeeropdracht heeft verstrekt. Met de Betere Buurt Biotoop tracht Heijmans NV in een eerder stadium betrokken te raken bij gebiedsontwikkeling waarbij de problemen, wensen, percepties en belangen niet helder zijn tussen de verschillende partijen.

Het doel van de masterthesis is of de Betere Buurt Biotoop voor een ontwikkelaar, corporatie en overheid het mogelijk maakt om een integrale probleemanalyse of visie te ontwikkelen. De Betere Buurt Biotoop zorgt voor een min of meer geobjectiveerd en integraal referentiekader van de huidige stand van zaken en het toekomstbeeld van de wijkbewoners. Dit referentiekader wordt door Bruil e.a. bij de integrale gebiedsontwikkeling van station Den Bosch als één van de succesfactoren gezien [Bruil, 2004]. De masterthesis richt zich op de output variabelen van de Betere Buurt Biotoop en de manier waarop het een toegevoegde waarde oplevert bij besluitvorming.

## 1.2 Onderzoeksopdracht

De directe aanleiding voor het opstellen van de opdracht is de betrokkenheid van Heijmans Vastgoed bij de Betere Buurt Biotoop ontwikkeling. Heijmans Vastgoed heeft de volgende opdrachtformulering gegeven:

*“Geef voor de Betere Buurt Biotoop output aan wat de meerwaarde is voor de Heijmans organisatie tijdens het gebiedsontwikkelingsproces en de samenwerking daarin met andere actoren.”*

Heijmans Vastgoed richt zich steeds meer op de mogelijkheden die binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen opleveren. De redenen hiervoor zijn dat er ruimte is ontstaan in het ontwikkelingsproces door een terugtrekkende overheid en de afname van uitleglocaties. Heijmans Vastgoed wil met de Betere Buurt Biotoop inzicht verkrijgen in de wijk en de actoren die er actief zijn. Het doel voor Heijmans is dat met de uitkomsten het eenvoudiger moet worden om samen te werken met de verschillende partijen tijdens een ruimtelijk (her) ontwikkelingsproces. De vereenvoudiging zorgt mogelijk voor een versnelling in het ontwikkelingsproces waardoor de ontwikkelingsrisico's afnemen. De voornaamste reden voor de afstudeeropdracht is het analyseren van de Betere Buurt Biotoop of het een meerwaarde kan leveren aan de bedrijfsvoering van Heijmans. Belangrijk is de voorwaartse integratie die Heijmans NV voorstaat en de toegenomen publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling [Heijmans, 2008]. Heijmans NV heeft vanuit het bedrijfsdoel vooral interesse in de ontwikkeling, bouw en infrastructuur.

## 1.3 Onderzoeksdoelstelling

Het afstudeeronderzoek levert een bijdrage aan de theoretische ontwikkeling van de Betere Buurt Biotoop. De aandacht is voornamelijk uitgegaan naar de Betere Buurt Biotoop indexenprioriteit en de werkbaarheid voor publiek-private actoren. De prioriteitsstelling van de indexen leidt, voor actoren die betrokken zijn bij gebiedsontwikkeling, tot een vereenvoudiging in de werkbaarheid en transparantie van de modeluitkomsten tijdens de besluitvormingsfase. De doelstelling van de masterthesis is:

*“Voor de bevordering van het plan- en besluitvormingsproces, tijdens binnenstedelijke ruimtelijke (her) ontwikkeling, aangeven wat de meerwaarde en prioriteit is van de Beter Buurt Biotoop.”*



## 1.4 Onderzoeksvraagstelling

Om de voorgenoemde doelstelling te behalen is de volgende vraagstelling opgesteld:

*“Wat is voor de betrokken actoren de toegevoegde waarde van de Betere Buurt Biotoop en prioriteit van de indexen bij het plan- en besluitvormingsproces van ruimtelijke (her) ontwikkeling?”*

De vraagstelling leidt tot de volgende deelvragen:

1. Wat zijn de historische binnenstedelijke ruimtelijke (her) ontwikkelingen geweest en wat was de rol en beleid van de betrokken actoren?
2. Wat is het doel, de strategie, de middelen en de macht van de verschillende actoren betrokken bij binnenstedelijke ruimtelijke (her) ontwikkeling?
3. Hoe vindt plan- en besluitvorming bij binnenstedelijke ruimtelijke (her) ontwikkeling plaats?
4. Wat is het doel, proces en output van de Betere Buurt Biotoop?
5. Welke wijkanalysemethoden zijn er gebruikt tijdens voorgaande plan- en besluitvormingsprocedures voor ruimtelijke (her) ontwikkeling?
6. Op welke manier bepalen actoren welke indicatoren prioriteit verdienen?
7. Welke prioriteit geven de actoren aan de indexen van de Betere Buurt Biotoop?
8. Hoe geven in de praktijk verschillende organisaties betrokken bij ruimtelijke (her) ontwikkeling prioriteit aan de afzonderlijke indexen?

## 1.5 Onderzoeksmodel

Het wetenschappelijke vakgebied vastgoed is 'nog' niet doordrongen van analyse- en voorspellingsmodellen. Dit onderzoek zorgt voor een verbetering tussen de wetenschappelijke modelbenadering en de daadwerkelijke praktische bruikbaarheid van een model. Met de masterthesis wordt getracht om, in de initiatief- en ontwikkelingsfase, informatie en transparantie tussen de verschillende partijen te bewerkstelligen. Dit kan ook voor de onderlinge overheidsrelaties een verbetering in de communicatie teweeg brengen. In figuur 1.1, op de volgende pagina, is op schematische wijze het onderzoeksgebied van de masterthesis weergegeven.

Probleemgericht onderzoek is primair georiënteerd op inhoud, aard en oorzaken van maatschappelijke problemen, waarop beleid een antwoord moet geven [Koffijberg. 2005:7]. Dit onderzoek richt zich voornamelijk op interactiegericht onderzoek (zie interactiearena). Interactieonderzoek zonder aandacht voor de inhoud is al snel leeg [Koffijberg. 2005:8]. Het is belangrijk om aan te geven wat de achtergrond, context, interactie en prikkels zijn die plankeuzes bepalen. Dit interactieonderzoek heeft ook een context waarin het onderzocht wordt. De context waarin het onderzoek zal gaan plaatsvinden is de krachtenveld verschuiving die de afgelopen 20 jaar heeft plaatsgevonden bij de partijen die betrokken zijn bij binnenstedelijke (her) ontwikkeling. Door de verandering is er een netwerkstructuur ontstaan waar probleemperceptie van groot belang is. Voornamelijk krijgen de wijkbewoners een belangrijkere rol in de probleemdefiniëring. De plan- en besluitvormingsprocessen staan centraal waarbij gezocht wordt naar de invloed van een bewoners perceptiemodel op het proces. De keuze voor de context van krachtenveld verandering is gemaakt omdat vele gebiedsontwikkelingsprocessen volgens de Zeeuw [2007] nog steeds problemen ondervinden door onduidelijke rolverdeling. De keuze om vooral op de toegevoegde waarde van leefbaarheidperceptie van buurtbewoners te focussen is ten gevolge van de onderzoeksopdracht naar de Betere Buurt Biotoop. De laatste reden is dat besluitvormers steeds meer rekening houden met de probleemperceptie van wijkbewoners. Dit moet omdat anders het plan een tekort aan

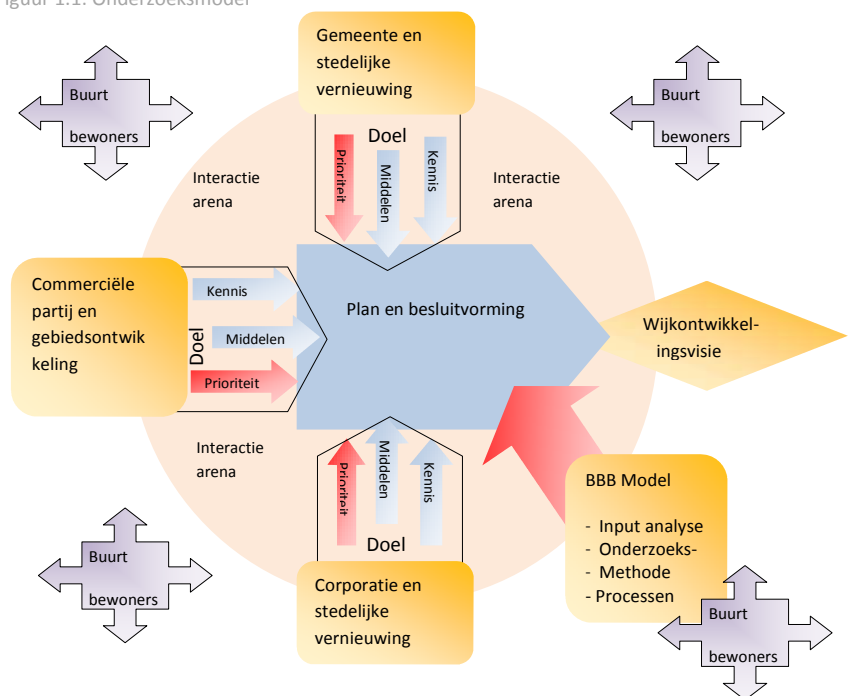
draagvlak ervaart en door de politieke legitimering zal worden afgevoerd. Zie paragraaf 1.6 voor de andere mogelijke contexten. De eerste fase is om de context in te vullen. Hier zal worden weergegeven welke partijen betrokken zijn en met welk doel zij betrokken zijn bij ruimtelijke (her) ontwikkeling. De doelbepaling zorgt voor een bepaalde prioriteit tijdens de planprocessen. Er zal worden geanalyseerd hoe de prioriteit zich de laatste 100 jaar heeft ontwikkeld. Aansluitend op de vorige fase zal worden weergegeven welke interactie er tussen de verschillende partijen plaatsvindt en heeft plaatsgevonden. Hier zal in het bijzonder de begrippen macht, strategie, doelstelling en middelen worden ingevuld. In de masterthesis zal bijzondere aandacht zijn voor een drietal partijen: gemeente, corporatie en commerciële partij (zie paragraaf 1.6 voor de reden van deze drie partijen). De contextinvulling zorgt voor een referentiebasis in de volgende fase namelijk die van de plan- en besluitvorming.

In de plan- en besluitvormingsfase zal de interactie tussen de verschillende partijen centraal staan. In dit tweede gedeelte staat vooral het plan- en besluitvormingsproces voorop en welke invloed de contextverandering daarop heeft gehad. De basis zal gevormd worden door de constatering dat de partijen onderling afhankelijk zijn. Vanuit die constatering zal er op basis van de literatuur worden geanalyseerd welke sturingsmogelijkheden de verschillende organisaties hebben. In de samenwerking zal vooral de probleemperspectie van de verschillende organisaties centraal staan. Er zal daarnaast een aantal voorwaarden worden gegeven voor een succesvolle afronding van de plan- en besluitvormingsfase.

Met de succesvoorwaarden uit de vorige fase zal de Betere Buurt Biotoop worden geanalyseerd en wat de toegevoegde waarde is tijdens de plan- en besluitvorming. Binnen de Betere Buurt Biotoop is gezocht naar de uitvoeringsmogelijkheden van het model. Het is van belang om aan te geven wat de uitkomsten van het model zijn en de totstandkoming ervan. Er zal speciale aandacht zijn voor de Betere Buurt Biotoop als toegevoegde waarde bij plan en besluitvorming. Vanuit de plan- en besluitvormingstheorie zal worden geconcludeerd of de Betere Buurt biotoop een toegevoegde waarde heeft.

Voor de masterthesis is het van belang om in de empirie de conclusies vanuit de vorige fasen te testen. Op basis van interviews met belanghebbenden een indicatie worden gegeven of de getrokken conclusies overeen komen. Het wordt in deze fase mogelijk om te concluderen wat de toegevoegde waarde is van de Betere Buurt Biotoop bij ruimtelijke (her) ontwikkelingen. De masterthesis zal daarnaast vooral de prioriteit van de verschillende partijen in het proces weergegeven.

Figuur 1.1: Onderzoekmodel



Bron: Eigen illustratie, 2008

## 1.6 Ordeningskader

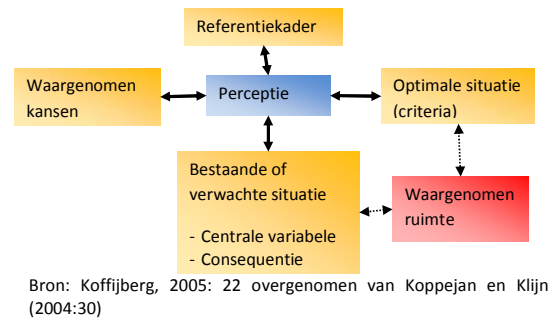
De Betere Buurt Biotoop vormt de rode draad van het onderzoek. Binnen de Betere Buurt Biotoop is onderzocht wat de makers trachten te bereiken met het model, hoe zij gegevens verzamelen maar ook hoe zij de gegevens interpreteren. Dit alles maakt duidelijk hoe de output van het model tot stand komt. De Betere Buurt Biotoop is in de ontwikkelingsfase met de implicatie dat aspecten en processen van het model/ instrument niet volledig uitgekristalliseerd zijn. Dit heeft de consequentie dat er na de masterthesis veranderingen kunnen optreden in de Betere Buurt Biotoop. Het belangrijkste doel voor de opdrachtgever is om de meerwaarde van de Betere Buurt Biotoop aan te geven. In dit verband is onderzocht welke voorwaarden er nodig zijn voor een plan- en besluitvorming. Deze keuze is gemaakt omdat tijdens de plan- en besluitvorming veel tijdwinst te behalen is wat een reductie van ontwikkelingsrisico en een stijging van rendement kan opleveren [Heijmans, 2008]. Door de krachtenveld verschuiving is de context voor de actoren veranderd maar de nieuwe rollen zijn niet helder voor de partijen. In de contextanalyse zal geen aandacht worden geschonken aan macro veranderingen zoals bevolkingskrimp. Deze keuze is gemaakt omdat de opdrachtgever vooral geïnteresseerd is in de rol die zij kunnen vervullen in het ontwikkelingsproces.

Tijdens het onderzoek naar de plan- en besluitvorming zal voornamelijk worden stilgestaan bij de samenwerking en de perceptie op samenwerking door de verschillende partijen. De perceptie betekent de subjectieve waarneming van de werkelijkheid door de verschillende organisaties. De perceptie wordt bepaald door de achtergrond van de partijen en het doel dat zij nastreven (zie figuur 1.2). De perceptie brengt een grote mate van subjectiviteit met zich mee

in de planvorming. Door inzicht te krijgen in de afzonderlijke planpercepties van de partijen zou het mogelijk moeten zijn om het planproces als geheel sneller te laten verlopen. In dit onderzoek gaat het over de perceptie van overheden, commerciële organisaties en corporaties van de waargenomen problemen en de bewonersperceptieanalyse door de Betere Buurt Biotoop.

Het onderzoek richt zich op de Nederlandse binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. De geïnterviewde personen zijn dan ook allen actief in de Nederlandse binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Gebiedsontwikkeling is bij uitstek een activiteit die zich binnen de landsgrenzen afspeelt, ondanks de eenwording van Europa. Gebiedsontwikkeling is aan het stijgen in het overheidsniveau. Was het voorheen nog sterk gemeentelijk gericht, tegenwoordig wordt het steeds meer een zaak van de regio's, provincies en Rijksoverheid. Dit is dan ook de reden geweest waarom er met de Rijksoverheid is gesproken. Er heeft geen interview plaatsgevonden met een provincie aangezien zij geen partij vormen bij binnenstedelijke herstructurering. De partijen die geïnterviewd zijn, overheden, commerciële organisaties en corporaties, zijn alle risicodragend betrokken bij binnenstedelijke ruimtelijke (her)ontwikkeling. De bewoners zijn niet meegenomen omdat ze geen risicodragers zijn en dat zij voornamelijk egocentrische keuzes maken, namelijk vanuit de eigen probleembeleving. Dit zal voor het onderzoek geen geschikte informatie opleveren. Bewoners blijven wel een zeer belangrijke partij om rekening mee te houden tijdens de plan- en besluitvorming. Andere organisaties, bijvoorbeeld welzijnsorganisaties, worden niet meegenomen omdat ze ook geen risico dragen. De literatuur spreekt nog maar heel beperkt over de ontwikkelingsdriehoek van corporatie, gemeente en commerciële partijen. De commerciële partijen worden niet genoemd aangezien zij een kleine en

Figuur 1.2: Perceptie



ondergeschikte rol vervullen en er nog veel vijandigheid is ten opzichte van de commerciële partij vanuit corporaties en gemeenten [Spit, 2007]. De rol van de commerciële partijen is aan het groeien en dat is dan ook een aanvullende reden om voor deze drie actoren te kiezen. In de masterthesis zal het gaan over de ruimtelijke (her) ontwikkeling van wijken. Bij de hedendaagse wijk(her)ontwikkelingen is er ook vaak een sterke sociale component. De keuze om voor de ruimtelijke component te gaan is gemaakt op basis van de achtergrond van de opdrachtgever en de opleidingsspecialisatie van de auteur.

## 1.7 Opdrachtgever

De grondlegger van Heijmans is Jan Heijmans die in 1923 startte met een stratenmakersbedrijf in Rosmalen. De naoorlogse wederopbouw heeft voor Heijmans als organisatie gezorgd voor een enorme groei in het bijzonder door het herstel en de aanleg van wegen en vliegvelden. In 1970 is de huidige divisiestructuur ontstaan en de aansluiting met de top van bouwbedrijven. Door de sterke groei eind jaren '80 nam Heijmans de strategische keuze om in 1993 naar de beurs te gaan.

De strategie van Heijmans is: groei, autonoom, maar ook via overnames. Verdere groei door eerder, langer en vaker bij projecten van de klanten betrokken te zijn. Met als kern vernieuwend, betrokken, professioneel, betrouwbaar en transparant. De strategie is gericht op groei van de organisaties en een toename van het bedrijfsresultaat. Heijmans richtte zich op meerdere vastgoeddeelmarkten waaronder: winkels, woningen en kantorenmarkt. Het doel van Heijmans Vastgoed is de full-service gedachte verder door te voeren. Alle aspecten van project- en gebiedsontwikkeling moeten in huis gevonden kunnen worden. Heijmans heeft een aantal specialisaties waaronder: consumentengericht ontwikkelen, winkelcentra met leisure, kantorenparken, grondexploitatie, PPS en integrale gebiedsontwikkeling. De laatste twee specialisaties zijn het aansluitpunt voor dit afstudeeronderzoek

Heijmans als organisatie heeft ruim 9.000 personeelsleden. In de divisie Heijmans Vastgoed zijn ongeveer 860 mensen actief. Heijmans als organisatie heeft een sterke focus op de ontwikkeling van woningen (82% van de omzet) en daarnaast een gedeelte commercieel vastgoed. Heijmans staat op de 7<sup>de</sup> plaats in de propertynl top 10 van commerciële ontwikkelaars in Nederland met een omzet van 1.323 miljoen euro. Heijmans heeft in 2007 3.421 woningen ontwikkeld en verkocht tegen een gemiddelde prijs van 248.500 euro (gem. Ned. 245.000). In 2006 verkocht Heijmans er nog 3.600. Deze daling is het gevolg van de strategische keuze om voor de winstmarge te gaan in plaats van het volume. Van de woningontwikkelingen bij Heijmans kwam 65% vanuit eigen grondposities.

Heijmans heeft tot doel om als full-service bedrijf in een vroeg stadium met gemeenten om tafel te kunnen zitten bij binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen. De toekomstige binnenstedelijke ontwikkelingen zijn in het bijzonder van belang voor Heijmans. Op het propertynl Forum van 2008 is door Minister Cramer aangegeven dat 40% van de totale woningbouwopgave binnenstedelijk moet gaan plaatsvinden [Propertynl, 2008].

## 1.8 Onderzoeksstrategie en -methode

Tijdens het afstudeeronderzoek is er gebruik gemaakt van diverse onderzoeksmethoden en bronnen. Aan de hand van de hoofd- en deelvragen is bepaald welke onderdelen van gebiedsontwikkeling verdere uitwerking betrachten. Er is voornamelijk aandacht

Tabel 1.1: Heijmans Vastgoed 2007

<b>Omzet</b>	
2007	1015
2006	866
Vershil	17%
<b>Winst</b>	
2007	82
2006	80
Vershil	3%
<b>Eigen Vermogen*</b>	
2007	462
2006	442
Vershil	4,50%
<b>Liquiditeit*</b>	
2007	1,42
2006	1,43
<b>Solvaliditeit*</b>	
2007	0,21
2006	0,21
<b>Rentabiliteit*</b>	
2007	0,12
2006	0,18

Bron: Heijmans jaarverslag 2007  
\* cijfers gebaseerd op Heijmans NV

geschonken aan de initiatief- en ontwikkelingsfase van gebiedsontwikkeling en welke factoren voor het succes zorgen. De volkshuisvestelijke wetenschappen proberen niet alleen een descriptieve wetenschap te zijn maar proberen ook te analyseren en te verklaren. Het onderzoek heeft dan ook een prescriptief karakter dat een bijdrage tracht te leveren aan de ervaren problemen. Er is getracht om op basis van interviews indicatieve conclusies te trekken. Het afstudeeronderzoek heeft een kwalitatief onderzoeks karakter gehad. Dit betekent dat getracht is om betrouwbare data en interpretaties door deskundigen te verkrijgen en op basis daarvan conclusies te trekken. Er zijn in de literatuur verschillende strategieën van onderzoek te vinden. Swanborn onderscheidt de volgende vier onderzoeksstrategieën om wetenschappelijke probleemstellingen op te lossen:

1. Bureauonderzoek;
2. veldonderzoek;
3. enquête;
4. experiment.

Dit afstudeeronderzoek zal vooral bestaan uit bureau- en interviewonderzoek. Hieronder zal beargumenteerd worden waarom juist voor deze strategieën is gekozen, met een korte beschrijving van elke strategie.

### **Bureauonderzoek**

Een bureauonderzoek is een onderzoeksstrategie, die gebruik maakt van bestaande literatuur en/of door anderen bijeengebracht materiaal. Er is geen direct contact met het onderzoeksobject en vaak wordt het materiaal in een ander perspectief gebruikt dan waar het voor geproduceerd werd. Het doel van een bureauonderzoek kan omschreven worden als het plaatsen van de problematiek in een bredere context, waarbij de achtergronden van het probleem expliciet aan bod komen [Verschuren e.a., 2003]. Een onderdeel van bureauonderzoek is literatuuronderzoek. Het literatuuronderzoek is een middel om het onderzoeksobject in een bredere (theoretische) context te plaatsen, waarbij de achtergronden van de problematiek expliciet aan bod komen [Huisman, 2004]. Literatuuronderzoek biedt daarnaast de mogelijkheid om snel een groot aantal gegevens te verzamelen, die bovendien betrouwbaar zijn. Voor het literatuuronderzoek bij dit onderzoek is gebruik gemaakt van zowel de bestaande literatuur als de secundaire data. Met literatuur wordt gedoeld op boeken, artikelen en dergelijke.

### **Enquête (interview)**

De enquête is een strategie waarmee de onderzoeker informatie verzameld door middel van het stellen van vooraf opgestelde vragen aan de onderzochte of respondent [Hart, 2003]. Bij een enquête dan wel interview is het doel om de kennis die opgedaan is aan de hand van deskresearch in de praktijk te verifiëren. Belangrijk hierbij is de rol van de interviewer. Het belang binnen dit onderzoek richt zich voornamelijk op de keuzes die bepaalde actoren maken bij het beslissingsproces. Expertinterviews zijn een uitstekend middel om op een informele manier – hetzij in een open gesprek, hetzij met behulp van een vragenlijst – meer inzicht te verkrijgen in de problematiek. Bij dit onderzoek is er gekozen voor het houden van semigestructureerde interviews (structuur van de vragen ligt vast, de antwoorden zijn open). Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om gedurende het interview nieuwe of aanvullende vragen te stellen om op die manier dieper op bepaalde zaken in te gaan. De mensen waar is mee gesproken zijn niet allemaal bekenden van de Betere Buurt Biotoop het zijn ook mensen die er wat verder af staan. Deze mensen kunnen door de afstand mogelijk een beter overzicht op de gehele ontwikkeling kunnen geven [Huisman, 2004].

De onderzoeksmethoden experiment en veldonderzoek zijn niet gebruikt tijdens het onderzoek voor de masterthesis. De keuze om geen experiment en veldonderzoek uit te voeren is ten gevolge van het feit dat het geen toegevoegde waarde heeft om een enkel besluitvormingproces geheel te analyseren. Door het premature stadium van de Betere Buurt Biotoop is het ook niet mogelijk om het model naast de daadwerkelijke besluitvormingsprocessen te leggen.

## 1.9 Leeswijzer

In figuur 1,3 is de hoofdstukindeling en onderzoekslijn van de masterthesis weergegeven. Het eerste hoofdstuk zet uiteen wat er onderzocht wordt in de masterthesis. Daarnaast is er ook weergegeven op welke manier het onderzoek is uitgevoerd.

In hoofdstuk 2 is er gestart met het analyseren van de betrokken partijen bij gebiedsontwikkeling (contextbepaling). Er is voornamelijk stilgestaan bij het doel, middelen en strategie van de verschillende partijen.

In hoofdstuk 3 wordt de basis gelegd voor het onderzoek. In dit hoofdstuk staat plan- en besluitvorming centraal. Dit hoofdstuk moet duidelijk maken wat de voorwaarden zijn voor een succesvolle plan- en besluitvorming om in het volgende hoofdstuk te kunnen toetsen of de Betere Buurt Biotoop een meerwaarde kan opleveren in deze fase.

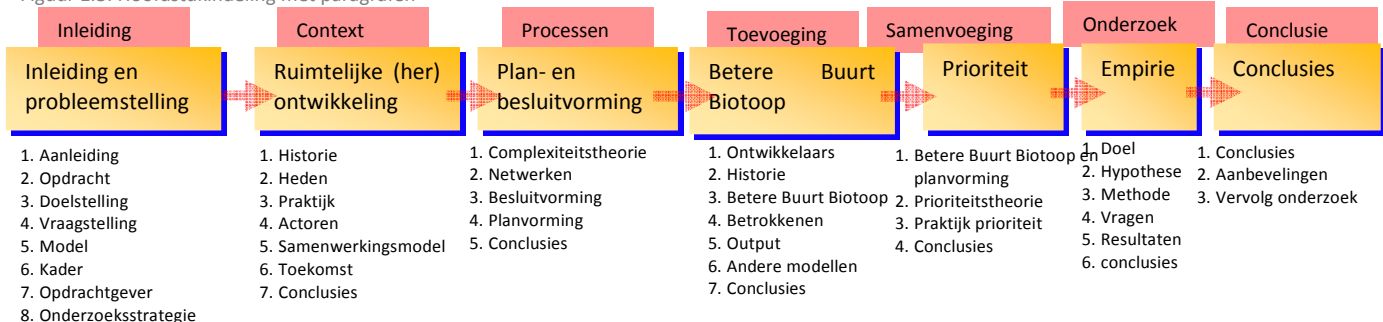
Het vierde hoofdstuk geeft de modelontwikkeling van de Betere Buurt Biotoop weer. De ontstaansgeschiedenis van het model/ instrument is als start genomen. Vervolgens is ingegaan op de processen binnen de Betere Buurt Biotoop. Als laatste stap is aangegeven wat de uitkomsten van het model/ instrument zijn en hoe die tot stand zijn gekomen.

In hoofdstuk vijf zullen de theoretische conclusies worden getrokken over de meerwaarde van de Betere Buurt Biotoop. Er zal in het bijzonder aandacht zijn voor de rangschikking van de verschillende indexen.

Hoofdstuk zes geeft de conclusies weer van het empirisch onderzoek en of de getrokken conclusies uit hoofdstuk vijf overeenkomen met de empirie. Dit is gedaan op basis van interviews met experts op het gebied van binnenstedelijke ruimtelijke (her) ontwikkeling.

Hoofdstuk zeven zal de conclusies uit de voorgaande hoofdstukken samenvoegen. Daarnaast zal in dit hoofdstuk de beantwoording van de hoofdvraag centraal staan. Ter afsluiting van dit hoofdstuk zijn er aanbevelingen gedaan en opmerkingen voor vervolg onderzoeksgegevens. Daarnaast zal in dit hoofdstuk ook worden aangegeven wat de waarde van het model is voor Heijmans en de overige betrokkenen.

Figuur 1.3: Hoofdstukindeling met paragrafen



Bron: Eigen illustratie, 2008

## Hoofdstuk 2: Ruimtelijke (her) ontwikkeling

In de WRR publicatie 'vertrouwen in de buurt' [2005] wordt een buurt omschreven als: "één gelokaliseerde gemeenschap waarbij sprake is van een zekere mate van sociale integratie der bewoners". Hier onderscheidt een buurt zich van een wijk, waarbij een wijk is vastgesteld door de gemeente en de buurt door de perceptie van mensen. Dit verschilt per mens en is afhankelijk van: opleidingsniveau, afkomst, levensfase en gezinssituatie. Hoofdstuk 2 zal de historische ruimtelijke ingrepen in de wijken en buurten weergegeven. Er zal voornamelijk aandacht worden besteed aan de betrokken actoren en de rol die zij in het proces vervulden. De rol van de actoren bepaald de context waarbinnen de plan- en besluitvorming plaatsvindt dat in hoofdstuk drie wordt behandeld. De twee deelvragen die in dit hoofdstuk beantwoord worden zijn:

- "Wat zijn de historische binnenstedelijke ruimtelijke (her) ontwikkelingen geweest en wat was de rol en beleid van de betrokken actoren?"
- "Wat is het doel, de strategie, de middelen en de macht van de verschillende actoren betrokken bij binnenstedelijke ruimtelijke (her) ontwikkeling?"

**Het doel is de positie van de verschillende actoren aangeven tijdens (her) ontwikkelingsprocessen en in het bijzonder hoe zij in het plan- en besluitvormingsproces staan. Het hoofdstuk is tot stand gekomen door literatuuronderzoek en colleges van de dr. G. Heins.**

### **2.1 Historische context van ruimtelijke (her) ontwikkeling**

De historische context geeft weer wat de rol en doelen van verschillende partijen bij ruimtelijke (her) ontwikkeling is geweest en hoe het zich heeft ontwikkeld. Voor de leesbaarheid zal voor overheden het begrip herontwikkeling worden aangehouden en voor commerciële partijen en corporaties het begrip gebiedsontwikkeling<sup>1</sup>. Met de tweedeling is getracht om de scheiding aan te geven tussen enerzijds het commerciële doel van rendement behalen verwoord in het begrip gebiedsontwikkeling en het sociale rendement dat de gemeente wenst te behalen verwoord in het begrip herontwikkeling. Als beide partijen worden bedoeld zal het begrip ruimtelijke (her)ontwikkeling worden gebruikt.

Ruimtelijke (her) ontwikkeling heeft in het verleden al vele benamingen gekend van stadsvernieuwing, locatie engineering, stedelijke vernieuwing, ontwikkelingsplanologie et cetera. Ongeacht het begrip is de strekking van alle definities dat er ingrepen gedaan worden in stedelijke ruimten. Ingrepen in de ruimte zijn van jaar en dag maar met andere prioriteit van beleidsbepalers [Zeeuw de, 2007].

## Historische wijkverbetering

Volkshuisvesting en wijk herontwikkeling kent zijn oorsprong in de volksgezondheid die een eeuw geleden de eerste aanzet heeft gegeven voor de verbetering van de woonkwaliteit [Heins, 1999:10]. De Woningwet van 1901 gaf de eerste instrumenten voor stedelijke vernieuwing om op individueel objectniveau; bouwtoezicht, aanschrijving, onbewoonbaarverklaring, en subsidiemogelijkheden te verkrijgen [Schuiling, 2007:154]. Als belangrijkste drijfveer voor herontwikkeling kan angst worden gezien die veroorzaakt wordt door maatschappelijke veranderingen [WRR, 2005, Bruil, 2004:18 en Daamen, 2005:10]. Gebiedsontwikkeling vindt zijn initiatief voornamelijk in het verschil tussen de huidige ruimtelijke kwaliteit en de potentiële kwaliteit [Bruil, 2004:157].

Gemeenten waren voor Tweede Wereld Oorlog al bezig met stedelijke vernieuwing, zogenaamde krotopruijing [Schuiling, 2007:154]. Een grootschaliger aanpak was nodig na de Tweede Wereld Oorlog om de oorlogsschade op te ruimen. In deze tijdsperiode speelde de angst voor de ondermijning van de sociale cohesie door ontworteling en bandeloosheid [WRR, 2005: 31]. De centrale invalshoek bij (her)ontwikkeling net na de oorlog was het gemeenschapsdenken, wat de mensen in de oorlog zijn kwijtgeraakt [WRR, 2005]. De overheid had een duidelijke leidende rol waarbij corporaties veel ruimte en middelen kregen om woningen te bouwen. Eind jaren '50 worden grote nieuwbouwwijken ontwikkeld waarbij de wijk onderdeel is van de stad. De wijkontwikkelingen kenmerkten zich door de grote monofunctionaliteit waarbij voor veel voorzieningen naar het centrum gereisd moest worden [Schuiling, 2007:155]. Er werd ingezet op de kwantitatieve vraag, bepaald door de overheid, en minder op de kwalitatieve vraag [Heins,1999:10]. Deze wijken zijn deels de huidige Vogelaar wijken [Heins, 2008].

In de jaren '70 en '80 ontstond er verzet tegen de grootschalige sloop van binnensteden veroorzaakt door subsidiëring mede ten gevolge van de gezinsverdunding [Schuiling, 2007:155]. In de jaren '70 was de voornaamste angst te grote sociaal-economische verschillen tussen mensen [WRR,2005]. In de jaren '70 startte de tweede golf van wijkvernieuwing met de gedachte om mensen gelijkheid te brengen [WRR, 2005:33]. De sturingsgedachte in de jaren '70 bij de gemeente was vooral geënt op de begrippen markt en hiërarchie met als coördinerend mechanisme de prijs [Buitelaar, 2006:9]. In de jaren '80 nam dit beleid af door afnemende belangstelling voor gelijkheid en door veranderende inzichten in het overheidshandelen [WRR, 2005:33]. Niet langer alles bepalend maar de mensen betrekken in de leefbaarheid van een wijk werd het credo. Dit is de start van het huidige denken met betrekking tot probleemwijken [WRR, 2005:33]. In deze jaren veranderde de sturingsgedachte naar een netwerksturing met interactieve planning waarbij niet langer de prijs of opgelegde eisen het coördinatiemechanisme waren, maar overeenstemming en consensus [Buitelaar, 2006:9].

De fysieke woning achterstanden waren tijdens Kabinet Lubbers III grotendeels verdwenen waardoor het doel veranderde in meer sociale aspecten ondersteund door de Nota 'Sociale vernieuwingen 1990'. Het doel was om alle financiën in een pot te stoppen om door gemeenten naar eigen inzicht te benutten maar dit leverde niet het gewenste resultaat [WRR, 2005:40]. Het Grote Stedenbeleid (GSB) vormde vanaf 1995 het kader waarbinnen de sociale vernieuwingen en stedelijke vernieuwingen gezamenlijk werden ondergebracht. Het doel van het GSB beleid was het integraal samenbrengen van de fysieke, economische en sociale problemen met een gelijke investerings spreiding over de steden [Verweij, 2008]. Engbersen [2007] geeft als reden voor de geringe effectiviteit van het GBS de enorme complexiteit ten gevolge van de toestroom van nieuwe Nederlanders. In 1997 is door het



Ministerie van VROM de Nota 'Stedelijke Vernieuwing' uitgebracht en daarop aansluitend is het gecentreerde investeringbudget stedelijke vernieuwing ingesteld

## 2.2 Ruimtelijke (her) ontwikkeling in het heden

### Probleemwijken van Vogelaar/ Kamp en Winsemius

De benoeming van de prioriteitswijken komen voort uit de bewustwording dat stedelijke herontwikkeling in 2002 stagneerde [VROM-raad, 2002/2006]. De stagnatie moet vooral gezien worden in de achterblijvende resultaten met betrekking tot sloop, verkoop en nieuwbouw in vergelijking met de 'te' hoge ambities van de Rijksoverheid. Door de bewustwording heeft toenmalig Minister Winsemius de VROM-raad gevraagd dit te onderzoeken [VROM-raad, 2002]. De VROM-raad [2002] heeft in het rapport 'Haasten en Onthaasten' geadviseerd om wijken met een hoge mate van urgentie eerder te herontwikkelen dan wijken met een mindere urgentie. G. Engbersen geeft aan dat volgens hem de wijkaanpak drie thema's heeft: de eerste is de verbetering van de leefbaarheid, de tweede is menging van bevolkingsgroepen en de derde is een beschavingsoffensief [Trouw, 2007]. De angst die de herontwikkeling vandaag de dag voedt is een maatschappelijke tweedeling, deels langs etnische lijnen en de angst voor Franse toestanden [WRR,2005/ Engbersen, 2007]. Daarnaast is volgens Brouwer en Willems [2007] er een politiek bewustwording dat integratie zich vooral op wijkniveau afspeelt en dat de sociaal-economische achterstanden zich beperken tot een aantal wijken. Door de homogene woning- en bevolkingsopbouw en de leegloop van bedrijvigheid in de wijken ontstaat er een negatieve vicieuze cirkel [Steunenbrink, 1999:21]. In 2002 benoemde toenmalig Minister Kamp 56 probleemwijken als voorloper van de huidige 40 probleemwijken van Vogelaar. De toenmalige benoeming van de wijken leverde veel kritiek op aangezien het stigmatiserend zou zijn en willekeurig [Harms, 2007].

De Franse toestanden kunnen worden voorkomen volgens de VROM-raad in de publicatie 'Stad en Stijging' door wijkbewoners sociale carrière te laten maken langs vier wegen; onderwijs, arbeidsmarkt, woningmarkt en vrije tijd [VROM-raad; 2006]. De fysieke aanpak van tien jaar geleden heeft in het heden plaatsgemaakt voor een integrale benadering [Schuiling, 2007:156]. De fysieke benadering heeft wel een logische verklaring omdat dit directe en zichtbare resultaten geeft [Wijk, 2006]. Het accent van stedelijke vernieuwing in de periode van 2000 tot heden heeft vooral gelegen op de sociale effecten van fysieke ingrepen [VROM-raad, 2006]. Voor de overheid was de belangrijkste doelstelling om goede en voldoende huisvesting voor de lage inkomensgroepen te hebben en de middeninkomens aan de wijk te binden [VROM-raad, 2006]. In de onderstaande tabel 2.1 zijn de verschillen van stedelijke vernieuwing van het heden en verleden uiteengezet.

Tabel 2.1: Verschillen en overeenkomsten stadsvernieuwingswijken toen en herstructureringswijken nu

Uitgangssituatie en aanpak stadsvernieuwing jaren '70	Uitgangssituatie en aanpak herstructureringswijken
Centraal gelegen	Perifeer gelegen
Functioneel gemengd, cityvorming lonkte	Monofunctioneel, niet aantrekkelijk voor cityvorming
Veel particulier en versnipperd eigendom	Veel corporatiebezit
Complexgrootte klein: één of enkele percelen	Vaak grotere complexen met identieke woningen
Nauwe straten, weinig groen, parkeerproblemen	Brede straten, veel openbaargroen, minder parkeerproblemen
(autochtone) gezinnen trokken weg	(allochtone) gezinnen stromen nog steeds in
Bevolkingspolitieke doeleinden?	Bevolkingspolitieke doeleinden?
Bouwkundige, stedenbouwkundige, functionele, economische vaak matig tot slecht.	Bouwkundige kwaliteit wisselend, functioneel achterblijvend en markttechnische problemen op komst
Gemeenten dominant met rijksgeld, corporatie slechts uitvoerder	Corporaties steeds dominant, met nauwelijks nog rijksgeld en de gemeenten hebben rolproblemen
Onervaren gemeenten, instrumentarium moet nog worden uitgevonden	Ervaren gemeenten, veel instrumenten beschikbaar maar weinig geld meer.
Kwantitatieve woningnood in de stad	Kwalitatieve woningnood in de stad
Huursprong bij nieuwbouw problematisch	Huursprong bij nieuwbouw en verhuizing problematisch
Eerst vooral sloop later ook behoud en herstel	Eerst vooral renovatie en later ook veel sloop
Genoeg aandacht voor bewoners?	Genoeg aandacht voor bewoners?

Bron: Schuiling, 2007

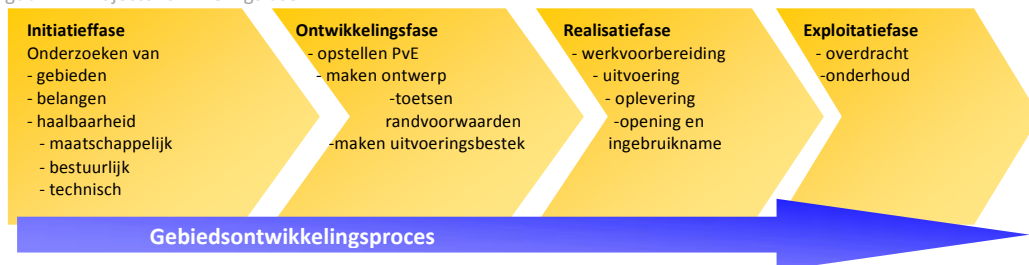
## Rolverandering in het 'nieuwe' krachtenveld

Het kabinet Lubbers heeft de stedelijke vernieuwing kennis laten maken met publiek-private samenwerking. Dit bracht een verschuiving teweeg van centrale sturing naar een gedeelde besturing met stakeholders (het zogenoemde governance) [Buitelaar, 2006:9]. Hierdoor verdween de eenvoud van het hiërarchische besturingsstelsel [Rooy de, 2007, Bakker, 2005]. Dit werd versterkt door de Nota Ruimte met een doel van decentrale sturing [Nirov, 2005]. De decentralisatie komt voort uit een tekort aan financiële middelen en kennis bij overheden om de wijkproblematiek aan te pakken [Bakker, 2005:9]. De overheid ziet dat marktpartijen een kennis en financiële meerwaarde kunnen leveren aan de ruimtelijke (her)ontwikkeling [Cammen, 2006]. De Zeeuw en Bruil [2007,2006] noemen dit de verandering van het Rijnlandse naar het Angelsaksische model en van unicentrisch 'government' naar pluricentrisch 'governance'<sup>11</sup>. De regie bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling zal bij gemeente zijn te vinden waarbij zij in netwerkachtige verhoudingen met de andere actoren communiceren [Bakker, 2005: 5]. De beleidsmakers moeten hierdoor actiever participeren dan zij voorheen gewend waren. In eerste instantie was het bedrijfsleven niet al te gretig met het investeren in de wijken en zij concentreerde zich bij voorkeur op de bewonersloze herbestemmingslocaties. Marktpartijen ontwikkelden zich door de gecreëerde ruimte steeds verder in het ontwikkelingsproces. Dit betekent dat steeds meer marktpartijen overgaan om het initiatief te nemen bij gebiedsontwikkeling waar dit voorheen een taak van de overheid was [Zeeuw de,2007]. In de netwerk governance zijn private partijen sterker betrokken en hebben ook meer macht. Bakker constateert dat de trends worden versterkt doordat voorheen non-profit organisaties zoals woningbouwcorporaties meer marktconform zijn gaan werken. De overheid blijft wel betrokken bij de ruimtelijke planvorming maar vooral op het gebied van de lange termijn of zaken die een maatschappelijk of immaterieel rendement hebben [Rooy van, 2005]. Een gevaar van de huidige netwerksamenleving is dat kwaliteit van de ruimtelijke omgeving anders door de verschillende actoren kan worden bepaald [Bruil, 2004: 163]. Communicatie met belanghebbenden groeit uit tot één van de belangrijkste succesfactoren bij binnenstedelijke ontwikkelingen [Zeeuw de, 2007].

### 2.3 Ruimtelijke (her) ontwikkelingsproces in de praktijk

De paragraaf heeft tot doel om processen weer te geven die bij herontwikkeling van een binnenstedelijk gebied spelen. Ruimtelijke (her) ontwikkeling is in een viertal fasen onder te verdelen. In figuur 2.1 wordt weergegeven welke fasen er bij projectontwikkeling van belang zijn en de processen die er per fase plaatsvinden. De verschillende fasen worden alle afgesloten met een beslisdocument waarin voorwaarden en uitgangspunten worden vastgelegd [Nozeman, 2008]. De contractvorming kan worden beschouwd als 'windows of opportunity' waarover in paragraaf 3.3 meer wordt verteld [Schapendonk, 2008:22].

Figuur 2.1 Projectontwikkelingsfasen



Bron: Nozeman, 2008, Eigen bewerking

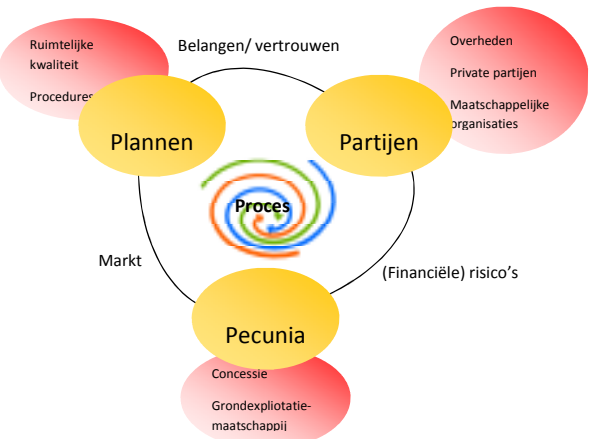
De masterthesis richt zich in het bijzonder op de initiatief- en ontwikkelingsfase. De initiatief fase van gebiedsontwikkeling ontstaat door een gesignaleerd probleem of een kans door een publieke of private partij [Schapendonk, 2007:22]. In de ontwikkelingsfase worden plannen ontwikkeld om de geconstateerde problemen aan te pakken. Schapendonk

[2007:22] concludeert dat de initiatieffase vaak voorbij gaat zonder een goede probleemanalyse te maken. Dit fasemodel is een abstracte weergave van de werkelijkheid maar dit betekent overigens niet dat alle gebiedsontwikkelingen via dit lineaire proces verlopen.

Volgens Twijnstra Gudde gaat het bij ruimtelijke (her)ontwikkeling om het op een intelligente manier van links leggen tussen:

- Partijen; de partijen moeten het idee hebben om iets te bereiken waarbij er samenwerking moet zijn tussen overheden, private en maatschappelijke partijen en burgers;
- Plannen; de plannen moeten het fundament en de juridische kaders vormen voor de ontwikkeling.
- Pecunia; dit is de wijze waarop partijen betrokken bij gebiedsontwikkeling macht en geld in het proces brengen.

Figuur 2.2: Ontwikkelingsturbo



Bron: Twijnstra Gudde, 2005

Het is van belang om op een correcte wijze de drie aspecten te verbinden waarbij de vierde 'P' proces zorgt voor de samenkomst. Om het proces te laten starten moet er volgens de 'Best Practice' sprake zijn van een 'sense of urgency'. Dit komt er in de praktijk op neer dat er vaak een gezamenlijke probleemdefinitie wordt opgesteld. De kern van het samenbrengen van de vier 'P's' is voor gebiedsontwikkeling gelegen in:

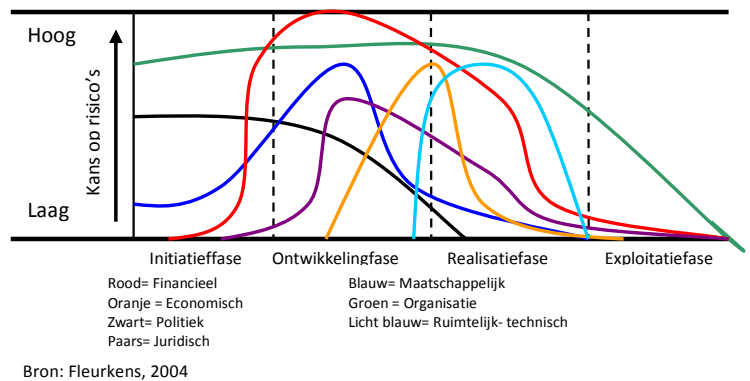
- Belangen/vertrouwen, tussen Partijen en Plannen; de belangen van partijen dient centraal te staan om vertrouwen op te bouwen tussen de partijen en in het plan.
- Markt, tussen Plannen en Pecunia; of plannen ten uitvoer kunnen worden gebracht wordt bepaald door de 'markt'.
- (Financiële) risico's, tussen Pecunia en Partijen; alleen die partij die de (financiële) risico's kan overzien, zal de financiering van een plan voor zijn rekening nemen.

### Succesfactoren bij ruimtelijke (her) ontwikkeling

Succes van ruimtelijke (her) ontwikkeling volgens Hobma [2003] is onder te verdelen in proces- en productcriterium succes. Het processucces kan worden bereikt als de partijen na een interactieproces erin slagen om een samenwerkingsovereenkomst te sluiten. Het productsucces kan worden bereikt als de publieke en private partijen de kerndoelen kunnen bereiken. Een voorwaarde voor succesvolle gebiedsontwikkelingen is dat de houding van de partijen moet veranderen [VROM, 2008]. Overheden moeten ondernemender worden en private partijen moeten meer rekening houden met het publieke belang [VROM, 2008]. Nirov [2006] constateert dat er geen lijstjes bestaan die het succes van een gebiedsontwikkeling bepalen. Dit ten gevolge van de grote verscheidenheid van locaties en contexten. Cammen noemt bij monde van Nirov dat er wel enkele aspecten zijn die succes kunnen bepalen. Althans als de aspecten niet worden ingevuld is de kans van het welslagen van de gebiedsontwikkeling gering te noemen [Cammen, 2006]. Er moet een bepaalde mate van urgentie, die ontstaat door de probleemanalyse, zijn bij alle betrokkenen. De partij die de regie heeft bij ruimtelijke (her)ontwikkeling heeft de taak om het gevoel van urgentie en het perspectief te benoemen [Bakker, 2007:31]. Het gaat dan niet om het einddoel te formuleren, maar om het benoemen van maatschappelijk relevante doelen [Bakker, 2007:31]. ING [2005] en de Zeeuw [2007] geven het belang aan van kennis van de andere actoren en zijn doelen. Het is van belang dat er een wederzijds vertrouwen is met een gedeelde probleemstelling en ontwikkelingsvisie [Zeeuw de, 2007]. De visie zorgt

er tevens voor dat er commitment ontstaat bij de deelnemende organisaties. Het is ook van belang dat dit met de bewoners wordt gecommuniceerd om draagvlak te creëren maar zij hebben ook het vermogen om de bindende kwaliteit van een wijk te benoemen [ING, 2006]. Een andere belangrijke factor is volgens ING dat voor aanvang een duidelijke marktanalyse gemaakt wordt. Daarin moet duidelijk worden wat de huidige situatie is en welke doelgroepen het meest geschikt zijn voor het gebied. Plan flexibiliteit en hands-on-organisatie zijn belangrijke organisatorische voorwaarden voor een succesvolle ruimtelijke (her)ontwikkeling. Inzicht in de risico's bij ruimtelijke (her)ontwikkeling zorgt voor een grotere controleerbaarheid waardoor het verwachte einddoel zonder aanpassingen kan worden behaald [Fleurkens, 2004]. Fleurkens onderscheidt een zevental risico's: juridisch, organisatorisch, ruimtelijk-technisch, financieel, maatschappelijk en politiek (zie figuur 2.4 en voor een beschrijving van de risico's Fleurkens, 2004). De belangrijkste succesfactor is de mens zelf waarbij competente mensen op de juiste positie zitten met de juiste beslissingsbevoegdheid [Cammen, 2006, Schapendonk, 2008 p. 38].

Figuur 2.3: Risico's in de projectontwikkelingsfasen



## 2.4 Actoren bij ruimtelijk (her) ontwikkeling

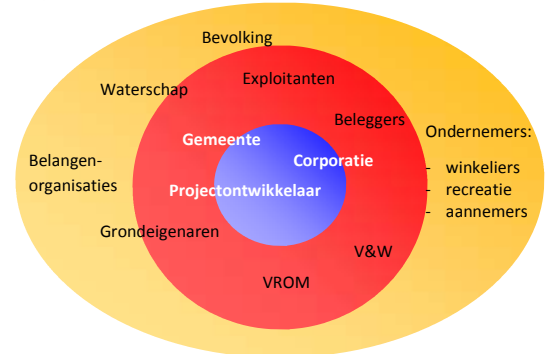
Het doel van paragraaf 2.4 is inzicht geven in de betrokken actoren en de verschillende doelen, strategie, (machts) middelen en sturingsinstrumenten. Het gaat dan om de actoren die niet alleen invloed hebben op de plan- en besluitvorming maar ook risicodragend participeren in (her)ontwikkelingsprocessen. Dit betekent dat er zal worden ingegaan op overheden, corporaties en commerciële partijen (ontwikkelaars). Daarnaast zal de wijkbewoner nog aanvullend worden toegelicht.

### Gemeenten

De ruimtelijke ordening heeft in Nederland een stevige basis, gebaseerd op artikel 21 van de Grondwet: 'de zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu'. Het verbeteren van het leefmilieu moet gezien worden als een normatief doel waarbij niet iedereen tevreden kan worden gesteld [Spit T., 2006:15]. De overheid heeft een driedelige functie waarbij zij moet zorgen voor stabilisatie van macro economische factoren, een rechtvaardige verdeling van goederen en diensten en een allocatiefunctie waarbij zij datgene geven aan diegene die er niet zelf voor kunnen zorgen [Spit T., 2006:107]. De overheid beschouwd in de Nota Wonen: Mensen, Wensen, Wonen zijn legitimatie bij (her) ontwikkeling als stimulator van duurzaamheid, culturele diversiteit, doelmatigheid (marktwerking) en rechtvaardigheid [2000:220].

Tot ver in de 19<sup>e</sup> eeuw waren de sturingsambities van de overheid beperkt maar door de invoering van de kieswet veranderde dit [Haffner, 2007:14]. Dit zorgde er ook voor dat de wetten veranderden waarbij er steeds vaker een raamwerk werd gegeven waarbinnen partijen opereerden [Haffner, 2007:14]. De Rijksoverheid is sinds die tijd de initiator van

Figuur 2.4: Posities van partijen in een project



wijk(her)ontwikkeling. Het Rijk had toen een duidelijke top-down/hiërarchische sturing met subsidies en het publiekrecht als sturinginstrumenten. Door de decentralisatie is de netwerkbenadering de leidende benadering bij plan- en besluitvorming geworden [Haffner, 2007:14]. Zie tabel 2.2 voor een vergelijking. Het Rijk zal inspirator en aanjager zijn voor de gemeenten en een meer bottom-up benadering moeten krijgen [VROM-raad, 2002]. Door de veranderende rol zal de overheid meer service gericht en regievoerend moet gaan optreden [Zeeuw de, 2007].

Tabel 2.2: Vergelijking besluitvorming in hiërarchie en netwerk

Hiërarchie	Netwerk
Regelmatig en volgtijdelijk	Onregelmatig en geen duidelijke opeenvolging van deelactiviteiten
Fasen	Ronden
Actoren zijn stabiel, gedragen zich loyaal en zijn betrokken bij de probleemformulering en de keuze van een oplossing	Actoren treden in en uit, gedragen zich strategisch; bij probleemformulering zijn er vaak winnaar en verliezers
Duidelijk begin- en eindpunt	Geen geïsoleerd begin- en eindpunt
Inhoud probleem stabiel	Inhoud probleem verschuift
Probleem → oplossing	Oplossing ↔ probleem

Bron: Koffijberg, 2005:24 overgenomen van De Bruijn en ten Heuvelhof (1999:45 en 1998:24)

Een stad is te zien als een netwerk waarbij ingrepen in één deel van de stad invloed uitoefent op andere delen van de stad [Buitelaar, 2006:71]. Door de gemeentelijke taak om een stad te besturen raken (her)ontwikkelingen in de stad onderling met elkaar verweven. Door de onderlinge afhankelijkheid kan een ontwikkeling niet optimaliseren zonder rekening te houden met de andere plannen [Buitelaar, 2006:72]. Het doel bij de sturing van herstructurering van een gemeente is tweeledig [Wijnbelt, 2001]. Enerzijds is zij er voor het algemene belang en anderzijds is zij belanghebbende in het ontwikkelingsproces.

Tabel 2.3: Structuren

	Markt	Hiërarchie	Netwerk
Toegang	Vrij	beperkt	Beperkt
Vastgelegde zeggenschap	Geen	wel	Beperkt

Bron: Buitelaar, 2006:12

De huidige sturingsmechanismen zijn gebaseerd op de volgende drie aspecten: structuren, actoren en coördinatiemechanisme [Buitelaar e.a., 2006:9]. De structuur bij binnenstedelijke (her)ontwikkeling kan worden bepaald als een netwerk waarbinnen de coördinatie plaatsvindt [Buitelaar, 2006:9]. Zie tabel 2.3. De structuur bepaald de mate van interactie tussen de partijen. Als coördinatiemechanismen werkt de overheid vooral met prijs, autoriteit en vertrouwen [Buitelaar, 2006:13]. Binnen een coördinatiemix (van de drie aspecten) zal sturing plaatsvinden door de gemeente. Voor de sturing gebruikt een overheid instrumenten die primair bestaan uit wet- en regelgeving (eerste generatie sturingsinstrumenten) en secundair (tweede generatie sturingsinstrumenten) uit communicatieve en informele instrumenten [Buitelaar, 2006:15, Haffner, 2007:16]. De keuze voor een bepaalde sturingstrategie en samenwerkingsvorm heeft invloed op het planproces en voor de betrokken actoren (zie paragraaf 2.5). De besluitvaardigheid van overheidszijde staat onder druk van de gewijzigde politiek bestuurlijke verhoudingen die het dualisme met zich mee heeft gebracht. De gemeenteraad beperkt de manoeuvreerruimte van wethouders en het is daarom lastiger in een proces van geven en nemen tot overeenstemming, tot een 'deal' te komen [Zeeuw de, 2007]. In de nieuwe rol van gemeenten moeten zij zich meer gaan toeleggen op het formuleren van een strategische ontwikkelingsvisie waarbij zij dan een meer regisserende rol moeten gaan vervullen [Schaar, 2005].

### Corporatie

De eerste corporaties zijn in de tweede helft van de 19<sup>e</sup> eeuw opgericht als private organisatie met in 1901 de woningwet ter ondersteuning [Haffner, 2007:35]. Corporaties zijn te zien als 'hybride' organisaties met een publiek, maatschappelijke opdracht, waarbij zij in een marktomgeving op de meest efficiënte en effectieve wijze middelen moeten aanwenden om de doelstellingen te realiseren, waaronder de eigen (financiële) continuïteit [Tegel, 2006:4, Bommel, 2005]. De woningcorporaties hebben een belangrijke rol verworven bij de herstructurering van woonwijken ten gevolge van de bruteringsoperatie van staatsecretaris Heerma. Dit is vooral te danken aan de omvangrijke vastgoed-

portefeuille en verwevenheid in de lokale beleidsnetwerken die de woningcorporaties in de wijken hebben [Grotenhuis, 1999:159, Schaar, 2005]. Corporaties hebben niet, zoals 'gewone' ondernemingen, een winstmaximalisatie strategie maar de corporaties laten zich leiden door de maatschappelijke behoefte. Deze benaderingswijze maakt het ook niet mogelijk om efficiënte marktwerking als analysemodel te gebruiken voor de sector [Tegel, 2006:4]. Er kan niet over een efficiënte markt worden gesproken omdat er marktmacht is, geen vrije in- en uittreding en als belangrijkste factor is dat prijzen niet tot stand komen door vraag en aanbod maar worden opgelegd [Tegel, 2006:6]. Het grote voordeel van de corporaties is dat het door de bedrijfsdoelstelling mogelijk is om onrendabel te investeren en dat ze veel kennis hebben van wijk(her)ontwikkeling. De kern van het beleid van corporaties is terug te vinden in het BBSH waar het doel wordt omschreven als het bieden van woningen aan diegene die het niet zelfstandig kunnen [Wijnbelt, 2001:7].

Alle corporaties zijn (tot op heden) toegelaten instellingen en dit waarborgt de publieke taak die de corporaties hebben. In de Nota Mensen, Wensen, Wonen heeft de Rijksoverheid een cruciale rol ingeruimd voor de corporaties; die de leefbaarheid in een wijk moeten waarborgen en zorgen voor huisvesting van kwetsbare groepen [VROM, 2000: 219]. De kern ligt op het gebied van wonen, woondiensten en woonmilieus. De corporaties zien bij stedelijke herontwikkeling vooral de driehoek bewoners, gemeente en corporatie [Cammen, 2006]. Commerciële partijen buiten dit kader, dit vooral ten gevolgen van het beperkte risico dragende vermogen van commerciële partijen [Schaar, 2005]. Corporaties zijn door de bruteringsoperatie meer klantgericht gaan werken en hebben verschillende commerciële activiteiten ontplooid [Bemmel, 2005]. Niet alle corporaties zijn vergelijkbaar er zitten namelijk grote verschillen in vermogenspositie, kennis, organisatie en schaal [Bemmel, 2005]. Het belangrijkste credo na 1997 en voor de herstructurering voor de woningcorporaties is leefbaarheid. De corporaties dragen voornamelijk bij aan de planontwikkeling en de uitvoering van de plannen met geld en menskracht [Pennens, 2006:42].

### **Commerciële bedrijven/ ontwikkelaars**

Door de liberalisering in de jaren '90 is er meer ruimte ontstaan voor de marktpartijen bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling waarbij voornamelijk kennistoevoeging als sterkte wordt gezien [Pennens, 2006:50]. De marktpartijen participeren in (her)ontwikkelingsprocessen om rendement en bedrijfscontinuïteit te garanderen, daarnaast zal gebiedsontwikkeling in de toekomst voornamelijk plaatsvinden in stedelijke gebieden [Wijnbelt, 2001: 20]. Het gaat hier over ontwikkelaars<sup>III</sup> aangezien zij participeren in de planvormingen en mogelijk ook risicodragend participeren. Ontwikkelaars hebben in sommige gevallen vastgoedposities in de wijken maar lijken in tegenstelling tot de corporaties buiten de lokale beleidsnetwerken te staan [Schaar, 2005]. De commerciële marktpartijen zien in de herontwikkeling van wijken nog grote risico's liggen en een beperkte winstkans [Schaar, 2005]. Dit maakt het onaantrekkelijk voor marktpartijen om deel te nemen aan dit type van ontwikkelingen. Daarnaast zijn de starre verhoudingen op lokaal niveau een barrière voor een slagvaardig optreden. In de hedendaagse stedelijke gebiedsontwikkeling is de bijdrage van commerciële partijen nog gering door de ondoorzichtigheid van het proces [Pennens, 2006:50]. Er is nog een wantrouwen waarneembaar tussen de verschillende partijen over de bedoelingen [Pennens, 2006:50]. Naast het ontbreken van vertrouwen is er een andere niet ingevulde succesfactor; gelijke mate van middelen inbreng [Pennens, 2006:60]. Van de marktpartijen wordt, door overheden verwacht, dat ze expertise en creativiteit leveren, dat zij financiële strategieën (mee-) ontwikkelen, dat zij bijdragen aan (risicodragende) financieringen en dat zij realisatievermogen inbrengen [Bakker, 20007:38, Wijnbelt, 2001:10]. Wijnbelt [2001:10] stelt bij monde van de NVB dat ontwikkelaars alleen oog hebben voor de vastgoed-



component en niet voor sociale of veiligheidsvraagstukken. Heijmans noemt in het jaarverslag herstructurering een bovengemiddelde uitdaging. Voor een commerciële marktpartij is er meer risico aan een dergelijke ontwikkeling waarbij er geen garantie is op succes [Heijmans, 2008]. De gebiedsontwikkeling vraagt van een commerciële ontwikkelaar een grote mate van flexibiliteit waarbij hij rekening dient te houden met: wensen, voorgeschiedenis en problemen die er in het gebied spelen. De (her)ontwikkeling van wijken vraagt van de ontwikkelaar een veel specifiekere kennis en een toename van risico en complexiteit. De complexiteit is terug te brengen tot een aantal factoren [ING, 2006]:

- Gespreid grondbezit; het totale gebied zal niet in één keer kunnen worden aangekocht en de aankoop kosten zal hoger zijn dan bij de uitbreidingslocaties.
- lange doorlooptijd en onduidelijke procesarchitectuur;
- complexe multifunctionele opgave en regelgeving;
- omgang met bestaande bedrijven en bewoners.

De private partijen hebben voornamelijk interesse in de ontwikkeling van een enkel gebied en niet voor het grotere geheel waardoor ze niet geïnteresseerd zijn in spin-offs of bovenplanse verevening [Daamen, 2005:170].

Tabel 2.4: Verschillen tussen de publieke en private sector.

	Publieke sector	Private sector
Aandeelhouder	De samenleving als collectief; onttrekking niet mogelijk	Vrijwillige deelname; onttrekking mogelijk
Doelstelling	Regulering van de samenleving; kosten spelen vaak ondergeschikte rol	Optimalisering van de bedrijfsresultaten; productiekosten zijn daarbij van essentieel belang
Aansturing	Zowel politiek als ambtelijke inbreng; niet altijd even duidelijk is waar het zwaartepunt ligt; dit kan zelfs per onderwerp verschillen	Het ondernemersbelang staat voorop; dit belang is gediend bij eenduidige leiding, wat meestal vertaling vindt in de formele en/of informele organisatie structuur
Afzetgebied	In hoofdzaak beperkt tot eigen grondgebied	In beginsel onbeperkt
Karakter	Meestal monopolistisch	Meestal competitief

Bron: Bergsma: 1999:147

## Buurtbewoners

De buurtbewoners zijn de belangrijkste groep waarmee rekening dient te worden gehouden bij (her)ontwikkeling. Vanaf de jaren '70 en '80 vormen de bewoners een onderdeel van het planproces [Pennen, 2006:47]. Toch is in de jaren '90 de invloed van de bewoners afgenomen waarbij gemeente en corporaties maatregelen oplegde aan de bewoners [Pennen, 2006:42]. Toch zijn er ook ontwikkelingen waarbij de burger bijdraagt aan de planontwikkeling en verschaffing van informatie over problemen die er in een wijk zijn [Pennen, 2006:42]. De bewoner zal het draagvlak voor de plannen moeten vormen [Grotenhuis, 1999:160]. Om het draagvlak te verkrijgen is het voor de bewoners noodzakelijk om duidelijkheid te hebben over de rol en status die zij hebben bij herstructurering [Breejen, 2004]. Dit kan worden gedaan door op een heldere en open manier met de buurtbewoners te communiceren. Overigens moet niet worden verwacht dat iedereen binnen de herstructurering tevreden kan worden gesteld [Breejen, 2004]. Niet moet worden verwacht dat iedere buurtbewoner geïnteresseerd is in het planproces [Grotenhuis, 1999:160].

## 2.5 Samenwerken in een nieuw krachtenveld

Gebiedsontwikkeling is geen one-man show meer waarbij één partij alles kan regelen [Rooy van, 1997:76]. Door de decentralisatie en de verzelfstandiging van corporaties is er een onduidelijke rolinvulling voor de partijen ontstaan [Pennen, 2006:37, Wijnbelt, 2001:6, Bommel, 2005]. De kunst van het samenwerken bestaat uit het vormen van een coalitie met de krachtigste actoren [Brink van den, 2008:342]. Veel hangt af van personen in een leidinggevende positie. De

Kader 2.1: Succesfactoren voor samenwerking tussen overheden en marktpartijen [Zeeuw de, 2007]:

- Betrek competente marktpartijen van het begin af aan bij de concept- en planvorming;
- beperk het aantal marktpartijen tot een of twee;
- lok marktpartijen uit de tent;
- koppel zorgvuldig terug met de gemeenteraad
- pas van begin af aan wisselwerking tussen rekenen en tekenen toe;
- hou de kernorganisatie klein en zo constant mogelijk;
- vul direct de interne en externe communicatie professioneel in;
- leg als overheid per planfase niet meer vast dan echt nodig is; houdt de planvorming flexibel;
- wees terughoudend in het uitbesteden van sleutelfuncties.

rollen van de verschillende partijen zijn veranderd, de verschillende partijen zijn nu op elkaar aangewezen. Voor de overheid is het, door een tekort aan financiële middelen, niet mogelijk om een ontwikkeling uit te voeren maar zij hebben wel de publiekrechtelijke middelen om een ontwikkeling te ondersteunen. De commerciële partijen en corporaties hebben het vermogen om een ontwikkeling te doen maar niet de publiekrechtelijke middelen. De sturingsopgave bij stedelijke ontwikkeling is moeilijker geworden door het toegenomen aantal actoren [Triou, 2007: 12]. Tegenwoordig gaat de overheid allerlei coproducties aan. Een belangrijk verschil tussen de partijen is het verschil in tijdshorizon. Het politieke bestuur wil resultaten behalen en dat voor de nieuwe verkiezingsstermijn. Voor de marktpartijen betekent een lange duur van een project een grote aanslag op de balans [Zeeuw de, 2007]. Te snelle ingrepen zorgen bij wijkbewoners juist voor onrust en een tekort aan draagvlak. Bij de moderne (her)ontwikkelingen zijn er samenwerkingsvormen met vele organisaties die over het algemeen veel verschillende achtergronden hebben [Zeeuw de, 2007]. Het is de bedoeling dat in het gebiedsontwikkelingsproces wordt gestuurd op een evenwichtig beeld tussen de verschillende varianten en visies [Zeeuw de, 2007]. Door de samenwerking en inzicht in elkanders doelen kan er locatiesynergie ontstaan [Bruil, 2004:178].

De geschiedenis van publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling gaat terug tot in de jaren '80 [VROM, 2008]. Toenmalig kabinet Lubbers nam in 1986 in het regeerakkoord op dat er nieuwe vormen van PPS moesten worden opgezet [VROM, 2008]. Het doel was om het investeringvolume in het stedelijk gebied op te voeren. Sinds de vierde nota ruimtelijke ordening groeide de belangstelling voor publiek-private samenwerking. Zie woordenlijst voor kenmerken publiek-private samenwerking. De verschillende partijen zijn zich er van bewust dat om de doelstellingen uit de eigen pijler te bereiken er samengewerkt moet worden [Pennens, 2006:14]. De hedendaagse aanpak van fysieke en sociale ingrepen bij stedelijke vernieuwing wordt breed gedragen toch gaat de samenwerking nog niet zoals het zou moeten [Pennens, 2006:14].

Het is belangrijk bij (her)ontwikkeling van wijken dat er een procesaanpak komt [Schaar, 2005]. Door de procesaanpak ontstaat er commitment tussen de verschillende partijen wat weer van belang is voor het project. Deze ideaal vorm wordt niet door iedereen toegepast. Gemeenten willen graag vasthouden aan de oude sturende rol [Schaar, 2005]. Voor corporaties blijkt het moeilijk om buiten de eigen belangen te kijken en de commerciële partijen haken af door de hoge risico's en grote voorinvesteringen. Er moet worden opgemerkt dat marktpartijen zijn verleerd om meer te doen dan louter investeren in rendabele projecten [Rooy, 2007]. Bij gebiedsontwikkeling is het juist de vraag om voorinvesteringen te doen. De VROM-raad en Wijnenbelt [2001] geven in haar rapportage 'Haasten en Onthaasten' aan dat er geen vaste samenwerkingsvorm kan worden opgesteld voor alle herstructureringen. De samenwerkingsvorm is geheel afhankelijk van de opgave/context en de betrokken partijen (zie tabel 2.5). Het ideaal model zoals door de Zeeuw [2007] en Bruil [2006] wordt gezien is het faciliterende model. Als nadeel van publiek-private samenwerking kan worden gezegd dat door de toevoeging van partijen aan de planvorming er ook meer meningen moeten worden meegewogen, met als gevolg vertragingen [Bergsma, 1999: 147].

Door de nieuwe Wro zal de verhouding in de publiek-private samenwerking gaan veranderen. Met het instrument exploitatieplan krijgt de gemeente de mogelijkheid om meer als regisseur op te gaan treden [Gerritsen, 2008]. De keuze van publieke- en private partijen om voor PPS gebiedsontwikkeling te kiezen, is gelegen in de complementaire kennis, ervaring en verantwoordelijkheden van overheid en marktpartijen [VROM, 2008].



Tabel 2.5: Samenwerkingsverbanden

		grondexploitatie	Risicoverdeling grondexploitatie (O=overheid, M=Markt)								
			opstalexploitatie	initiatiefase		haalbaarheidsfase			realisatiefase		
				beleidsmatig	grondverwerving	stedenbouw	haalbaarheidsfase	RO procedure	bouw- en woonrijp maken	vastgoed	
<b>Modellen</b>	<b>Definitie</b>										
Traditioneel/ actief	Gemeente verwerft gronden zelfstandig en heeft zeggenschap over de planvorming, bouw- en woonrijp maken en uitgift.	Gem.	Ontw	O	O	O	O	O	O	O	M
Joint-Venture	Gemeente en marktpartijen gaan een samenwerkingsverband aan waarbij gezamenlijke verantwoordelijkheid is voor de grondexploitatie, en dus de kosten en opbrengsten	50/50	Ontw	O	O/M	O/M	O/M	O	O/M	O/M	M
J.v. met opstalexpl.	Zie bovenstaande waarbij de gemeente en een of meer marktpartijen mede gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de opstalexploitatie	50/50	50/50	O	O/M	O/M	O/M	O	O/M	O/M	M
Faciliterend	De marktpartij verwerft de grond en stuurt het grondexploitatieproces aan. De gemeente 'faciliteert' dit; zij formuleert doelstellingen en randvoorwaarden waarbinnen de marktpartijen moeten opereren	Ontw	Ontw	O	M	M	M	O	M	M	M
Concessie-model	Meer (planologische) vrijheid voor ontwikkelaars. De gemeente draagt de verantwoordelijkheid voor de hele grondexploitatie turnkey over aan een of meer marktpartijen. Na realisatie krijgt de gemeente het openbare gebied in eigendom.	Ontw	Ontw.	O	O/M	O/M	M	O	M	M	M

Bron(nen): Zeeuw de, 2007, Wolting, 2006 Economisch Bureau ING, 2005

## 2.6 Ruimtelijke (her) ontwikkeling in de toekomst

Stedelijke gebiedsontwikkeling kan niet meer volstaan met enkele ingrepen maar een integrale aanpak is noodzakelijk [Daamen, 2005:11]. Integraal duidt er in dit verband op een afstemming tussen schaalniveaus, vakgebieden, beleidssectoren en belangen van de betrokken partijen [Daamen, 2005:11]. Ideaaltypisch kan er gesproken worden over twee typen van herstructurering: de klassieke en de moderne. De klassieke herstructureringsgedachte is dat de ideale wijk een vergelijkbare demografie heeft als het stadsgemiddelde. Een hoog gemiddeld inkomen is belangrijk aangezien dit als kwaliteit wordt gezien. De sturing voor deze benadering is topdown. De VROM-raad [2002] pleit voor een moderne benadering. De vraag van de wijkbewoners wordt als uitgangspunt genomen. De mensen moeten in een wijk een wooncarrière kunnen maken. Dit komt ook terug in de VROM-raad [2006] rapportage 'stad en stijging'. Het woningaanbod moet aanleiding geven tot binding en niet tot verdringing [VROM-raad, 2002]. De moderne gedachte betekent voor herstructurering en voornamelijk voor het sturingsmechanisme dat het bestand moet zijn tegen tempowisselingen. Zie figuur 2.6.

Tabel 2.6: Klassieke en moderne herstructurering

Type	Klassiek	Modern
vertrekpunt	aanbod van woningen	vraag naar woningen en woonomgeving
invalshoek	mengen van bevolking	keuze bieden aan bewoners
werkt toe naar	stedelijk gemiddelde	verschil en identiteit
waardering van wijk	naar rangorde van inkomen	naar profiel en cohesie
sturingsfilosofie	top down	bottom-up
woningproductie	vooral (middel-) dure woningen	breed palet in voorraad en nieuwbouw
horizon	blauwdruk, wijk is 'af'	proces, voortgaande aanpassing
perspectief	spic en span	ruimte voor marginaliteit

Bron: VROM-raad, 2002

De VROM-raad [2006] geeft aan dat het vertrekpunt bij stedelijke vernieuwing de huidige bewoner en zijn wil om vooruit te komen moet zijn. De VROM-raad noemt dit perspectief 'het sociale stijgingsperspectief'. Dat betekent wel dat de sociale stijging mogelijk moet zijn en de raad bepleit tevens dat de middenklasse behouden moet blijven voor de wijken. Dit kan mogelijk worden gemaakt door extra treden toe te voegen op het gebied van wonen, werken, onderwijs en vrije tijd. De extra treden moeten zorgen dat sociale stijging eenvoudiger kan verlopen aangezien vooruitgang niet met grote passen gaat en afhankelijk is van het individu. Het onderwijs kan zorgen dat mensen en in het bijzonder jongeren goede kansen hebben voor sociale stijging in de toekomst. Toch zijn er in de stedelijke vernieuwingswijken grote problemen in het onderwijs: hoge uitval, concentratie van

problemen en zelfs het ontbreken van scholen in de stedelijke vernieuwingswijken. De VROM-raad stelt dat het belangrijk voor de bewoners is om ruimte te hebben voor een eigen leefstijl, woonomgeving als beheersbaar ervaren, omgeven worden door 'vertrouwde vreemden' en dat ze zich kunnen identificeren met de omgeving.

Ostendorf geeft in zijn presentatie 'voor gemeenten en bedrijven' aan dat toevoeging van kansrijke bewoners aan een wijk de interactie niet bevordert [2008]. In tegenstelling tot de voorgaande conclusie denken Smit en de Zeeuw [2005 en 2007] dat toevoeging van nieuwe kansrijke bewoners aan een wijk wel effectief is. De voorgaande conclusies van gezaghebbende intellectuelen geeft de diversiteit van meningen en mogelijkheden bij stedelijke ingrepen goed weer. Succesvolle stedelijke (her)ontwikkeling kan alleen worden bereikt met commitment van de marktpartijen, overheden en particulieren [Joolingen, 2007]. Marktpartijen geven aan dat het bij herstructurering belangrijk is dat een gemeente zich langdurig vastlegt in een regievoerende rol [Joolingen, 2007, Daamen, 2005:12]. Het belangrijkste bij herstructurering is vertrouwen tussen de partijen en dat heeft tijd nodig om te groeien [Joolingen, 2007]. Een van de grote opgaven voor de toekomst bij ruimtelijke (her) ontwikkeling is het gespreide grondbezit en het onder controle krijgen van deze gronden [Daamen, 2005:12]. Door de hoge kosten van verwerving zullen ontwikkelingspartijen minder zijn geneigd om te investeren in de (her)ontwikkelingslocaties [Buitelaar, 2008:17].

Belangrijk voor besluitvorming is dat er een gedetailleerde probleemanalyse plaats vindt [VROM-raad, 2006]. Dit betekent ook dat problemen die achter de voordeur plaatsvinden moeten worden geanalyseerd. De VROM-raad is van mening als er problemen achter de voordeur zijn de voordeur zelf niet gesloopt hoeft te worden. Door de probleemanalyse wordt het mogelijk om gelden doelmatig in te zetten waar daadwerkelijk de problemen zich afspelen. Engbersen geeft aan dat het van groot belang is dat personen zich inzetten voor een wijk. Hier kan door persoonlijke inzet van in het bijzonder het bedrijfsleven en politici een extra impuls worden verkregen [Engbersen, 2007:3].

Het voordeel dat commerciële partijen hebben boven de overheid is dat zij kostenbewuster opereren [Laverman, 2007]. Het is ook de verwachting dat commerciële partijen de wensen van de markt beter inschatten. Groot voordeel voor de overheid bij deze werkwijze is dat de gemeente een groot deel van het werk niet meer zelf hoeft te doen, maar ze wel invloed blijft houden op het plan. De gemeente kan zich beperken tot waar ze voor in het leven is geroepen: het bewaken van het publieke belang bij de locatieontwikkeling. De gemeente krijgt voor de toekomst vooral een toetsende rol en niet uitvoerend. Een commerciële ontwikkelaar zal efficiënter werken dan een overheid door de directe koppeling met rendement [Laverman, 2007]. Opgemerkt moet worden dat deze werkwijze door veel marktpartijen nog niet gebruikelijk is maar er zijn grote veranderingen gaande. Gebiedsontwikkeling zal in de toekomst alleen maar complexer worden en er zal alleen maar meer specifieke kennis worden gevraagd van de mensen [VROM, 2008]. Het is van belang om voor de toekomst de juiste mensen op de juiste positie te hebben. Er zal nog een cultuur omslag moeten plaatsvinden bij zowel publieke als private partijen. Gebiedsontwikkeling moet niet worden gezien als het panacee voor alle kwalen [Bakker, 2007:3]. Het eindresultaat van gebiedsontwikkeling moet zijn dat de doelen op het gebied van wonen, werken, mobiliteit, natuurontwikkeling en recreëren in balans worden gebracht [Bakker, 2007:3].

## 2.7 Samenvattende conclusies

Dit hoofdstuk heeft als doel gehad om de context van plan- en besluitvorming weer te geven. De verschillende actoren betrokken bij risicovolle investeringen in binnenstedelijke gebieden bepalen de context en in het bijzonder de rolverandering. Er is onderscheid gemaakt in gemeenten, corporaties en commerciële partijen en in het bijzonder de ontwikkelaars. De deelvragen die beantwoord worden in dit hoofdstuk zijn: “Wat zijn de historische binnenstedelijke ruimtelijke (her) ontwikkelingen geweest en wat was de rol en beleid van de betrokken actoren en wat is het doel, strategie, middelen en macht van de verschillende actoren betrokken bij binnenstedelijke ruimtelijke (her) ontwikkeling?”

Om de eerste vraag te beantwoorden moet worden geconstateerd dat ruimtelijke (her)ontwikkeling al meer dan 100 jaar bestaat. De achterliggende gedachte voor wijkvernieuwingen zijn door de jaren heen niet veel veranderd. Lag er rond 1900 een gezondheids- en beschavingsmotief, tegenwoordig is het motief sociale integratie en beschaving. Tot de jaren '80 had ruimtelijke (her)ontwikkeling een duidelijke fysieke benadering maar met het Grote Stedenbeleid veranderde dit. Stedelijke verbetering kan niet meer volstaan met enkele ingrepen maar een integrale aanpak is noodzakelijk [Daamen, 2005:11]. Integraal duidt in dit verband op een afstemming tussen schaalniveaus, vakgebieden, beleidssectoren en belangen van de betrokken partijen [Daamen, 2005:11].

Door veranderde regelgeving zijn er veel aspecten in het krachtveld veranderd. De overheid heeft macht vergeven aan commerciële partijen die door de toegenomen macht voorwaarts integreren. Belangrijke processen hierbij waren de inzet van publiek-private samenwerking door het kabinet Lubbers en de bruteringsoperatie van staatsecretaris Heerma. Corporaties hebben door deze verandering een dubbelrol gekregen van enerzijds een maatschappelijke organisatie en anderzijds moeten er 'commerciële' bedrijfsdoelstellingen worden behaald. Dit heeft ertoe geleid dat er andere plan- en besluitvormingsprocedures zijn ontstaan (zie hoofdstuk 3). De succesfactoren van een stedelijke gebiedsontwikkeling zijn niet te bepalen omdat ieder proces context afhankelijk is. Wel is te zeggen dat er een aantal belangrijke factoren minimaal ingevuld moeten worden zoals, capabele mensen, onderling vertrouwen en beschikbaarheid middelen. Communicatie tussen belanghebbenden groeide uit tot één van de belangrijkste succesfactoren bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling [Zeeuw de, 2007]. Zie voor succesfactoren kader 2.2. In dit kader zijn factoren benoemd die minimaal aanwezig moeten zijn voor het behalen van de herontwikkelingsdoelstelling (ze zijn gerangschikt naar mate van belang). Voor de start van het ontwikkelingsproces is het van belang dat de initiatiefnemers een helder problemenkader hebben en kennis van de verschillende stakeholders. De gemeenten trachten met de ruimtelijke (her) ontwikkeling van

Kader 2.2: Succesfactoren ruimtelijke (her)ontwikkeling [Rooy van, 2007]

- Urgentie; Pas wanneer in een gebied sprake is van breed gevoelde maatschappelijke spanningen ontstaan voldoende energie om gezamenlijk tot realisatie van een plan te komen.
- Commitment: Daarbij is het van belang dat alle partijen zich inzetten voor de gebiedsontwikkeling.
- Volksvertegenwoordigers: Zij dienen vroegtijdig kaders op te stellen waarbinnen een projectteam kan werken.
- Bewoners: Bewoners en gebruikers zijn vaak het meest betrokken bij het gebied omdat het hun leefomgeving is.
- Marktpartijen: Vroegtijdige betrokkenheid zorgt voor inbreng van waardevolle praktijkkennis en creativiteit.
- Probleemdefinitie: Daarbij gaat het om verdieping in oorzaken van maatschappelijke problemen en de samenhang ertussen. Bijkomend voordeel hiervan is dat betrokkenen delen in elkaanders probleemperceptie. Feitelijke kennis en het op begrijpelijke wijze delen van die kennis zijn van groot belang.
- Belangen: Gebiedsontwikkeling is gericht op het constructief verbinden van zoveel mogelijk belangen in een nieuwe ruimtelijke inrichting.
- Ontwerpen: Op basis van tussenresultaten kunnen zij stappen vooruit doen in de richting van een nieuwe ruimtelijke identiteit.
- Proces: Het succes van een gebiedsproces begint dan ook bij de samenstelling van een projectteam en het creëren van interne eenvoud in de organisatie.
- Grond: Grond en vooral grondposities zijn vaak doorslaggevend voor het kunnen realiseren van gebiedsontwikkeling.
- Financiering: Gezamenlijke financiering vereist een arrangement dat recht doet aan eisen van verschillende partijen.
- Leertraject. Qua kennis gaat het om praktische interdisciplinariteit in plaats van beleidsmatige multidisciplinariteit. Qua competenties gaat het om het aangaan en het onderhouden van relaties, het leggen van verbindingen, het schakelen in tijd en ruimte en het leiden van processen. Qua attitude gaat het om integriteit, authenticiteit, betrouwbaarheid, kunnen luisteren en handelen vanuit respect voor anderen.

binnensteden een aantrekkelijke woonstad te creëren voor de bewoners en nieuwe bewoners aan te trekken. De gelijkheid en rechtvaardigheid zijn de kerngedachten voor de ingrepen. De corporaties hebben zoals aangegeven een dubbelrol, aan de ene kant willen zijn een aantrekkelijk woning en woonomgeving voor de klanten bieden aan de andere kant moeten zij zorg dragen voor waardevastheid en continuïteit van het vastgoed en de organisatie. De commerciële partijen zijn, zoals het begrip al aangeeft, vooral geïnteresseerd in de mogelijke rendementen die er te behalen zijn maar daarnaast is er een kentering gaande van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Dit zou voor de toekomst kunnen gaan inhouden dat de commerciële partijen directer betrokken gaan raken bij (her) ontwikkeling. Zie tabel 2.7 voor een overzicht van de betrokken actoren bij gebiedsontwikkeling

Tabel 2.7: Positie in het krachtenveld

	Gemeenten	Corporaties	Ontwikkelaars
Doel	Rechtvaardige verdeling en bescherming van de zwakken	Behoud woning- en woonomgevingskwaliteit en waarde behoudt vastgoedportefeuille	Behalen rendement en bedrijfscontinuïteit
Macht en sturingsmiddelen	Publiekrechtelijke middelen, subsidies, grondpositie	Grote grondpositie, kennis van herstructurering, kennis van de bewoners en de mogelijkheid van onrendabel te investeren	Mogelijke grondpositie, ontwikkel kennis, investeringsmogelijkheid
Strategie	Met behulp van financiële prikkels stimuleren van duurzaamheid, culturele diversiteit, doelmatigheid (marktwerking) en rechtvaardigheid	Fysieke ingrepen voor behoud van de leefbaarheid van de wijk en de woningvoorraad	Het realiseren van aantrekkelijke objecten die gewaardeerd worden door de markt,
Middelen	Kennis, publiekrechtelijke instrumenten, onrendabel investeren	Kennis van ontwikkeling/ bewoners en onrendabel investeren	Kennis van ontwikkeling en de markt

Bron: Eigen illustratie

Door het veranderende krachtenveld moet er meer gebruik gemaakt worden van de specifieke kwaliteiten van de betrokken actoren. Het is niet meer mogelijk voor een partij om alles zelfstandig te doen. Door te focussen op de core-business wordt het mogelijk om planintegratie te krijgen tegen zo laag mogelijke kosten. De gemeente zou zich moeten focussen op de sociale problemen en de aanpak daarvan. De corporaties zouden in moeten zetten op de fysieke woonproblemen. Zij hebben de kennis van de bewonerswensen en zijn in staat om ontwikkelingsprocessen op te starten. Commerciële partijen zouden in moeten zetten op bedrijfspecialisatie zoals commerciële vastgoed.

In paragraaf 2.4 zijn een aantal samenwerkingsverbanden aangegeven. De meest optimale vorm van samenwerking is volgende de Zeeuw en Bruil [2007] de faciliterende strategie. Dit betekent dat de overheid regie voert en de andere partijen uitvoeren en ontwikkelen. Dit zou de voordeligste benaderingsmethode zijn omdat de andere partijen verstand hebben van de probleemaanpak maar wel de commerciële bedrijfsdoelstelling hebben. Dit zou inhouden dat ze de problemen zo efficiënt mogelijk aanpakken.

<sup>1</sup> Het zal hier gaan om binnenstedelijke gebiedsontwikkeling aangezien de Betere Buurt Biotoop ook onderzoek doet naar binnenstedelijke gebieden. Andere typen van gebiedsontwikkeling zijn: stadsuitbreiding en herontwikkeling van landelijk gebied. Gebiedsontwikkeling is een relatief nieuw begrip al bestaat de uitvloeijing van het begrip al zeer lang. Het gevolg van de relatieve nieuwigheid van het begrip gebiedsontwikkeling is dat de definiëring niet alles omvattend is [Zeeuw de, 2007]. De huidige definities van gebiedsontwikkeling komen over het algemeen niet verder dan het beschrijven van de activiteiten gekoppeld aan ruimtelijke ingrepen. Dit impliceert dat diegene die in gebiedsontwikkeling actief zijn een eigen invulling kunnen geven aan het begrip. Dit zorgt er ook voor dat rollen onduidelijk zijn. [Zeeuw de, 2007].

<sup>2</sup> *De Angelsaksische tendens is ook te herkennen in de zelfstandigde volkshuisvesting, het geprivatiseerde openbaar vervoer, PPS-constructies in de stedenbouw, convenanten in het milieubeheer, de verminderde protectie van de landbouw, de recente discussies over subsidiariteit, de selectiviteit van het overheidsoptreden en toelatings- en ontwikkelingsplanologie [Bakker, 2007].*

<sup>3</sup> Voor een overzicht van verschillende typen ontwikkelaars zie Nozeman [2008].

## Hoofdstuk 3: Plan- en besluitvorming bij ruimtelijke (her) ontwikkeling

Ruimtelijke (her)ontwikkeling wordt door Peek [2006] getypeerd als twee parallellopende, onderling verbonden processen van plan- en besluitvorming. Planvorming gaat over de invulling van de ruimte en besluitvorming gaat over het formuleren van plandoelen en het beschikbaar krijgen van middelen. De een kan niet zonder het andere worden gezien [Peek, 2006]. Spit en Zoete stellen dat planning van de ruimtelijke omgeving is te zien als een spiegel van de ontwikkelingen in de samenleving [Spit T., 2006:14]. Hoofdstuk drie heeft als doel om inzicht te brengen in de gezamenlijke plan- en besluitvorming. Voornamelijk zal het gaan om de context en sturingsmethode aan te geven voor de Betere Buurt Biotoop. De deelvraag die beantwoord zal worden is:

- *“Hoe vindt plan- en besluitvorming bij binnenstedelijke ruimtelijke (her) ontwikkeling plaats?”*

Dit hoofdstuk is tot stand gekomen door literatuuronderzoek die voornamelijk gebaseerd is op casestudies.

### **3.1 Complexiteitstheorie bij ruimtelijke (her) ontwikkeling**

In hoofdstuk twee is weergegeven dat binnenstedelijke ruimtelijke (her)ontwikkeling in netwerkachtige verhoudingen plaatsvindt tussen de belanghebbenden. De complexiteitstheorie geeft weer in welke arena plan- en besluitvorming tot stand komt. Complexiteit kan worden omschreven als een set van eigenschappen van structuren of systemen die niet bevredigend kunnen worden verklaard door alleen het bestuderen van de samenstellende onderdelen [Lambooy, 2002:5]. Binnen de complexiteitstheorie wordt de samenhang beschreven van uiteenlopende empirische georiënteerde stellingen en meer conceptuele en visionaire ideeën [Roo de, 2004: 485]. Dit zorgt ervoor dat er een breed perspectief ontstaat om de werkelijkheid te kunnen weergegeven en begrijpen.

#### **Onzekerheid en afhankelijkheid**

Een eerste inzicht in de complexiteitstheorie is de constatering dat onzekerheid een realiteit is [Roo de, 2004: 485]. Dit is af te leiden uit het zogenoemde butterfly effect, een kleine verandering in het begin van het proces heeft grote gevolgen aan het eind. Dit is vooral het geval bij complexe en instabiele systemen waar de kleinste verandering enorme consequenties hebben [Roo de, 2004: 485]. Dit betekent voor ruimtelijke (her)ontwikkeling dat plan- en besluitvorming enorm afhankelijk is van voorgaande plannen maar ook van een veranderende sociaal-economische samenstelling. Dit betekent dat plannen opgesteld in het verleden en de plannen die gemaakt zijn op een ander schaalniveau (aanleg

Rijksweg) invloed hebben op de plan- en besluitvorming. De wijze waarop is niet zonder meer vooraf te voorspellen [Roo de, 2004: 485]. Door de afhankelijkheid is er een samenhang te constateren tussen de ontwikkelingsplannen in tijds- en schaalniveau. Door de onzekerheid is het moeilijk om voorspelbaarheid en beheersbaarheid van de processen te waarborgen [Roo de, 2004: 485]. Door de voorgaande constatering is de hiërarchische sturingsmethode niet meer geschikt (zie paragraaf 2.4 en 3.2).

### **Zelforganisatie**

Om na te gaan op welke manier de processen beïnvloed kunnen worden moet de complexiteitstheorie verder worden uitgewerkt. De complexiteitstheorie benoemt onzekerheid en zekerheid in de begrippen orde en chaos. *“De complexiteitstheoretische discussie legt een expliciet verband tussen orde en chaos, door te veronderstellen dat in veel processen een ontwikkeling kan worden herkend die van orde een toenemende mate van complexiteit verwordt tot chaos”* [Roo de, 2004: 486]. Belangrijk bij de wisselwerking tussen orde en chaos is zelforganisatie die kan ontstaan door inzichten in elkaars problemen en doelstellingen te hebben [Roo de, 2004, Teisman, 2005:52]. Het gaat erom of de actoren in staat zijn om zichzelf te organiseren. Als voorwaarde noemt de Roo [2004: 488] dat de individuele elementen in een proces met elkaar communiceren. Vooral wisselwerking is van belang bij processen waarbij het doel en de richting nog onduidelijk is [Roo de, 2004: 488]. Door inzicht te verkrijgen in elkaars belangen en percepties wordt het mogelijk om een nieuwe stabiliteit te creëren.

Ontwikkelingsvraagstukken zoals ruimtelijke (her)ontwikkeling vereist een aanpak waarin verschillende belangen tegen elkaar kunnen worden afgewogen [Roo de, 2004: 490]. Het is van belang, bij dit type vraagstuk, dat de betrokken actoren kennis, inzichten en meningen die zij hebben laten ventileren. Dit moet de basis vormen voor plan- en besluitvorming die voor de verschillende actoren als acceptabel wordt ervaren [Roo de, 2004: 490]. De Betere Buurt Biotop geeft de bewonersperceptie weer, waarna het mogelijk wordt om door interactie tussen de betrokken planvormingsactoren een nieuwe orde te creëren met een gezamenlijk plandoel. De complexiteitstheorie is in de masterthesis benoemd omdat onder andere de Zeeuw [2007] de complexiteitstheorie als goed analysekader voor gebiedsontwikkeling beschouwd maar ook dat de theorie de chaotische werkelijkheid veronderstelt in tegenstelling tot bijvoorbeeld de systeemtheorie. De voorwaarde om de theorie te hanteren is dat de betrokken actoren de complexiteit van de ruimtelijke vraagstukken herkennen in zowel de inrichting-(paragraaf 3.4) als sturingsopgave (paragraaf 3.2) [Triou, 2007: 12].

## **3.2 Netwerken bij ruimtelijke (her) ontwikkeling**

In de voorgaande paragraaf is geconstateerd dat de context waarin ruimtelijke (her)ontwikkeling plaatsvindt moeilijk beheersbaar en voorspelbaar is. Deze complexiteit maakt het moeilijk voor partijen om samen te werken zoals dat in hoofdstuk 2 is verondersteld. In de voorgaande paragraaf is duidelijk geworden dat interactie een deel van de problemen oplost. In deze paragraaf zal worden ingegaan op de netwerktheorie en welke sturingsinstrumenten de theorie geeft om de complexiteit in het veranderde krachtenveld terug te dringen. In deze paragraaf zal ingegaan worden op de voorwaarden om tot gezamenlijke plan- en besluitvorming te komen. De netwerkstructuur kent zijn bestaansrecht uit de ongelijke verdeling van middelen [Teisman, 1998:45]. Met de toevoeging van onzekerheid zorgt dit ervoor dat er dient te worden samengewerkt om een project gerealiseerd te krijgen. Binnen de netwerken is er geen ruimte voor machthiërarchie (door de overheid) maar netwerken kenmerken zich door verdelen van macht tussen de partijen [Teisman, 1998:45, Elsinga, 2007:19]. Het centrum van het

netwerk is bij gebiedsontwikkeling diegene die de grond in eigendom heeft en daardoor de meeste macht [Teisman, 1998:55]. Dit zou betekenen voor gebiedsontwikkeling in veel binnensteden dat een corporatie het centrum zal vormen in combinatie met de gemeenten die veel openbare ruimte in het bezit heeft. Maar de gemeente, de corporatie noch een commerciële partij heeft voldoende middelen om een ontwikkeling geheel zelfstandig te doen. Deze constatering zorgt ervoor dat de veronderstelde machtspositie niet aanwezig is. De overheid heeft wel een bijzondere positie in de netwerken aangezien zij publiekrechtelijke middelen hebben die andere niet hebben [Haffner, 2007:30]. Voor de afhankelijke actor in een netwerk wordt het zonder hulp van de andere actor onmogelijk om een bepaald doel te realiseren [Elsinga, 2007:14]. De toegenomen complexiteit van netwerken is vooral ten gevolge van de veranderende rollen en afhankelijkheden van verschillende actoren (zie paragraaf 2.2.) [Triou, 2007: 22]. De complexiteit zal verder toenemen als er multilaterale afhankelijkheden optreden [Elsinga, 2007:13]. Dit betekent dat meer dan twee partijen van elkaar afhankelijk zijn. Dit is ook het geval bij binnenstedelijke herstructurering waarbij bewoners, corporaties, gemeente en commerciële partijen van elkaar afhankelijk zijn. De complexiteit kan nog verder toenemen door afhankelijkheden die op een verschillend moment in tijd waar te nemen zijn zogenaamde asynchrone afhankelijkheid [Elsinga, 2007:13]. De asynchrone afhankelijkheid is verschillend in de zin dat commerciële partijen snel willen ontwikkelen, wethouders voor de nieuwe verkiezen resultaat willen hebben maar de bewoners de ingrepen eerst willen laten bezinken voordat ze instemmen. Als in een netwerk pluriformiteit, geslotenheid van actoren en interdependenties voorkomen kunnen dit complexe netwerken worden genoemd [Haffner, 2007:16].

### **Sturingsinstrumenten in netwerken**

Netwerken voor besluitvorming zijn opgebouwd uit een zestal middelen: autoriteit, financiën, informatie, grond, legitimiteit en commitment [Teisman, 1998:58]. De samenstelling van deze middelen bepaalt de onderlinge afhankelijkheid. De middelen die een bepaalde actor heeft zal zij inzetten om het proces te beïnvloeden. Zie voor de belangrijkste middelen de conclusies van hoofdstuk 2. Het dominante middel is het sturingsinstrument van de actor in het netwerk. Uit onderzoek van Länder [1982] blijkt dat informatie een even machtige middel is als geld en autoriteit [Teisman, 1998:62]. Netwerken zijn geen statische situatie maar veranderen door tijd, inzicht en relaties [Teisman, 1998:44]. Het is overigens niet zo dat er maar één netwerk is. Er zijn meerdere netwerken die interlinken met elkaar [Elsinga, 2007:14]. In pluriforme netwerken kunnen drie barrières optreden bij sturing: sturingssignalen kunnen verkeerd worden geïnterpreteerd, beheersbaarheid kan afnemen en als laatste kan de herinterpretatie van sturing tot barrière worden benoemd [Elsinga, 2005: 15]. De barrières zijn te ondervangen door open communicatie tussen de verschillende actoren waarbij transparantie voorop staat [Elsinga, 2005: 15].

### **Netwerkgevaaren**

Naast de bovengenoemde complexiteit hebben de actoren ook beleidsareas waarin zij in het bijzonder geïnteresseerd zijn [Elsinga, 2007:14]. Afhankelijk van de organisatie strategie en doelstelling zal de actor actiever participeren in arena's waar zij meer belangen hebben [Elsinga, 2007:14, Teisman, 1998:43]. Voor corporaties is dit bijvoorbeeld leefbaarheid. De eenheid kan worden bewaard door een gezamenlijke doelstelling op te stellen die door onderhandeling tussen de actoren tot stand komt [Elsinga, 2007:19]. Organisaties zijn overigens niet altijd gevoelig voor sturing van buitenaf ten gevolge van de bounded rationality [Elsinga, 2005: 15, Bruil, 2004:271]. Als het sturings signaal in het referentiekader van een actor past, is het goed mogelijk dat de actor zich aan de stuurmaatregel zal

conformereren [Haffner, 2007:18]. Van belang bij besluitvorming is dat de ambities en visie tussen de verschillende partijen is afgestemd waarbij het ook van belang is dat de partijen vooraf kennis hebben van de visie van andere partijen [Teisman, 1998:46]. Gesteld kan worden dat de koppeling tussen actoren de belangrijkste voorwaarde is voor besluitvorming [Teisman, 1998:218]. Voor de toekomst is het moeilijk te voorspellen wie macht heeft in het plan- en besluitvormingsproces [Enthoven, 2006:91]. Er zijn drie mogelijkheden denkbaar: de eerste waarbij de macht van de overheid terug komt, de tweede waarbij de markt meer macht krijgt en als laatste meer macht krijgen voor de inwoners (civil society).

### 3.3 Besluitvormingstheorie bij ruimtelijke (her) ontwikkeling

In de voorgaande paragrafen is duidelijk geworden wat de context is waarin besluitvorming plaatsvindt en hoe de actoren invloed kunnen uitoefenen op de uitkomst van de besluitvorming. In de inleiding van dit hoofdstuk is aangegeven dat besluitvorming de ontwikkeling is van een gezamenlijk plandoel en het beschikbaar stellen van middelen om het doel te bereiken. In deze paragraaf staat besluitvorming centraal en voornamelijk hoe besluitvorming kan plaatsvinden. Deze paragraaf heeft een pluricentrisch benaderingsperspectief waarbij de onderlinge afstemming zoals verondersteld in de netwerktheorie als leidraad wordt gehanteerd. De unicentrische en multicentrische perspectieven<sup>IV</sup> zijn afgefallen omdat ze niet overeenkomen met de onderzoeksvraag (zie noot voor argumentatie). In een pluricentrisch perspectief is het van belang afstemming te krijgen in een oneindig aantal mogelijkheden om ruimte en geld in te zetten [Teisman, 1998:32]. Bij onderzoek naar het pluricentrisch perspectief krijgen autoriteit en financiële prikkels minder nadruk en informatie, politieke steun en legitimiteit juist meer [Teisman, 1998:33]. Dit sluit aan bij de huidige processen van ruimtelijke ingrepen. Informatie is nodig om een 'goede' beslissing te kunnen nemen met als belangrijk punt de probleempceptie van de verschillende actoren [Teisman, 1998:33].

#### Besluitvormingstheorieën

Volgens Kalders zijn er verschillende methoden om te kijken naar besluitvormingsprocessen [Koffijberg, 2005:28]. Zie tabel 3.1 van Koffijberg. De rationele beleidsbenadering past vooral bij de fasebenadering waarbij er een sturende (hiërarchische) actor is zoals dat in paragraaf 2.4 is aangegeven [Koffijberg, 2005:29]. Vrijwel alle andere benaderingswijzen zetten zich af tegen de rationele benadering [Koffijberg, 2005:30]. Het is overigens niet aan te geven welke van de benaderingswijzen de beste of juiste is [Koffijberg, 2005:30]. Voor dit onderzoek zal er dieper op het Kingdon stromenmodel worden ingegaan omdat gezaghebbende academici deze methode als best passende beschouwden bij gebiedsontwikkeling (Zeeuw, Bruil e.a.). Teisman beschouwd zijn eigen rondemodell overigens ook als geschikte benaderingswijze bij gebiedsontwikkeling [Teisman, 1998: 27].

Tabel 3.1: Bronnen van beleidsverandering volgens verschillende theoretische modellen

Model	Auteurs o.a.	Verandering komt tot stand als
Fasen	Hoogerwerf	Rationele keuze is gemaakt uit verschillende alternatieven o.g.v. gedegen analyse
Ronden	Teisman	Partijen komen in rondes door onderlinge interactie tot een beslissing, waarbij een belangrijke beslissing als referentie geldt voor de volgende ronde
Stromen	Kingdon, Koppenjan	Probleemdefinitie, oplossingen en voldoende politieke steun komen op het juiste moment samen (policy window)
Paden	Hogwood, Gunn	Evolutie, geleidelijk, als resultaat of erfenis van voorafgaand beleid dat de mogelijkheden voor verandering sterk beperkt
Paradigma	Hall, Veld in 't, Sabatier	Er geleerd wordt in diepere lagen van beleid
Paradox	Morgan, Sabatier e.a.	Coalitie met alternatief waardensysteem sterker uit de strijd komt
Configuratie	Termeer, van Dongen	Er in doorgaande interactie confrontatie met een 'derde' plaatsvindt

Bronnen: Koffijberg, 2005:28, overgenomen uit Kalders 1998 en Termeer 1993

#### Kingdon stromenmodel

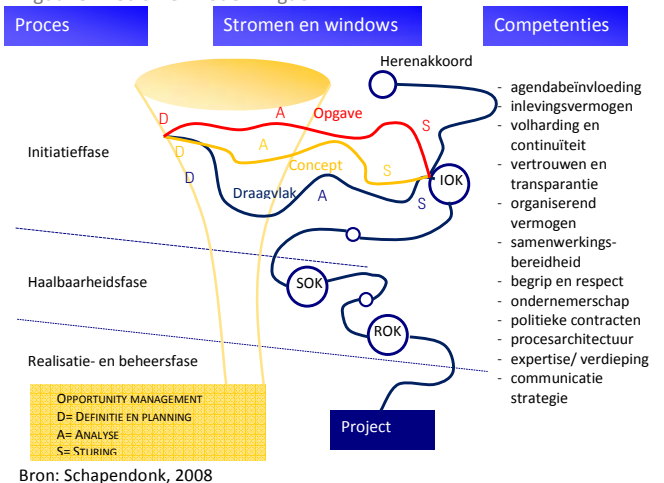
Besluitvorming bij gebiedsontwikkeling verloopt niet volgens de fasen van het ontwerpproces en kent geen opbouw van grof naar gedetailleerd. De ene actor kan een



bepaald aspect als detail beschouwen en voor de andere is dat van groot belang. Dit is afhankelijk van de bedrijfsdoelstellingen. Als het niet overeenkomt met de bedrijfsdoelstellingen of nodig is voor het behalen van de doelstelling zal de actor zich niet of matig bemoeien met dit aspect. Kingdon stelt dat voor besluitvorming drie verschillende stromen bij elkaar moeten komen om een doorbraak te verkrijgen [Bruil, 2004: 172]. De stromen zijn: politieke gebeurtenis (draagvlak), problemen (opgave) en oplossingsideeën (concept) [Bruil, 2004: 272]. Problemen kunnen in termen van Kingdon worden verklaard uit een lage sociale cohesie, veel criminaliteit of vandalisme. Bij politieke gebeurtenissen moet gedacht worden aan regels die opgesteld worden. Dit is voor de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling vooral terug te vinden bij het Ministerie van VROM. De VROM heeft aangekondigd dat er aanvullende investeringen komen voor wijken die op achterstand staan. De samenkomst van de drie stromen wordt het 'policy window' genoemd en zorgt ervoor dat een versnellingmoment ontstaat bij ruimtelijke (her) ontwikkeling [Schapendonk, 2007: 23]. Besluitvorming komt neer op het effectief koppelen en ontkoppelen van problemen, oplossingen en actoren, waarbij de timing van cruciaal belang is (policy window) [Koffijberg, 2005:53]. In het 'policy window' wordt het mogelijk om ideeën uit te wisselen. De drie stromen ontwikkelen zich

onafhankelijk en zijn ook moeilijk te beheersen wat het noodzakelijk maakt dat er gebruik wordt gemaakt van kansen. Een formele vorm van 'policy window' zijn de overeenkomsten die per fase worden gesloten [Schapendonk, 2007:27]. Er bestaan ook informele 'policy windows' die bijvoorbeeld voorkomen bij een bewoners-bijeenkomst ter bevordering van draagvlak. Het is belangrijk om in de initiatiefase de plannen voor de policy window niet op een te hoog abstractie niveau weer te geven aangezien dit het draagvlak verkleint en dus de mogelijkheid om tot een besluit te komen [Schapendonk, 2007:28]. Het blijft overigens wel van belang dat er mensen binnen de organisaties zijn die de kans van een policy window zien en actief ingrijpen om het te benutten.

Figuur 3.1: Stromenmodel Kingdon



Bron: Schapendonk, 2008

Om tegemoet te komen aan de opgaven worden kaders, randvoorwaarden en ontwikkelingsconcepten opgesteld [Schapendonk, 2008: 35]. Binnen de drie sporen ontwikkelen de verschillende partijen plannen die aansluiten bij de organisatiedoelen. Door middel van interactie wordt het mogelijk om een gezamenlijke lijn te formuleren met als einddoel de samenkomst van de lijnen [Schapendonk, 2008:35]. Binnen het probleem staat de probleemdefinitie centraal. Bij het concept worden oplossingen bedacht om het probleem te verminderen dan wel op te lossen. De laatste stroom is die van draagvlak die moet worden gecreëerd tussen de besluitvormers maar ook bij de wijkbewoners in een wijk.

Figuur 3.2: Participatie piramide



Bron: Rooy van, 1997

Het Kingdon model veronderstelt een grote mate van onzekerheid door het ontbreken van een vaste tijdslijn. Dit komt overeen met de conclusies uit paragraaf 3.1 waarbij een grote mate van onvoorspelbaar werd geconstateerd. Het is voor het Kingdon model van belang dat de verschillende betrokken actoren bij gebiedsontwikkeling gezamenlijk bezig gaan met de probleemstelling, analyse en sturing naar de samenkomst van de verschillende stromen. Ook binnen het Kingdon besluitvormingsmodel is te veronderstellen dat er een afhankelijkheid waar is te nemen tussen de actoren maar ook met verschillende voorgaande besluiten [Teisman, 1998:11/27]. Verschillende opvolgende besluiten zorgen voor voorwaarden aan daaropvolgende besluiten. In het bijzonder de onvoorspelbaarheid en de onbeheersbaarheid door een enkele actor zorgt ervoor dat besluitvorming complex wordt.

Bij besluitvorming waarbij een hoge mate van participatie wordt verlangd zal het aantal betrokkenen afnemen [Woltjer, 1998:72]. Zie figuur 3.2. Dit is vooral het geval bij besluitvorming zoals bedoeld in interactieve besluitvorming die is weergegeven in de netwerkbenadering en het Kingdon model. Het nemen van initiatief is in het pluricentrische perspectief niet voorbehouden aan een enkele actor maar wel is van belang om politieke steun te hebben gezien de grote macht die zij bezitten [Teisman, 1998:70/209].

### **3.4 Planvormingstheorie bij ruimtelijke (her) ontwikkeling**

De vorige paragraaf speelt zich voornamelijk af in de initiatieffase van ruimtelijke (her) ontwikkeling. In deze paragraaf zal ingegaan worden op de ontwikkelfase zoals die in hoofdstuk 2 is weergegeven. De plan- en besluitvorming zijn niet afzonderlijk van elkaar te zien waardoor deze paragraaf is meegenomen in de masterthesis [Peek,2006]. In de planvorming gaat het over de ontwikkeling van ideeën over de daadwerkelijke ruimtelijke ingrepen. Voogd [1995] noemt het planproces het gehele traject van initiatief om een plan te maken tot de vaststelling daarvan. Na het planproces begint de daadwerkelijke uitvoering maar voor de masterthesis is deze fase minder van belang. De voorgaande paragraaf bracht in kaart welke voorwaarden er aan een besluitvormingsproces zitten. Deze paragraaf doet dit voor het planvormingsproces. Dit heeft tot doel om te analyseren of de Betere Buurt Biotoop een bijdrage kan leveren aan beide processen. Peek stelt dat als er geen consensus is over de waardehiërarchie en de samenstelling van de actoren de planvorming niet altijd volgt op de besluitvorming, maar ook leidend kan zijn [Peek, 2006]. De inventiviteit van het plan bepaalt uiteindelijk het maximum aan doelen waaraan, het in relatie tot de beschikbare middelen, kan voldoen: dit is wat veelal met kwaliteit wordt bedoeld [Peek, 2006]. De gescheiden trajecten van plan- en besluitvorming zijn volgens Peek debet aan het feit dat gebiedsontwikkeling langzaam verloopt. Waar in de 20<sup>ste</sup> eeuw geleidelijk een strakke scheiding is ontstaan tussen publiek, privaat en particulier, gaat het bij gebiedsontwikkeling juist om gezamenlijke investeringen in gebieden waar maatschappelijke urgenties worden gevoeld [Rooy van, 2007].

#### **Planvorming**

Voor de planvorming is het van belang dat de verschillende actoren een doel hebben [Rooy van, 1997:63]. Voor een goed plan is kennis van de verschillende partijen nodig zoals dat in de netwerktheorie is verondersteld. Het is van belang dat de afzonderlijke partijen voorbij de eigen grenzen durven te kijken en over de grenzen ook naar mogelijkheden zoeken [Klijn, 2003:13]. De manier om het doel te bereiken is het daadwerkelijke planproces. Het planproces is onder te verdelen in verschillende fasen die een iteratief patroon hebben. De bestuurlijke processen zijn voornamelijk gebaseerd op de lineaire planvorming zoals in figuur 3.3. De ambtelijke organisatie kent een scheiding tussen de voorbereidende en de uitvoerende diensten. De positie van de besluitvormer heeft invloed op zijn beeldvorming over een bepaald vraagstuk [Teisman, 2005: 97].

### Voorwaarde voor planvorming

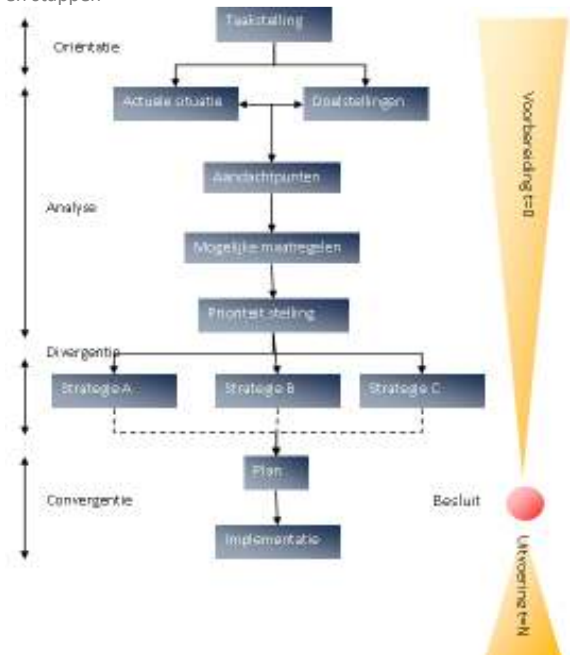
Planvorming vindt zijn bestaansrecht in de ruimtelijke ontwikkeling. De ruimtelijke ontwikkeling ontstaat voornamelijk door een ontwikkelende samenleving met veranderende behoeften. De planvorming is volgend aan de maatschappelijke behoeften waardoor het noodzakelijk is dat er draagvlak voor het plan ontstaat. Dit veronderstelt tevens dat planvorming dynamisch is waardoor de lineaire benadering (figuur 3.3) niet aansluit bij de hedendaagse denklijnen over planvorming. De dynamische planvorming zal in de volgende paragraaf worden behandeld.

Voor de initiatieffase van plan- en besluitvorming is een 'sense of urgency' nodig [Schapendonk, 2008: 35]. De 'sense of urgency' wordt vooral bepaald door de politiek en maatschappij. Dit wordt voornamelijk verklaard door een discrepantie tussen de huidige situatie en de wenselijke situatie [Rooy van, 1997:108]. Teisman stelt dat in een samenleving die functioneert op basis van probleembeelden het scherp formuleren van problemen, het rationeel verkennen van oplossingen en het onderbouwen van oplossingen de meest effectieve aanpak is [Teisman, 2005:62]. Door gedeelde kennis en inzichten in elkaars belangen wordt het mogelijk om een hoogwaardiger planvorming te laten plaatsvinden [Teisman, 2005:130]. Planvorming betekent overigens niet zoals Teisman veronderstelt dat het meest effectieve plan wordt uitgevoerd maar waar het meeste draagvlak voor is.

### Schakel tussen schalen

Actoren ontwikkelen eigen ideeën en plannen op het eigen schaalniveau, waarin ook de problemen van dat specifieke schaalniveau worden geadresseerd [Boonstra, 2008: 8]. Dit verschijnsel noemen we schaalperceptie. Planprocessen lopen vertraging op wanneer partijen met verschillende schaalpercepties samen moeten werken zonder elkaars perceptie te kennen of wanneer besluiten op het ene schaalniveau<sup>v</sup> niet relevant lijken voor de andere [Boonstra, 2008: 9]. Dit is vergelijkbaar met de hiervoor benoemde afwijkende organisatiearena's. Zoals in de netwerktheorie is aangegeven is interactie nodig waarbij er tussen de schaalniveaus en tijdsschalen moet worden geschakeld [Boonstra, 2008: 9]. Door het in kaart brengen van de verschillende percepties en belangen wordt het mogelijk om tussen de verschillende percepties te schakelen [Boonstra, 2008:11]. Schakelen door de schalen betekent niet van een hoog schaalniveau naar beneden werken, of van een laag schaalniveau naar boven werken [Boonstra, 2008:11]. Het betekent echter wel dat erkend moet worden dat er meerdere schaalniveaus zijn en het betekent dat er bepaalde momenten zijn waar het mogelijk wordt om tussen de schaalniveaus te schakelen. Plannen kunnen dan ook pas worden goedgekeurd als er tussen de verschillende schalen is geschakeld [Boonstra, 2008: 12]. De schakeling tussen de verschillende schalen zorgt voor draagvlak omdat je verschillen onderkent en toevoegt aan de planvorming. Wanneer er geen consensus is over de toegevoegde waarde voor de maatschappij, verwerft het plan onvoldoende draagvlak en wordt het via procedures van democratische legitimering afgeserveerd [Peek, 2006].

Figuur 3.3: Structureren van planvorming in verschillende fasen en stappen



## Planvormingsproces

Er zijn verschillende mogelijke planprocessen waaronder een lineair en een cyclisch planproces [Grotenhuis, 1999:154]. Het lineaire planproces werkt een plan uit in achtereenvolgende stappen. Dit type planproces is hierboven ook weergegeven. Een cyclisch planproces (zie figuur 3.4) waarbij het mogelijk wordt om door actoren een bijdrage te leveren sluit meer aan bij de netwerksturing van paragraaf 3.2 [Grotenhuis, 1999: 154]. Het is ook mogelijk om tijdens het doorlopen van de verschillende stappen terug te keren naar een voorgaande stap. Start van het proces is de probleemsignalering. Door de signalering van problemen in een wijk zullen partijen oplossingen gaan zoeken om de problemen op te lossen [Grotenhuis, 1999:156]. De initiatiefnemende partij is afhankelijk van de belangen en middelen van andere partijen zoals dat naar voren is gekomen uit de

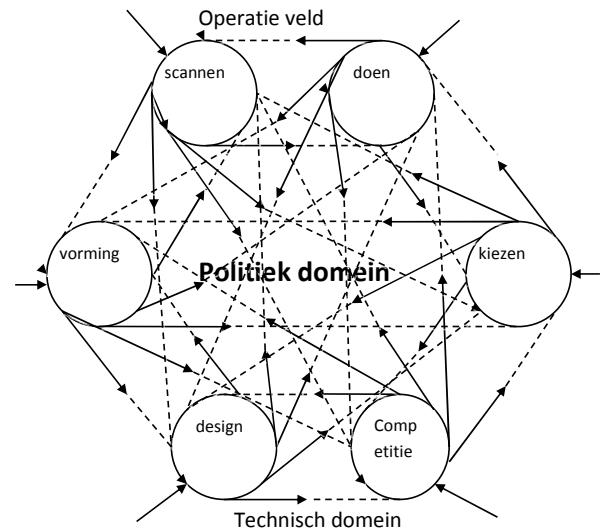
netwerktheorie. In de planvormingsfase geldt net als in de besluitvormingsfase dat de afzonderlijke doelen van partijen in overeenstemming met elkaar moeten worden gebracht [Grotenhuis, 1999:157]. Verder is het in de planvormingsfase net als bij de besluitvorming van belang dat er een duidelijke probleemanalyse wordt gemaakt [Grotenhuis, 1999:157]. De probleemanalyse maakt het mogelijk om een visie op te stellen [Grotenhuis, 1999:157]. Dit betekent dat voor de gevonden problemen in de vorige fase een oplossing wordt gezocht. Het planproces wordt afgesloten met de keuze voor een bepaald plan. Het is van belang dat alle betrokken partijen zich kunnen vinden in het plan, om het benodigde draagvlak te verkrijgen.

## Succesvolle planvorming

Ongeacht welk soort planproces er wordt verondersteld is het belangrijkste aspect dat de mensen die erbij betrokken zijn competent zijn. Omdat mensen geen rationele wezens zijn is het noodzakelijk een deugdelijke probleemanalyse te creëren waarop afstemming tijdens de planvorming kan worden verkregen. Door cognitieve reflectie (gedachte-uitwisseling) neemt de oplossing van de problemen in een wijk toe [Elsinga, 2007:67]. Gemeenschappelijke beeldvorming door gedachte wisselingen geven een beter beeld over de probleemsituatie en de mogelijke oplossingen daarvoor [Elsinga, 2007:68]. De gedachten wisseling betekent wel dat er interactie processen moeten zijn zoals die in de netwerktheorie wordt verondersteld. Het is van belang om een gezamenlijke probleemanalyse van de wijken te maken om voor draagvlak te zorgen waarna er naar een gezamenlijke oplossing kan worden gezocht [Elsinga, 2007:70]. Het is door de complexiteit van stedelijke vernieuwing van belang dat de kaders en spelregels helder zijn opgesteld door de planvormende actoren [Elsinga, 2007:70]. In de kaders en spelregels zijn juist de laatste decennia grote veranderingen opgetreden waarbij en er nog niet een nieuw evenwicht is ontstaan (zie hoofdstuk 2).

waaronder een lineair en een cyclisch

Figuur 3.4: Cyclisch planproces

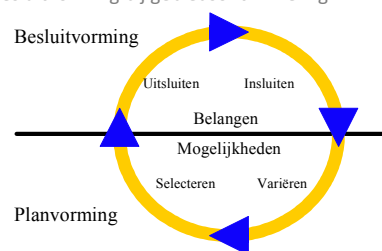


Bron: Grotenhuis, 1999: 154

### 3.5 Gelijktijdige plan- en besluitvorming

Zoals al is aangegeven kan plan- en besluitvorming niet afzonderlijk plaatsvinden. Het is een gelijklopend proces met een gelijk einddoel, het verbeteren van een wijk. De koppeling tussen de plan- en besluitvorming zorgt ervoor dat een (her) ontwikkelingsproces soepeler verloopt. In de besluitvormingsfase moet duidelijkheid zijn over de gezamenlijke probleemdefinitie en de middelen die ter beschikking worden gesteld. Gelijktijdig kan er begonnen worden met het opstellen van een plan dat binnen de gestelde kaders het maximaal haalbare tracht te bereiken. Om de plan- en besluitvorming soepel te laten verlopen, dient er volgens Peek [2006] ingezet te worden op een stakeholdersanalyse waar de ambities en doelen van de verschillende partijen uiteen worden gezet. Wel wijst Peek op de risico's dat een (stakeholders) analyse kan leiden tot te hoog ambitieniveau en dat partijen niet middelen kunnen toekennen aan een plan die zijn vooraf aangaven ter beschikking te stellen. Het belang van samenwerking blijft bestaan waarbij het mogelijk wordt door de samenwerking locatiesynergie te creëren.

Figuur 3.1: Koppeling iteratieve plan- en besluitvorming bij gebiedsontwikkeling



### 3.6 Samenvattende conclusie

Dit hoofdstuk stond in het teken van de plan- en besluitvorming bij ruimtelijke (her) ontwikkelingen. Er is voornamelijk aandacht besteed in welke context plan- en besluitvorming plaatsvindt en welke sturingmethode de betrokken actoren hanteren. In dit hoofdstuk wordt de volgende deelvraag beantwoord: "Hoe vindt plan- en besluitvorming bij binnenstedelijke ruimtelijke (her) ontwikkeling plaats?"

Bron: Peek, 2006

Ieder planproces is uniek en er zijn veel factoren en actoren die het verloop van het planproces bepalen [Spit T., 2006:83]. Het unieke is ook terug te vinden in de complexiteit van de plan- en besluitvormingsprocessen. De complexiteit zorgt ervoor dat veel processen onvoorspelbaar en moeilijk beheersbaar zijn. Dit betekent dat de risico's voor de onderlinge actoren toeneemt. Neemt ook de diversiteit aan betrokken actoren met eigen doelen en ambities toe en het proces wordt voor de individuele actor onoverzichtelijk. Vanuit de complexiteitstheorie kan door het verschuivende krachtenveld en afhankelijkheid worden gesproken over chaos. Een deel van de onzekerheid of chaos kan worden weggenomen door zelforganisatie tussen de verschillende planvormingsactoren [Roo de, 2004]. Dit betekent dat door interactie tussen de betrokkenen een gezamenlijk einddoel ontstaat. Door inzicht te verkrijgen in elkaars belangen en percepties wordt het mogelijk om een nieuwe stabiliteit te creëren zoals dat wordt verondersteld in de complexiteitstheorie. Deze interactie zal plaatsvinden in netwerken van afhankelijke actoren. Door de diversiteit en afhankelijkheid van actoren is er gekozen voor de netwerkbenadering en niet voor de hiërarchische benadering.

De netwerkbenadering is ontstaan nadat de overheid niet meer de macht had om een ontwikkeling compleet zelfstandig te doen zoals dat wordt verondersteld bij de hiërarchische benadering. Door de hedendaagse netwerksamenleving zijn vakspecialisaties ver doorgevoerd [Klijn, 2003:7]. De kennis en de middelen om herstructurering mogelijk te maken zijn over vele organisaties verspreid [Klijn, 2003:7]. Afhankelijk van de verdeling van middelen (zie hoofdstuk 2) kan een actor beïnvloeding en sturing uitoefenen op het proces en de andere actor(en).

De koppeling tussen de verschillende actoren is de belangrijkste factor die zorgt voor plan- en besluitvorming [Teisman, 1998:218]. Voor de start van een plan- en

besluitvormingsproces is het van belang dat de 'sense of urgency' bij alle partijen aanwezig is. In het bijzonder is de overheid een belangrijke actor waarvan ondersteuning moet worden verkregen door de andere actoren. Om een plan of besluit de juiste uitwerking te laten krijgen dient er draagvlak bij de planvormende actoren te ontstaan maar ook bij de bevolking. Mocht dit niet het geval zijn dan zal het plan via democratische legitimering verdwijnen.

Communicatie is het belangrijkste sturinginstrument in netwerken. Daarnaast zullen de partijen de machtsmiddelen inzetten die zij bezitten om het plan- en besluitvormingsproces te beïnvloeden. Dit kan zijn publiekrechtelijke middelen van een overheid en grondpositie van commerciële partijen. De communicatie zal in netwerken dynamisch zijn in tijd, inzichten en relaties [Teisman, 1998:44]. De verschillende partijen hebben een verschillende opvatting over de kwaliteit van een plan waarbij het voornamelijk samenhangt met de identiteit en rol van de partij bij stedelijke ontwikkeling [Klijn, 2003:10].

Binnen een netwerk dient er overeenstemming te worden bereikt over het plan, de doelstellingen en de middelen die ingezet worden. Voor de besluitvorming over de inzet van middelen en doelstelling moeten de drie stromen van Kingdon bij elkaar komen. Dit moet worden gedaan door een goed inzicht te hebben in de problemen van een wijk. Door de toevoeging van de netwerktheorie is het mogelijk geworden om inzicht te hebben in elkaars doelen en probleemperceptie. Door de probleemperceptie wordt het ook duidelijk wat de andere actoren als belangrijk ervaren en zo kan er in de conceptstroom van Kingdon plansynergie ontstaan. Het is voor de planvorming belangrijk dat er naar verschillende ruimtelijke en tijdsschalen wordt gekeken om een volwaardig plan te krijgen die op draagvlak kan rekenen.

Dit hoofdstuk heeft de context en de sturingsmogelijkheden van de verschillende actoren aangegeven. Dit vormt het kader samen met hoofdstuk 2 dat als analysekader wordt gebruikt voor de toepassingmogelijkheden van de Betere Buurt Biotoop. In het volgende hoofdstuk zal de Betere Buurt Biotoop worden behandeld. In hoofdstuk 5 zal de conclusie worden getrokken of de Betere Buurt Biotoop voor de volgende voorwaarden kan verzorgen: sense of urgency, draagvlakcreatie, transparantie tussen de actoren en interactie platform voor de actoren.

---

<sup>IV</sup> Het uniecentrische perspectief is niet geselecteerd omdat er niet uitgegaan kan worden van een hiërarchische overheid en het onderzoek zich niet richt op het achterhalen van de reden van een bepaalde besluitvorming. De multicentrische benaderingswijze is niet geselecteerd aangezien dit model vooral geschikt is om vergelijkingen tussen overheden bloot te leggen.

<sup>V</sup> Er zijn verschillende soorten schaalniveaus. Je hebt ruimtelijke schaalniveaus van wijk, stad en land. Er zijn ook tijdsschalen waarbij het van belang is lange termijn doelstellingen te koppelen aan korte termijn acties en als laatste heb je schaalniveaus van actoren [Boonsta, 2005:8].

## Hoofdstuk 4: De Betere Buurt Biotoop

Planning gaat over de (ruimtelijke) invulling van het heden en toekomst maar met gebruik van gegevens die in het verleden zijn verzameld [Spit T., 2006:18]. De stad en andere geografische eenheden zoals wijken en buurten worden op grote schaal geanalyseerd door diverse onderzoeksinstellingen met zeer veel verschillende methoden<sup>VI</sup>. Het grootste probleem bij deze analysemethode is volgens Marlet [2007:13] dat de indicatoren ad hoc worden gekozen zonder theoretisch fundament. Dit hoofdstuk heeft tot doel inzicht te geven in de Betere Buurt Biotoop. In hoofdstuk 5 zal de Beter Buurt Biotoop geanalyseerd worden op basis van de plan- en besluitvormingstheorie en de toegevoegde waarde daarin. De deelvragen die in het hoofdstuk beantwoord worden zijn:

- “Wat is het doel, proces en output van de Betere Buurt Biotoop?”
- “Welke wijkanalysemethoden zijn er gebruikt tijdens voorgaande plan- en besluitvormingsprocedures voor ruimtelijke (her) ontwikkeling?”

De deelvragen zullen op een descriptieve manier worden onderzocht waardoor inzicht wordt verkregen in de modelprocessen. Hoofdstuk vier is tot stand gekomen door de website [urbansynergy.org](http://urbansynergy.org) en door interviews met de modelontwerpers.

### 4.1 Ontwikkelaars van de Betere Buurt Biotoop

De ‘Betere Buurt Biotoop’ een multidisciplinair project van stichting JANUS<sup>VII</sup>. Het initiatief voor de Betere Buurt Biotoop is gelegen bij de Twee Snoeken, die ICT-oplossingen ontwikkelen voor architecten. Stichting JANUS is een centrum voor onderzoek naar communicatie in de bouw, architectuur en ruimtelijke ordening. Wetenschappelijke constatering worden getoetst in de praktijk, met als doel voor de praktijk een steviger wetenschappelijke onderbouwing te krijgen [Urban-synergy.org, 2008]. Het doel van stichting JANUS is: “Het verbeteren van de communicatie in de bouw door middel van het bestuderen, ontwerpen en faciliteren van inventarisatie-, inspiratie-, communicatie-, participatie-, ontwerp-, beheer- en beslisprocessen die horen bij de ontwikkeling van de leefomgeving [Urban-synergy.org, 2008].”

Kader 4.1 Voordelen van de ‘Betere Buurt Biotoop’ [JANUS, 2007]:

- Rechtdoen aan de gelaagdheid in het ware leven;
- voorkomen van tunnelvisie en beroepsdeformatie;
- doorbreken van de klassieke hokjesgeest;
- inspiratie opdoen vanuit andere vakgebieden;
- instrumentarium uit het ene vakgebied kan helpen om de index op een ander terrein te verbeteren.

Het doel van de Betere Buurt Biotoop is een methodiek ontwikkelen om de vitaliteit, leefbaarheid en duurzaamheid van een wijk te bepalen en met een bijbehorende gereedschapskist om de prestaties van een wijk te verhogen [Urban-synergy.org, 2008]. De ontwikkeling van de Betere Buurt Biotoop zal met diverse soorten kennis en ervaring vanuit verschillende vakdisciplines plaatsvinden [Urban-synergy.org, 2008]. Het doel is, dat door de diversiteit aan vakkennis, er een kennisaccumulerend effect ontstaat met als doel een totaal inzicht in de processen van een wijk. De doelgroepen voor samenwerking zijn daarom niet alleen

architecten, bouwtechnici, stedenbouwkundigen en vastgoedbeheerders, maar juist ook de gebruikers van een stad, overheden, kunstenaars, historici, taalkundigen, sociologen en filosofen [Urban-synergy.org, 2008].

## **4.2 Betrokken partijen bij de Betere Buurt Biotoop**

Binnen stichting JANUS werken verschillende partijen samen om de Betere Buurt Biotoop te ontwikkelen. Het doel van de ontwikkelaars is om een zo divers mogelijke groep van mensen te creëren met als doel om kennisuitwisseling te laten plaatsvinden. In de onderstaande paragraaf zal een weergave van de verschillende ontwikkelaars worden gegeven.

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven is het initiatief genomen door één commerciële partij genaamd 'De Twee Snoeken ICT'. Daarnaast participeert ook Heijmans in het initiatief en die hebben de start gegeven voor de masterthesis. Het belang van deze partijen bij de ontwikkeling van het model is voornamelijk financieel. Dit kan direct zijn vanuit de verkoop van het model dan wel indirect door de versnelling van processen tijdens plan- en besluitvormingsprocessen bij ruimtelijke (her) ontwikkeling.

Een belangrijke taak bij de modelontwikkeling is weggelegd voor de wetenschappelijke wereld. Uit de academische wereld zijn onder andere prof. Dr. ir. B. de Vries en prof. Dr. G. Rooijackers en aansluitend Hogeschool Den Bosch met verschillende afstudeerders betrokken. Deze organisaties verzorgen de theoretische kennis die gekoppeld wordt aan de praktijk. Daarnaast verzorgen zij ook een deel van de achterliggende software om het model te kunnen ontwikkelen. De reden waarom deze partijen betrokken zijn bij de ontwikkeling van het model is voornamelijk vanuit een interesse voor het vakgebied.

Daarnaast participeren er nog diverse particulieren in het initiatief. Een overzicht wordt gegeven in de bibliografie. Op dit moment participeren er nog geen overheden maar de contacten zijn gelegd voor de toekomst [Wijnen, 2008].

## **4.3 Ontwikkelhistorie Betere Buurt Biotoop**

Inzicht in de ontstaansgeschiedenis en evolutie van de Betere Buurt Biotoop kan alleen door inzicht te krijgen in eerdere modelontwikkelingen van de Twee Snoeken ICT. Een eerdere ontwikkeling van de Twee Snoeken ICT is de Digitale Bouw Bibliotheek waar op basis van een fysieke ruimte aangegeven kan worden welke bouwmaterialen er nodig zijn. In de bibliotheek worden de eigenschappen van het materiaal, gebruiksmogelijkheden en de prijs weergegeven. De aansluiting van de Digitale Bouw Bibliotheek bij de Betere Buurt Biotoop is de systeembenadering waarbij onderlinge verbanden worden weergegeven [Brainstorm, 2008].

De voorloper van de 'Buurtindex' is de 'Gebouwen index' die weergeeft uit welke delen een gebouw is opgebouwd [Brainstorm, 2008]. Bij de Gebouwenindex wordt het gebouw opgedeeld in verschillende aspecten: ruimte, bouwdeel, onderdeel, materiaal en afwerking. Dit betekent concreet: slaapkamer, raam van de slaapkamer, kozijn, hout van het raamkozijn, aflakken van het hout. Al deze aspecten staan in relatie tot elkaar en vormen een systeem dat de verbanden en eigenschappen weergeeft [Brainstorm, 2008]. Per niveau worden er lijsten gemaakt van alle soorten objecten die zich op dat niveau bewegen. Op elk niveau wordt daarnaast weergegeven welke eigenschappen er op dat niveau een rol spelen. De eigenschappen worden gekoppeld aan de bouwdelen op hetzelfde niveau. In het systeem wordt vervolgens vastgelegd welke opbouwrelatie de verschillende onderdelen op de verschillende niveaus met elkaar kunnen hebben [Brainstorm, 2008]. Er worden ook

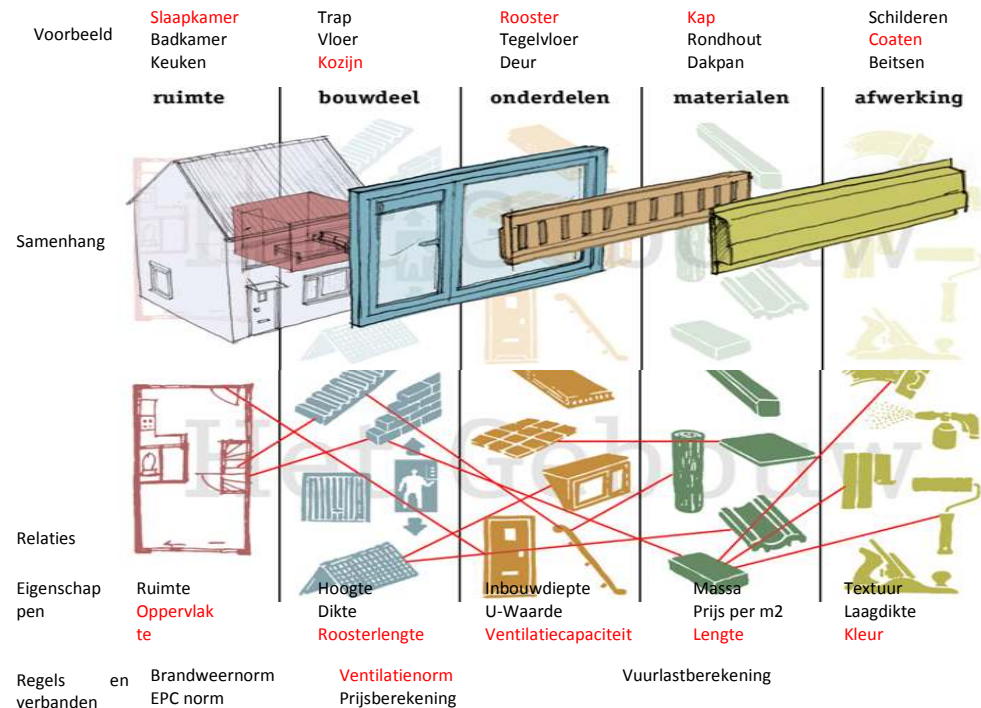


regels en eisen als aparte informatiecategorieën opgeslagen. Door de combinatie van eigenschappen en regelgeving wordt het mogelijk om ruimten te controleren of er aan de eisen wordt voldaan [Brainstorm, 2008]. Uniek aan het systeem is dat de relevante objecten worden gevonden via de benodigde eigenschappen en niet andersom. Ter verheldering een voorbeeld in het kader.

**Kader 4.2: Gebouwenindex in de praktijk**  
[Brainstorm, 2008]

Bij een ventilatieberekening is de ruimte met oppervlakte een gegeven. De programmatuur zoekt alle ruimten in een gebouw, een voorbeeld is de slaapkamer. Op het niveau van de bouwdelen zoekt het programma vervolgens binnen die slaapkamer naar alle objecten met de eigenschap roosterlengte. Hij vindt in dit geval een kozijn. Binnen dat kozijn zoekt het recept nu naar alle objecten met de eigenschap ventilatiecapaciteit. Zo wordt het ventilatierooster gevonden. Het recept heeft nu alle gegevens gevonden om de ventilatieberekening van de ruimte te kunnen maken. Via de opbouw relaties is eventueel ook na te gaan met welke bouwdelen met andere bouwdelen een relatie hebben. In het voorbeeld is te zien dat het ventilatie rooster o.a. bestaat uit een aluminium kap

Figuur 4.1: Gebouwen index



Bron: Wijnen, 2008

#### 4.4 De Betere Buurt Biotoop

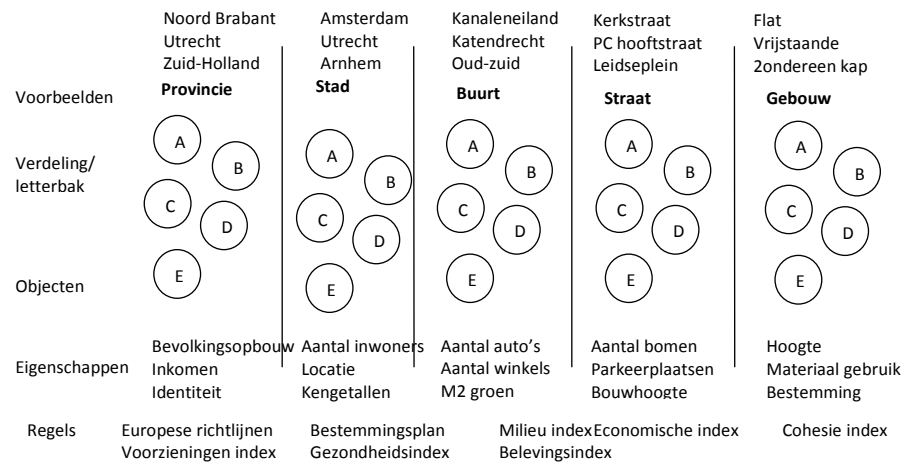
Binnen stichting JANUS heerst het idee dat bij wijkanalyses te vaak naar één enkele problematiek wordt gekeken en niet naar het grotere geheel [Brainstorm, 2008]. De stad als geheel kan iets heel mooi en aantrekkelijks hebben terwijl bepaalde wijken heel duister kunnen zijn [Nicis, 2008:7]. Door deze eenzijdige benadering is het volgens de modelontwikkelaars niet mogelijk om tot een duurzame oplossing te komen. De Betere Buurt Biotoop zal worden gebruikt om als abstractie te dienen van de werkelijkheid [Brainstorm, 2008]. Om tot een prachtstad te komen is het belangrijk om inzicht te hebben in de context en historie van een stad [Nicis, 2008:23]. Met de context wordt in dit verband bedoeld de ligging ten opzichte van andere steden en de verschillen tussen de steden. Dit tracht de Betere Buurt Biotoop te doen door mensen, middels een groepsproces, ideeën te laten ontwikkelen over wat het bindende element in de wijk is. De vele wijkanalysemodellen die een wijk proberen te beoordelen, en die voornamelijk gebaseerd zijn op objectiverende statistische data, geven een waardebeoordeling van een wijk naar het oordeel van de onderzoeker. De bewoners zijn de mensen die de wijk echt op waarde bepalen en die waarde ook kunnen behouden [Nicis, 2008:27]. Het is dan ook van belang om niet alleen de statistische gegevens mee te nemen maar ook de perceptie van mensen. Binnen de Betere Buurt Biotoop wordt een ruimtelijke geografische eenheid verdeeld in pleinen, straten en gebouwen [Kennismaking, 2008]. Deze verdeling maakt het mogelijk om de wijk in zijn context (samenhang) met de omgeving te analyseren. Er wordt gestreefd naar een combinatie van harde (bouwkundige, economische et cetera) en zachte onderzoeksfactoren (veiligheid ervaring, saamhorigheid et cetera). De combinatie van harde en zachte factoren moet zorgen voor een model dat recht doet aan de werkelijkheid

en de complexiteit die daarin waar te nemen is [urbansynergy.org, 2008]. De harde en zachte gegevens staan niet los van elkaar en zullen in samenhang worden onderzocht [JANUS, 2008].

### Systeembenadering

Het systeemprincipe van de Gebouwenindex wordt ook gebruikt voor de ontwikkeling van de Buurtindex. [Brainstorm, 2008]. Volgens het procedé van Gebouwenindex wordt een wijk zorgvuldig in verschillende niveaus verdeeld, zodat ook hier een soort 'letterbak' ontstaat. Zie figuur 4.2. Per niveau wordt weergegeven

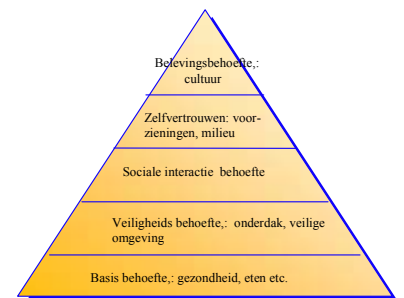
Figuur 4.2: Buurt Index



Bron: Wijnen, 2008

welke aspecten er op dat niveau een rol kunnen spelen. De aspecten die van een bepaalde stad of wijk worden gekoppeld aan de regels die voortvloeien uit de indexen van de Betere Buurt Biotoop. Een voorbeeld is bijvoorbeeld de hoeveelheid groen in een wijk. Afhankelijk van het gemiddelde van Nederland kan voor een wijk en straat worden bepaald of dit overeenkomt. Door het integrale karakter van het model worden ook factoren meegenomen als bouwjaar van de straat, mate van stedelijkheid en geografische ligging. Tevens is de systematische verdeling van gelaagdheid niet voorbehouden aan de bouw- en ontwikkelingswereld, het is ook mogelijk voor andere sectoren [Brainstorm, 2008]. Door de gelaagde benadering en door de verschillende sectoren wordt het mogelijk om transsectoraal te werken met als doel dat er ketenintegratie ontstaat [Brainstorm, 2008]. Dit betekent dat verschillende disciplines samenwerken om de buurt te begrijpen en om de buurt naar een hoger niveau te brengen. Dit betekent in de praktijk bijvoorbeeld dat de politie zijn kennis inbrengt ter voorkoming van criminaliteit en ziekenhuizen ter voorkoming van ziekten. Het uiteindelijk doel is inzicht verkrijgen in de relaties die de afzonderlijke aspecten hebben. Het moet door het inzicht mogelijk worden om te begrijpen wat de ingrepen moeten zijn om een probleem op te lossen en welke gevolgen de ingrepen hebben. Het betekent dus dat afhankelijk van het probleem bepaalde 'eigenschappen' aan een wijk worden toegevoegd om de problematiek op te lossen.

Figuur 4.3: Maslow Piramide



Bron: Eigen bewerking/ wikipedia.org, 2008

### Betere Buurt Biotoop indexen

De invulling van de regels van de buurtindex gebeurt door een zestal indexen. De verschillende indexen vormen het referentiekader van de te analyseren buurt of wijk. De waarde van de buurt wordt bepaald door de mate waarin mensen zich verbonden voelen met de wijk [Hutje op de hei, 2008]. Als mensen zich sterker verbonden voelen met de wijk zullen zij zorg dragen voor de wijk. Het ultieme dat de ontwikkelaars van de Betere Buurt Biotoop trachten te bereiken is voor iedere buurt het 'paradijs op aarde' vorm te geven [Kennismaking, 2008]. De noot die geplaatst moet worden is dat het paradijs van dag tot dag kan veranderen door veranderende maatschappelijke eisen [Brink van den, 2008].

De basis van de zes indexen kan worden gevonden in de Maslow Piramide [Hutje op de hei, 2008]. Het uitgangspunt is dat mensen een wijk waarderen en behouden als er aan de verschillende behoeften van de Maslow Piramide wordt voldaan. Maslow stelt dat het eerste niveau ingevuld dient te worden voordat er naar een hoger niveau kan worden gegaan. Deze zwart-wit benadering zal voor wijken mogelijk ook gelden. Het is wel de verwachting dat bepaalde hogere waarden lager gelegen waarden kunnen verbloemen. Het is te verwachten dat als een wijk veel sociale interactie heeft maar ook veel criminaliteit dat door de sociale interactie de criminaliteit er minder toe doet of wordt verbloemd [Brink van den: 2008:16]. De Maslow Piramide bestaat uit een vijftal lagen die volgens Maslow de behoefte van de mens vormen [Overmaslow.nl, 2008]. Binnen de Betere Buurt Biotoop zijn een zestal indexen opgesteld die onder te verdelen zijn in de ontwikkelingspiramide van Maslow. De basis wordt gevormd door de lichamelijke behoefte in de Maslow piramide. In dit niveau is het noodzakelijk dat mensen in de basisbehoeften zijn voorzien. Dit betekent dat mensen voldoende eten, drinken en seks hebben. De basis van de Betere Buurt Biotoop wordt gevormd door de gezondheidsindex. De gezondheidsindex brengt het absorptievermogen van een wijk in kaart op basis van de geestelijke, fysieke en maatschappelijke gezondheid van de wijkbewoners en de wijk zelf. Het draait in de gezondheidsindex om levensfase, fysieke toestand en overlastveroorzakende elementen in een wijk. Als er een hoge gezondheidsindex waar te nemen is, zal een negatieve invloed van bijvoorbeeld de bouw van een school, weinig nadelige gevolgen hebben voor het totale buurtoordeel.

Het tweede niveau is de veiligheidsbehoefte. Voor de ontwikkeling moeten mensen in een omgeving verkeren waar het mogelijk is om zich niet belemmerd te voelen. Binnen de veiligheidsbehoefte is het van belang dat er onderdak is en dat mensen bescherming vinden in een sociale organisatie (buurt, werk et cetera). Voor de veiligheidsbehoefte is de voorzieningenindex opgesteld in de Betere Buurt Biotoop. De voorzieningenindex heeft als doel de fysieke structuren in een wijk in kaart te brengen. Dit betekent stratenpatronen maar ook aanwezige winkels en woningen.

Het derde niveau in de behoefteanalyse van Maslow is de sociale interactie. Het is voor mensen belangrijk om vriendschap en liefde in het leven te vinden. Binnen de westerse samenleving is steeds minder van dit niveau terug te vinden ten gevolge van het toegenomen egocentrisme. Voor de sociale behoefte is binnen de Betere Buurt Biotoop een cohesie index opgesteld. In de cohesie index staat de interactie tussen de buurtbewoners centraal en ook de mogelijkheden tot interactie. Dit bepaald met de gezondheidsindex in grote mate het absorptie vermogen van een wijk en het zelforganiserende vermogen van een wijk en zijn bewoners.

Het vierde en voorlaatste niveau binnen de Maslow Piramide is de behoefte aan waardering en erkenning. Het is belangrijk voor mensen dat ze gewaardeerd worden door de omgeving. Het vierde niveau van Maslow komt binnen de Betere Buurt Biotoop naar voren in twee indexen. De indexen zijn de economische- en milieu index. De economische index staat voor de algehele welstand in de wijk maar ook voor de economische autonomie van een wijk. Door te kijken naar de economische behoefte patronen en inkomsten patronen van mensen is de afhankelijkheid waar te nemen. Dit bepaald in grote mate de ontplooiingsmogelijkheden van de mensen. Binnen de milieu-index is het van belang om de lucht-, bodem- en water gesteldheid en beleving daarvan mee te nemen. Binnen de milieu-index wordt de impact op de omgeving en milieu van de wijk en zijn wijkbewoners weergegeven.

De laatste stap van de Maslow Piramide, de culturele zelfontplooiing, is een niveau dat niet iedereen in zijn leven zal behalen. Binnen de Betere Buurt Biotoop is dit terug te vinden in de belevingsindex. In de laatste index staat centraal wat het imago van de wijk is en welke culturele voorziening er zijn. In het bijzonder het imago bepaald in grote mate de beleving van een wijk en de aantrekkelijkheid van een wijk voor toekomstige bewoners. Het blijft wel de vraag of Maslow de juiste basis is. Het is namelijk nooit in de empirie aangetoond dat de theorie van Maslow klopt [Over-maslow.com, 2008]. Dit neemt niet weg dat de theorie kan worden toegepast op een buurt. Naast de zes indexen zijn er een groot aantal indicatoren onderverdeeld binnen de indexen (zie bijlage 1 voor een overzicht).

#### **4.5 Input en onderzoeksmethode van de Betere Buurt Biotoop**

Een model haalt zijn kracht uit de gebruikte data [Baarda, 2001]. Het is van belang dat de data relevant maar vooral actueel is. De Betere Buurt Biotoop maakt gebruik van een veelheid aan statistische en interview data. De cijfermatige informatie zal worden verkregen via de reguliere onderzoeksinstanties waaronder het CBS en gemeentelijke statistische bureaus. Er zal dan gedacht moeten worden aan bijvoorbeeld criminaliteitscijfers, aantal huishoudens en vervoersverbindingen.

Een belangrijke rol binnen de Betere Buurt Biotoop zal zijn weggelegd voor de perceptie van de bewoners over de wijk. Voor de beleving van mensen zal het inmiddels beproefde concept van de Creatieve Piramide worden gebruikt. Binnen de Creatieve Piramide wordt middels een elftal, bestaande uit mensen met eenzelfde achtergrond, gebrainstormd over één onderwerp [CreatieVIPiramide.nl, 2008]. De leiders van de groepen komen daarna bij elkaar om tot een gezamenlijk eindproduct te komen voor de aanvragen van de Creatieve Piramide. Door de gedachtewisseling is het mogelijk om nieuwe ideeën te genereren voor de projectorganisatie. De bijdrage van de wijkbewoners zorgt eveneens voor een verantwoordelijkheidsbeleving voor het plan bij de wijkbewoners. Naast de Creatieve Piramide kan er ook gebruik worden gemaakt van visuele waarnemingen en enquêtes. Bij een visuele waarneming kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het bepalen van de onderhoudstoestand van een wijk. Met een enquête wordt het mogelijk om meningen te peilen of precieze onderwerpen onderzocht te krijgen.

Het onderzoek zal voornamelijk plaatsvinden op straat-, buurt- en wijk niveau om het integrale karakter te handhaven. De modelontwikkelaars hebben het model benoemd als een integraal model dit impliceert dat er rekening moet worden gehouden met beïnvloedingfactoren van buiten de wijk. Dit kan bijvoorbeeld zijn een aanliggend industrieterrein. Door de omvang van het model kan het omslachtige worden om alles te onderzoeken. De vraag die dan gesteld kan worden is wat het risico is als er bepaalde gegevens niet worden meegenomen. Gesteld kan in ieder geval worden dat de integraliteit van het model wordt aangetast. Door het meenemen van de perceptie van bewoners wordt de impact van bepaalde facetten in het model minder van belang aangezien mensen bewust dan wel onbewust alle aspecten meenemen bij de perceptie van een wijk.

#### **4.6 Output gegevens van de Betere Buurt Biotoop**

De harde en zachte data zal na analyse een 'dimensieloos' getal tussen 1 en de 10 opleveren per index [Wijnen, 2008]. Het getal maakt het mogelijk om wijken te rangschikken maar het zegt niets over de kwaliteit van een wijk. Door de systeembenadering wordt het wel mogelijk om te achterhalen waar bepaalde waardebepalingen vandaan komen. De systeembenadering maakt het dus mogelijk om gericht acties te ondernemen. Het is van belang dat dit het ideaal vormt maar het model is op dit moment nog niet in een stadium waarbij dat mogelijk is. Op dit moment is het alleen

nog maar mogelijk om problemen te constateren zoals dat in paragraaf 4.7 ook door andere modellen gebeurt. Het eindcijfer voor de afzonderlijke indexen zal ook weer een eindcijfer opleveren tussen 1 en de 10. Het cijfer komt tot stand door de statistische gegevens te vergelijken met andere wijken en de perceptie van de bewoners over de huidige situatie en het ideaal te vergelijken. Een 10 wordt gegeven als de wijkbewoners en de statistische cijfers aangeven dat het een hele leefbare wijk is. Wat de definitie van leefbaar is zal afhankelijk zijn van het tijdsbeeld en de mensen. Om een cijfer voor de index vast te stellen wordt er gebruik gemaakt van benchmarken. De benchmark bepaald in vergelijking met andere wijken hoe de analysewijk ervoor staat. Binnen de index zal de uitkomst van de Betere Buurt Biotoop worden gespiegeld aan de wetgeving en de zes verschillende indexen (zie figuur 4.2). De uitkomst zal ten aanzien van de wetgeving worden vergeleken met minimum eisen die er vanuit een overheid worden gesteld (percentage scholen per 1000 inwoners). De geanalyseerde wijk zal daarnaast worden vergeleken met de zes indexen om zodoende de wijken met elkaar te vergelijken (bijvoorbeeld 1%, of 2 standaard deviatie afwijking).

#### **4.7 Werkbaarheid van de Betere Buurt Biotoop**

Door de toevoeging van groepsperceptie van wijkbewoners wordt de Betere Buurt Biotoop een dynamisch model dat kan meegaan met maatschappelijke veranderingen. Dit zorgt ervoor dat het model een actuele weergave geeft van de situatie. Dit maakt het voor ontwikkelaars, corporaties en gemeenten mogelijk om een actuele probleemdefinitie te verkrijgen. Wel kan er een splitsing zijn tussen de bewonerspercepties maar door inzicht te geven in de verschillende percepties wordt het mogelijk om een totaal oplossing of synergie te ontdekken. Door de ontwikkeling van groepsperceptie ontstaat er bij bewoners en de andere partijen inzicht in de problemen maar ook een urgentiebeleving. Dit kan ervoor zorgen dat er draagvlak bij de partijen ontstaat met als gevolg dat ontwikkelingen sneller gestart kunnen worden. Het wordt dus ook een soort communicatie middel naar bewoners, tussen bewoners en tussen de overige partijen.

De ontwikkelaars van het model zijn zich bewust dat de Betere Buurt Biotoop indexen onder arbitraire wetenschappelijke voorwaarden tot stand zijn gekomen [Brainstorm,2008]. Dit beschouwen zij overigens niet als zwakte omdat de indicatoren en indexen tot stand zijn gekomen door gesprekken met belanghebbenden en professionals. Met de index invulling proberen de modelontwikkelaars dubbeltellingen te voorkomen, dit heeft tot gevolg dat bepaalde indicatoren binnen indexen vallen die ook in andere indexen te plaatsen zijn.

Voor de toekomstige ontwikkelingen van het model is het nodig om te kwalificeren wat de toegevoegde waarde is van elke indicator. Aanvullend moet de impact van de verschillende indicatoren worden gemeten zoals Marlet [2008:13] dat al heeft gedaan (zie hoofdstuk 5). Zoals al aangeven is de Betere Buurt Biotoop op dit moment nog een analysemodel omdat het nog geen causaliteit, correlaties en systemen kan bloot leggen. Dit is wel het toekomstdoel van de ontwikkelaars om op basis van systemen het ook mogelijk te maken om probleemonderzoek te doen en de daadwerkelijke oorzaken aan te pakken. De ontwikkelaars van de Betere Buurt Biotoop verwachten eind 2008 de eerste testen met het model te kunnen uitvoeren. Wel zijn delen en onderzoeksmethoden voor het model al in de praktijk getest zoals het Creatieve Piramide concept [Brainstorm, 2008]. De Betere Buurt Biotoop moet voor de toekomst ook rekening gaan houden met de werkbaarheid van de gegevens. Door een te omslachtig of complex model te ontwikkelen neemt de werkbaarheid van het model af. *“Door ideeën, theorieën, modellen, gereedschappen en veldexperimenten moet het model en de verschillende indexen de verdere vorm krijgen “[JANUS, 2007].* De voorgaande zin staat in de toekomstige tijd en dat is ten gevolge van de

premature fase waarin het model zich op dit moment bevindt. Dit maakt het lastig om duidelijkheid te geven over de exacte invullingen maar geeft ook de mogelijkheid om aanbevelingen te doen.

#### **4.8 Andere wijkanalyse modellen**

Het doel van paragraaf 4.8 is om andere benaderingswijzen van wijkanalyse weer te geven. Het is de bedoeling om inzicht te verkrijgen in de gebruikte onderzoeksmethode en verklarende kracht van de modellen. In dit hoofdstuk zal worden stilgestaan bij de analysemethode van de Vogelaar wijken, Early Warning Model van Marlet en de Leefbaarometer® VROM.

##### **Wijkselectie van Minister Vogelaar**

De selectiemethode van Minister Vogelaar is de eerste poging van de Rijksoverheid om de wijken te rangschikken [Verweij, 2008]. De aandacht voor een selectiemethode is gelegen in de VROM publicatie 'Kosten en Baten' waarin wordt gesteld dat gefocust moet worden op wijken met meervoudige problemen. Dit is de basis van de Vogelaar methode en dan in het bijzonder de accumulatie van verschillende sociaal-economische problemen. De Minister geeft als keuze voor de wijken aan dat er sprake is van de grootste mate van tweedeling in deze 40 wijken [Munster, 2007].

Ten grondslag aan de selectie van de wijken liggen twee rapporten; 'ruimtelijke concentratie van achterstanden en problemen' met als subtitel inventarisatie en actualisatie en analyse achtergronden<sup>viii, ix</sup>. De beide rapporten maakten duidelijk dat bepaalde structurele kenmerken in een wijk zorgen voor de voorwaarde van een probleemwijk. De kenmerken zijn: hoge dichtheid, grote homogeniteit, hoog aandeel huurwoningen en slechte kwaliteit van de voorraad [Brouwer e.a. 2007]. Volgens Dopheide [2007] concentreert de overheid, door deze analyse, zich vooral op de sociale en fysieke (her) ontwikkeling van wijken. Dit zou volgens Heins [2008] een gemis opleveren aangezien niet wordt ingezet op de economische ontwikkelingsmogelijkheden. Bij de aanpak van de 40 probleemwijken komt de aandacht te liggen op wonen, werken, leren, integreren en veiligheid [VROM e.a. 2007]. Dit zou, in tegenstelling tot wat het beeld is, toch met de verschillende aspecten van stedelijke vernieuwing benaderen.

##### **Doelstelling**

De selectie is gedaan op basis van sociale-, fysieke- en belevingskenmerken onderverdeelt in 18 indicatoren. De indicatoren zijn verdeeld over een 4-tal thema's: sociaal-economische achterstanden bij huishoudens (drie indicatoren); fysieke achterstanden in de woningvoorraad (drie indicatoren); (sociale) leefbaarheidproblemen, zoals ervaren door wijkbewoners (vijf indicatoren); en fysieke problemen volgens wijkbewoners (zeven indicatoren) [Dopheide, 2007]. De inzet van het beleid heeft vooral tot doel om de woningmarktpositie van de verschillende wijken te verbeteren. Dit wordt bereikt door de woningvoorraad aan te passen en geschikt te maken voor andere doelgroepen. Het doel dat de overheid daarmee nastreeft is wijken zowel fysiek als sociaal vooruit helpen. Bij stedelijke vernieuwing van een buurt wordt er niet ingezet op de huidige bewoners maar op een gehoopte ideale bevolkingssamenstelling door toevoeging van kansrijken. De veronderstelling dat door het aantrekken van bewoners met een hoger inkomen de sociale cohesie in een wijk zal verbeteren is niet onderbouwd<sup>x</sup> [Smit e.a., 2005]. Het toevoegen van hogere inkomens aan een wijk heeft tot gevolg dat er een grotere diversiteit in wijken ontstaat met toch al een lage sociale cohesie [Smit, 2005]. Zoals in hoofdstuk 2 ook naar voren is gekomen in de 'juiste' wijze van probleemaanpak zeer divers.

## Onderzoeksproces

De fysieke (woningen) en maatschappelijke (cohesie) aspecten kunnen worden gekwantificeerd op basis van achterstanden en problemen [Brouwer, 2007]. *Als de kwaliteit van de woningvoorraad en de omgeving lager is dan gemiddeld spreken we van een fysieke achterstand. En als de genoemde menselijke vermogens kleiner zijn dan gemiddeld is er sprake van een maatschappelijke achterstand [Brouwer, 2007].* Achterstanden zullen altijd bestaan maar het wordt anders als de achterstanden samengaan met problemen [Brouwer, 2007]. Problemen kunnen ook fysiek en maatschappelijk zijn maar bij problemen ontstaat er overlast. Het is van belang dat er rekening wordt gehouden dat er altijd verschil zal zijn tussen de mensen. In het bijzonder een combinatie van de problemen zorgt voor de aanmerking als probleemwijk. Na vaststelling van de meest verklarende factoren (zie ook Marlet) is onderzoek uitgevoerd in de wijken waarna een rangschikking van de meest slechte wijken heeft plaatsgevonden.

Een wijk werd geselecteerd op basis van afwijkende z-scores (gestandaardiseerde maat) ten opzichte van het gemiddelde. De standaardisatie zorgt ervoor dat de scores, van verschillende kenmerken, konden worden opgeteld en ontstaat er een totaal score. De gegevens voor de wijkselectie zijn tot stand gekomen op basis van het 4-cijferige postcodeniveau en alle gegevens die daarvoor beschikbaar waren.

## Uitkomsten en karakteristieken wijkselectie

In de veertig probleemwijken die geselecteerd zijn wonen ongeveer 800.000 mensen. Brouwer geeft aan dat als de z-scores op een normaalverdeling afgezet worden het de verwachting was dat 20 wijken in de probleemcategorie zouden vallen. Het blijken er echter 200 te zijn en dat geeft volgens Brouwer de ernst van de situatie aan [Brouwer, 2007]. Het blijkt dat negatieve aspecten in de wijk elkaar sterker beïnvloeden dan de positieve aspecten. Uit de analyse, op basis van de 18 indicatoren, blijkt dat de sociale overlast en het aandeel woningen van lage kwaliteit erg hoog is. Tevens blijkt dat de verhuisneiging onder de mensen in de wijk zeer hoog te zijn.

De 40 wijken hebben een aantal karakteristieken die sterk afwijken van het algemene patroon [Brouwer, 2007]:

- Het aandeel allochtonen is met 57% erg hoog met een sterke groei van de bevolking.
- Het aandeel huurwoningen is met 77% is erg hoog.
- De huurprijzen verschillen niet veel door het woningwaarderingstelsel. De kooprijzen echter zijn in aandachtswijken beduidend lager.
- In heel Nederland is er sprake van vergrijzing maar niet voor de grote steden en de 40 wijken.

De probleemwijken zijn mede door selectiecriteria (minimaal 100 huishoudens) vooral te vinden in stedelijke omgevingen. Het gaat dan om de 31 grote steden van Nederland. Er is ook een oververtegenwoordiging te zien van de 4 grote steden die 80% van de bewoners van de probleemwijken huisvesten. Dit is toe te rekenen aan de grotere problematiek die hier speelt [Brouwer, 2007]. Bewoners van de probleemwijken doen het in vergelijking met bewoners van een 'normale' wijk slechter. Dit is vooral ten gevolge van een laag opleidingsniveau en het vinden van een geschikte woning blijkt ook lastiger.

## Kritiek op de analysemethode

Munster geeft aan dat het huidige beleid waarbij veel woningen worden gesloopt en duurdere woningen worden teruggeplaatst weinig effectief is. De gedachte dat een rijkere buurman als voorbeeld dient voor de andere mensen in de buurt blijkt niet te kloppen

[Smit, 2005]. De kansarmen blijken echter uit de buurt te worden gejaagd en de problemen mee te nemen naar andere buurten (waterbedtheorie) [Trouw, 2007]. Het (her) ontwikkelen van de wijk is wel het beleid dat wordt voorgestaan in de Vogelaarselectie. Dopheide [2007] geeft aan dat de 18 indicatoren het mogelijk hebben gemaakt om het onmogelijke, de probleemstatus van een wijk, te meten. Munster [2007] beschouwd kleine woningen niet als een teken van achterstand zoals die wel in de Vogeljaar indicatoren zijn meegenomen. Het is daarnaast onduidelijk hoe de fysieke verhoudingen staan tot de sociale verhoudingen [Munster, 2007]. Brouwer geeft in zijn selectiecriteria aan dat ieder thema een zelfde invloedsverhouding heeft, namelijk 1. De verdeling van gewicht aan de vier verschillende factoren is gedaan omdat een andere verdeling even arbitrair zou zijn geweest [Verweij, 2008]. Dopheide [2007] stelt de vraag of het analysemodel een correcte weergave van de werkelijkheid zal zijn. Dopheide [2007] geeft aan dat de indicatoren als hulpmiddel moeten worden gezien en niet zoals nu een besluitvormingsinstrument. De indicatoren moeten zorgen voor een gezamenlijke probleemperceptie [Dopheide, 2007]. Er zijn daarnaast ook nog een groot aantal kritiekpunten op de benaderingswijze: het ontbreken van deelname van gemeenten, geen verschil van grote en kleine stad, onduidelijkheid over de meetbaarheid en een te hoog aggregatieniveau [Dopheide, 2007].

### **Op weg naar een Early Warning van Stichting Atlas voor Gemeenten**

Van den Brink stelt dat er een duidelijke samenhang is in de onveiligheidsbeleving en de verhuisgeneigdheid van bewoners [Brink van den, 2008:319]. Op basis van deze veronderstelling is Marlet aan zijn onderzoek begonnen. De modelontwikkelaars willen zorg dragen aan het inzicht in de problematiek, dat beleidsmakers bij een beslissingsproces van wijkherontwikkeling hebben. Het analysemodel van Early Warning heeft tot doel om de aard en de achtergronden van stedelijke problemen in kaart te brengen op basis van statistisch onderzoek. Er moet worden achterhaald welke mechanismen en factoren van invloed zijn op problemen en op welke wijze die met beleid te beïnvloeden zijn. Er is in deze situatie vooral gezocht naar oorzaak en gevolg in die stedelijke mechanismen. De uitkomsten van het model zijn vooral om de leefbaarheid en veiligheid van een wijk te indexeren.

### **Onderzoeksmethode**

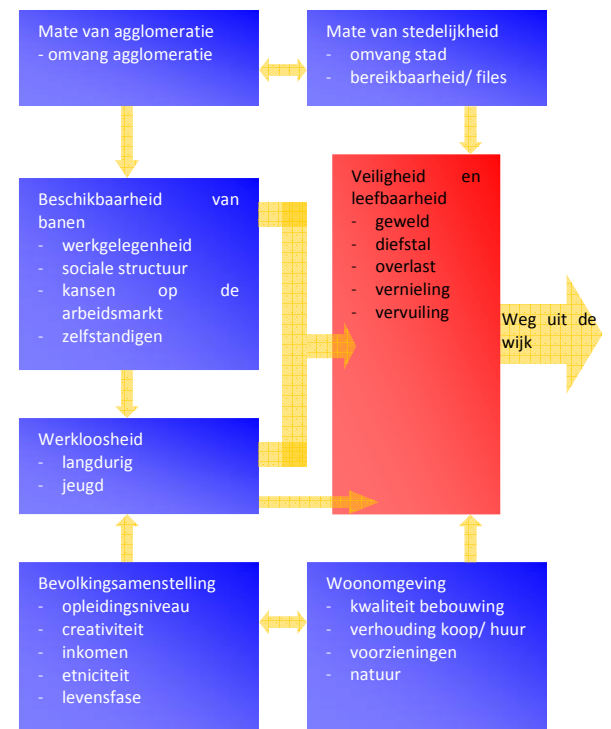
De ontwikkelaars van het model hebben zich gericht op omvangrijk kwantitatief onderzoek. De ontwikkelaars stellen dat het model een objectieve manier is om wijken te analyseren en vergelijken. Het Early Warning model is gestart als theoretisch model die stedelijke problemen weergeeft en welke factoren en mechanismen er op van invloed zijn. Om de achtergronden van de problemen in de wijken te verklaren zijn de ontwikkelaars van het Early Warning Model gestart met een meervoudige regressie analyse van een groot aantal indicatoren. Vanuit de verschillende indicatoren is er gezocht naar onderzoeksvariabelen die de verschillende indexen weer kan geven. In figuur 4.4 zijn de onderzoeksindicatoren weergegeven. Het onderzoeksmodel kent twee lagen. De eerste laag bevat indicatoren die een directe indicatie bieden voor de problemen in een wijk. Die probleemindicatoren zijn indicatoren voor de leefbaarheid, overlast en veiligheid die meetbaar en significant van invloed zijn op het woongedrag van mensen [Marlet, 2007]. De causale relaties worden in model 4.4 door pijlen weergegeven en zijn door de ontwikkelaars gebaseerd op hypothetische oorzaakgevolg relaties. De ontwikkelaars sluiten niet uit dat omgekeerde relaties ook kunnen plaatsvinden al is dit vanuit de theorie niet te verwachten. Dit wordt weergegeven als het rode blok. De tweede laag bevat de structurele kenmerken van een wijk die significant samenhangen met leefbaarheids- en veiligheidsproblemen. Dat zijn de blauwe blokken. Het voordeel van deze benadering is dat de problemen en structurele kenmerken die ermee samenhangen uit elkaar worden getrokken [Marlet, 2007]. Het signaleringssysteem levert twee gewogen samengestelde indicaties op; een index voor



leefbaarheid en veiligheid en een index voor structurele kenmerken [Marlet, 2007]. De methode zorgt voor een vergelijkingsmethode tussen verschillende steden en daarnaast kunnen de effecten van het beleid over een periode van tijd gemeten worden. Dit zorgt nog niet voor een Early Warning waar het model voor staat. De structurele kenmerken blijken wel een voorspellend kenmerk te hebben volgens de ontwikkelaars van het model.

De uitkomsten van het Early Warning Model geven aan dat het grootste aantal probleemwijken in de grote steden te vinden is. Dit is geen onverwachte constatering als er gekeken wordt naar de meegenomen indicatoren. Een stedelijke omgeving wordt als structureel kenmerk voor problemen gesteld. De conclusie van Marlet is in twijfel te trekken aangezien in minder stedelijke gebieden ook grote problemen waar te nemen zijn [NRC, 2008]. Aan de hand van woongedrag (aantrekkelijkheid om in een wijk te wonen) van mensen wordt de leefbaarheid van de wijken geanalyseerd. Er wordt van uitgegaan dat mensen op basis van de persoonlijke woningvoorkeuren de leefbaarheid van een wijk aangeven. Mensen zijn bereid meer voor een woning te betalen als het in een aantrekkelijke wijk is gesitueerd en visa versa. Parameters voor de woningvoorkeur zijn onder andere: misdrijven, vernieling, overlast et cetera [Marlet, 2007]. De weging van de verschillende parameters is gebaseerd op de waarde die de mensen eraan hechten. De index is vervolgens gecorrigeerd met de mate van gentrification. Dit vanuit het idee dat een populaire wijk geen hulp nodig heeft.

Figuur 4.4: Early Warning Model



### Sterke punten van Early Warning Model

De makers zien als onderscheidend vermogen van het Early Warning Model, het onderscheid tussen indicatoren die een probleem aangeven en tussen indicatoren die de achtergrond van de problematiek aangeven [Marlet, 2007]. Daarnaast beweren de ontwikkelaars dat er een theoretische onderbouwing onder de verschillende indexen ligt. Een ander probleem waarover regelmatig is gepubliceerd, is de selectie van wijken op viercijferige postcodegebieden [Dopheide, 2007]. Het Early Warning Model baseert zijn onderzoek op de zes-cijferige postcodegebieden. Het laatste voordeel van het Early Warning Model is dat er bij de Vogeljaar wijken altijd een top 40 zal blijven bestaan (ten gevolgen van de 2 standaarddeviatie methode) en bij het Early Warning Model wordt de kwaliteit van een wijk uitgedrukt in een percentage [Marlet, 2007]. Het blijft de vraag of dit een legitieme redenering is aangezien er altijd wijken zijn die in de slechtste 1% vallen.

### Leefbaarometer® van VROM [Verweij, 2008]<sup>xi</sup>

VROM komt in augustus 2008 met een nieuw wijkanalysemodel genaamd: Leefbaarometer. De leefbaarometer geeft op basis van 50 indicatoren een kwaliteitscijfer voor de leefbaarheid in een wijk. Het model gaat uit van twee afhankelijke variabelen: woningwaarde en de mening van de bewoners over de leefomgeving. De leefbaarometer is een samenvoeging van een tweetal modellen. Het eerste is het Marlet model zoals dat in

de voorgaande paragraaf is aangegeven. De tweede input wordt gevormd door interviews met de wijkbewoners en op basis van enquêtes zoals dat bij het WOON onderzoek gebeurt. Eind 2008 tot midden 2009 gaat er het nieuwe WOON onderzoek van start [IKCRO, 29-07-2008]. Beide uitkomsten worden samengenomen met als doel één eindwaarde te genereren. De eindwaarde komt op een schaalbalk met 7 variabele waarvan er 2 slechte, 1 neutrale en 4 goede posities zijn. Dit model analyseert op zes-cijferige postcodeniveau. Door de niet-gepubliceerde staat van het model is het nog niet aan te geven wat de voor- en nadelen van het model zijn.

#### **4.9 Samenvattende conclusie**

Het vierde hoofdstuk heeft in het teken gestaan van de Betere Buurt Biotoop dat als analyse/besluitvormingsmodel kan dienen tijdens de eerste fase van ruimtelijke ingrepen. De deelvragen die in dit hoofdstuk beantwoord worden zijn: *“Wat is het doel, proces en output van de Betere Buurt Biotoop en welke wijkanalysemethoden zijn er gebruikt tijdens voorgaande plan- en besluitvormingsprocedures voor ruimtelijke (her) ontwikkeling?”* De Betere Buurt Biotoop geïnitieerd door de Twee Snoeken ICT tracht een integraal analyse- en besluitvormingsmodel te zijn voor (binnenstedelijke) wijkenontwikkeling. Het uitgangspunt is vooral gebaseerd als analysemodel voor wijken. Door het nieuwe model van VROM zoals weergegeven in paragraaf 4.7 zal het analyseren van wijken hoogstwaarschijnlijk niet meer als toegevoegde waarde blijken. Een aspect dat ontbreekt in het VROM model is de dynamische perceptie van wijkbewoners. Dit zou een aanvullende waarde voor de Betere Buurt Biotoop kunnen zijn. In hoofdstuk 5 zal de Betere Buurt Biotoop worden gekoppeld aan de actoren en het plan- en besluitvormingsproces zoals dat is weergegeven in hoofdstuk 2 en 3.

Door de deelname van een grote diversiteit aan partijen wordt het model vorm gegeven. De Betere Buurt Biotoop bepaald op basis van zes indexen de kwaliteit en de binding van een wijk. De verschillende indicatoren zijn subjectief samengesteld door de modelontwikkelaars maar vormen wel een kapstok om de indicatoren die spelen bij wijkontwikkeling aan op te hangen. De systematische benadering maakt het ook mogelijk om ingrepen of besluiten in wijken op spin-offs en uitvloeiingen te beoordelen. Het doel is inzicht te verkrijgen in de relaties die de afzonderlijke aspecten hebben. Het moet door het inzicht mogelijk worden om te begrijpen wat de ingrepen moeten zijn om een probleem op te lossen en welke gevolgen de ingrepen hebben. Het betekent dus dat afhankelijk van het probleem bepaalde ‘eigenschappen’ aan een wijk worden toegevoegd om de problematiek op te lossen

De systeem systematiek dient overigens nog ontwikkeld te worden. Door de diversiteit aan mensen en instellingen die meewerken aan de vormgeving van het model ontstaat een grote mate van kennisintegratie. De voordelen van de Betere Buurt Biotoop strekken zich voornamelijk uit op het gebied van kennisdeling en kennispiegeling bij de verschillende partijen. De input van het model zal worden verkregen door gebruikt te maken van statistische gegevens afkomstig van bijvoorbeeld het CBS maar voornamelijk door input van de dynamische groepsperceptie van homogene wijkbewoners, door middel van het Creatieve Piramide concept. De uitkomst van het model levert een getal op die de staat van een wijk aangeven en die als spiegel of benchmark kan dienen voor de verschillende actoren ten opzichte van andere wijken.

Van den Brink [2008:313] constateert een samenhang tussen de probleembeleving van de bewoners en de score van wanorde en overlast. Er was een positieve correlatie tussen het aantal delicten en het probleem karakter van het leven in een wijk [Brink van den,

2008:315]. Beleving van problemen is dus een belangrijk thema om bij besluitvorming rekening mee te houden. De wensen van de bewoners zouden leidend moeten zijn, overigens binnen randvoorwaarden, om zodoende tot voldoende draagvlak te komen voor de plannen. De Betere Buurt Biotoop tracht op basis van een zestal indexen de groepsperceptie van de buurtbewoners te vangen in één model. Het voordeel van het vormen van groepsperceptie is dat individuen de eigen perceptie/ mening moeten verdedigen waardoor beargumenteerd wordt waarom ze een bepaald iets vinden. Dit heeft als groot voordeel dat er duidelijk nagedacht wordt over de probleemstelling en er wordt meegelopen met de hardst schreeuwende. In het bijzonder blijken jongeren, allochtonen en mensen met een hoger inkomen niet betrokken te zijn bij de wijkontwikkeling [Pennens, 2006:35]. De Betere Buurt Biotoop tracht dit te ondervangen door het onderzoek in homogene groepen, waarin de verschillende partijen zich vertrouwt voelen, te laten plaatsvinden. Het andere grote voordeel is dat door gezamenlijke planvorming er een draagvlak ontstaat bij de buurtbewoners met als gevolg dat het planproces als geheel sneller kan verlopen en er tijdswinst ontstaat.

In vergelijking met de andere analyse modellen blijkt dat de Betere Buurt Biotoop gebruikt maakt van een groot aantal analysemethoden en data. Dit komt het model en de verklarende kracht ten goede. Objectief vastgestelde gegevens krijgen pas betekenis als ze worden gerelateerd aan de perceptie en oordelen van mensen die er wonen [Iersel, 2008:1]. Het nadeel is wel dat er veel informatie nodig is en de vraag is ook of alle gegevens noodzakelijk zijn. Door de staat waarin de Betere Buurt Biotoop verkeerd is het nog lastig uitspraken te doen over bepaalde invloed van verschillende indexen en in het bijzonder over de onderlinge causaliteit. Het grote verschil tussen de analysemodellen is dat de Betere Buurt Biotoop uitgaat van de kansen in een wijk en zijn huidige wijkbewoners. De andere analysemodellen gaan vooral in op de negatieve aspecten en welke toevoegingen er gedaan moeten worden. De Betere Buurt Biotoop tracht ook de synergie en geschiedenis in een wijk te achterhalen. Dit zorgt ervoor dat er een bepaalde verbintenis met de wijk ontstaan waardoor de mensen de wijk gaan waarderen en behouden. De Betere Buurt Biotoop onderzoekt de wijk in een groter geheel (de stad) waardoor ook mogelijk het 'waterbedeffect' wordt voorkomen [Slob, 2008:5]. Door het waterbed effect zoals benoemd door hoogleraar Kempen gaan de huidige bewoners van de probleemwijken zich vestigen in aanpalende wijken waardoor de problemen zich verplaatsen [Meerhof, 2008]. Naast het analyseaspect tracht de Betere Buurt Biotoop ook inzicht te geven in de verschillende belangen om ook dienst te doen als besluitvormingsmodel. Deze masterthesis richt zich voornamelijk op het besluitvormingsaspect. Een analysemodel heeft als doel vooraf aan te geven welke aspecten in een wijk verstorend werken op de leefbaarheid in een wijk of aan de andere kant niet in het ideaal beeld passen. Een besluitvormingsmodel moet duidelijkheid brengen in de te nemen stappen of keuzen.

In hoofdstuk 1 en 4 is de Betere Buurt Biotoop afwisselend benoemd als methode en als instrument. Zoals hierboven is weergegeven komt de VROM met een nieuw analysemodel [Verweij, 2008]. De Betere Buurt Biotoop zal dan een besluitvormingsmethode moeten worden en aansluiting zoeken bij de onderzoeksgegevens van het VROM. De Betere Buurt Biotoop zou beter een instrument kunnen worden, voor de verschillende betrokken partijen, dat inzicht in elkaars belangen brengt.

---

<sup>vi</sup> Zie voor een overzicht van bestaande signaleringssystemen voor wijken, het literatuuroverzicht: F. den Breejen, A. Buys, V. Thunnissen (2006), greep op wijkontwikkeling, Rigo, Amsterdam.

<sup>vii</sup> JANUS is Joint Architectural Network for Urban Synergy

<sup>viii</sup> Brouwer J., Willems J., Ruimtelijke concentratie van achterstanden en problemen, inventarisatie, ABF research, Delft

<sup>ix</sup> Brouwer J., Willems J., Ruimtelijke concentratie van achterstanden en problemen, actualisatie en analyse achtergronden, ABF research, Delft

<sup>x</sup> Kils M. van der (2004), Diversiteit op buurtniveau, Rooilijn nr. 1 pag. 18-24

<sup>xi</sup> Het bestaan van dit model is tijdens een van de interviews naar voren gekomen. Er is nog niets over het gehele model gepubliceerd wat het moeilijk maakt om de meerwaarde van het model aan te geven.

# Hoofdstuk 5: De Betere Buurt Biotoop in het Plan- en Besluitvormingsproces

Hoofdstuk 5 staat in het teken van de toegevoegde waarde van de Betere Buurt Biotoop bij plan- en besluitvorming. In dit hoofdstuk zal de theoretische benaderingswijze van hoofdstuk 2 en 3 worden gekoppeld aan de Betere Buurt Biotoop. Daarnaast zal in een theoretische prioriteitsbepaling plaatsvinden van de Betere Buurt Biotoop indexen. De deelvragen die in dit hoofdstuk beantwoord worden zijn:

- *“Op welke manier bepalen actoren welke indicatoren prioriteit verdienen?”*
- *“Welke prioriteit geven de actoren aan de indexen van de Betere Buurt Biotoop?”*

**Dit hoofdstuk heeft als doel voor aanvang van de empirische toetsing conclusies op te stellen op basis van theoretische informatie. In het volgende hoofdstuk zullen de conclusies in de empirie worden getoetst. Dit hoofdstuk is tot stand gekomen door literatuuronderzoek.**

## **5.1 De betere Buurt Biotoop bij plan- en besluitvorming**

In hoofdstuk 2 en 3 is uitgebreid beschreven welke actoren betrokken zijn bij ruimtelijke (her) ontwikkeling, wat het doel is en hoe zij betrokken zijn bij plan- en besluitvorming. In deze paragraaf zal de Betere Buurt Biotoop worden gekoppeld aan de voorgaande hoofdstukken met als doel de aanvullende waarde te achterhalen.

### **Actoren en de rol**

Hoofdstuk 2 heeft in het teken gestaan van de betrokken actoren bij binnenstedelijke ruimtelijke (her) ontwikkeling. In het bijzonder zijn de overheid, corporatie en in mindere mate commerciële partijen risicodragend betrokken. De rol van de commerciële partij is wel aan het groeien aangezien zij veel ervaring hebben met ontwikkelen en marktkennis hebben. De partij die niet wordt genoemd zijn de bewoners aangezien zij niet risicodragend participeren. De bewoners hebben overigens wel een zeer machtige rol ten gevolge van publiekrechtelijke machtsmiddelen die zij kunnen inroepen. In hoofdstuk twee is ook duidelijk geworden met welk doel de verschillende partijen participeren. De overheid wil voornamelijk de ingezetenen van een stad een veilige omgeving bieden waar mensen zich kunnen ontplooiën. De corporaties willen mensen die niet zelf een woning kunnen bemachtigen helpen om dit alsnog te doen. Het doel van de commerciële partijen bij gebiedsontwikkeling is primair rendement maken en secundair maatschappelijk verantwoord ondernemen. Het probleem van de verschillende partijen is dat ze onderling met elkaar verbonden zijn in een plan- en besluitvormingsproces. Het is niet mogelijk voor een van de partijen om zelfstandig een ontwikkeling te volbrengen. De verschillende partijen zijn aan elkaar verbonden en dienen samen te werken om resultaat te boeken. Bij

de samenwerking gaat het wel eens mis door verschillende ambities en doelen die onvoldoende met elkaar worden gecommuniceerd. In de masterthesis werd gezocht of door inzicht te hebben in de Betere Buurt Biotoop een plan- en besluitvormingsproces versneld kan worden. Door inzicht in elkaars belangen, ambities en doelen wordt het mogelijk dat een zelforganiserend vermogen ontstaat waar sturingsinstrumenten en machtsmiddelen van ondergeschikt belang worden. Communicatie wordt dan het belangrijkste instrument op basis van vertrouwen. Dit zelforganiserende vermogen ontstaat door vertrouwen tussen de partijen en dit vertrouwen benoemt Twijnstra Gudde in 'Best Practices'(paragraaf 2.3) als een belangrijke succesfactor.

### **De Betere Buurt Biotoop als instrument**

De Betere Buurt Biotoop is gestart als analysemodel dat op een integrale manier een wijk onderzoekt. De Betere Buurt Biotoop was als aanvulling of vervanger van de Vogelaar analyse bedoeld. De toegevoegde waarde van de Betere Buurt Biotoop aan de Vogelaar methode is dat de probleemperceptie van bewoners wordt meegenomen. Dit heeft tot gevolg dat bepaald kan worden welke indicator een hogere prioriteit verdient dan een andere. In de Vogelaarmethode zijn alle indicatoren als gelijken gezien. Uit het onderzoek van Marlet [2007], Brink [2008] e.a. blijkt dat niet iedere indicator een vergelijkbare invloed uitoefent op de totale probleembeleving. Dit is dus een duidelijk voordeel van de Betere Buurt Biotoop. Door een nieuw model van VROM (leefbaarometer) is het analyseaspect op basis van statistische gegevens niet meer de meerwaarde van de Betere Buurt Biotoop. De Betere Buurt Biotoop zal een instrument of kader moeten worden waarbinnen het mogelijk word om de groepsperceptie van buurtbewoners in te vangen. Door het bepalen van de groepsperceptie wordt het mogelijk om kennisoverdracht van de bewoners naar de projectorganisatie te laten plaatsvinden. Belangrijker is nog dat het instrument een dynamische weergave is van de situatie en niet alleen op basis van harde statistische data. Dit betekent dat de perceptie van inwoners wordt meegenomen tijdens besluitvorming. Door de toevoeging van groepsperceptie van wijkbewoners is een deel van de probleemcomplexiteit inzichtelijk te maken. Voor de verdere ontwikkeling zal de Betere Buurt Biotoop niet alleen een probleemopsommend instrument moeten worden maar het moet de probleemcontext en samenhang gaan weergeven. Dit kan een daadwerkelijke meerwaarde voor de plan- en besluitvorming.

### **De Betere Buurt Biotoop en plan- en besluitvorming**

Door de veranderende sturing vanuit de overheid, zoals die in hoofdstuk 2 is benoemt, houdt in dat partijen gelijkwaardiger aan elkaar zijn. Dit betekent dat communicatie nodig is om een ontwikkeling te kunnen vormgeven. De Betere Buurt Biotoop is een aanvulling op de netwerkbenadering. De Betere Buurt Biotoop zorgt voor inzicht in prioriteit van de verschillende partijen en buurtbewoners. Het inzicht zorgt ervoor dat plan- en besluitvormingsprocessen sneller verlopen. Het grote voordeel van inzicht in de verschillende belangen van partijen zou betekenen dat er een bepaalde mate van zelforganiserend vermogen zou kunnen ontstaan zoals dit in de complexiteitstheorie wordt verondersteld. Bij de plan- en besluitvorming zijn een aantal aspecten van belang. Voor de start dient er een sense of urgency te zijn. Dit betekent dat de betrokken zoals die in de inleiding van de paragraaf zijn benoemd zich realiseren dat er wat moet gebeuren. Dit kan een bepaalde gebeurtenis zijn (vuurwerkramp Enschede) of een analyse van de situatie (de Vogelaar wijken). Als de sense of urgency is bepaald is het voor de planvormende actoren van belang om een duidelijke probleemanalyse te maken. Dit is een stap waar de Betere Buurt Biotoop een toegevoegde waarde kan leveren ten opzichte van de huidige analysemethoden. De Betere Buurt Biotoop brengt door de groepsperceptie de dynamiek van de wijk in kaart en door de dynamiek krijgt de planvormer een beter beeld van de

daadwerkelijke problemen. De volgende fase is de ontwikkelingsfase. In deze fase staat voorop dat er een plan ontwikkeld wordt dat meerwaarde oplevert en draagvlak verkrijgt onder de bewoners en de planvormers. In deze fase is waarschijnlijk de sterkste kracht van de Betere Buurt Biotoop gelegen. Tijdens de eerste en laatste wijkanalyse van de Rijksoverheid is niet ingezet op bepaald prioriteiten. Door de Betere Buurt Biotoop is te achterhalen wat de wijkbewoners als belangrijkste problemen zien. Dit maakt het mogelijk om direct verbeteringen in een wijk te brengen. Dit zorgt er ook voor dat er een beter beeld ontstaat bij de wijkbewoners over de ingrepen en zomogelijk ook meer draagvlak ontstaat voor de plannen. Door dit draagvlak is het ook mogelijk dat wijkbewoners onderling activiteiten ontplooiën voor een betere wijk. Dit kan worden gezien als een vorm van zelforganisatie.

In hoofdstuk 3 is het stromenmodel van Kingdon aangehaald als model dat inzicht geeft in processen tijdens besluitvorming. Er moeten drie onafhankelijke stromen (opgave, concept en draagvlak) bij elkaar komen om tot een besluit te komen. Aan alle drie de stromen kan de Betere Buurt Biotoop een toevoeging leveren. In de opgavestroom zorgt de Betere Buurt Biotoop voor een dynamisch inzicht in het probleem. Dit zorgt voor een duidelijke probleemstelling door de partijen. In de conceptstroom draagt de Betere Buurt Biotoop zorg voor input van bewonerswensen. Door de toevoeging van de bewonerswensen wordt het in de draagvlakstroom eenvoudiger om het draagvlak te verkrijgen.

Hobma [2003] geeft op pagina 23 van de masterthesis aan dat succes bij ruimtelijke (her) ontwikkeling is onder te verdelen in proces- en productcriterium succes. De Betere Buurt Biotoop kan een meerwaarde opleveren bij het procescriterium door inzicht te geven in elkaars belangen waardoor samenwerking wordt bevorderd.

### **De Betere Buurt Biotoop en sturing**

In hoofdstuk 2 is bepaald dat het netwerk de bepalende structuur is bij gebiedsontwikkeling. Binnen dit netwerk dient door onderling overleg tussen partijen tot een gezamenlijke plan- en besluitvorming te komen. De eerste generatie sturingsinstrumenten hebben niet meer de kracht die zij hadden bij een hiërarchische structuur. Door de netwerkstructuur is overleg het leidende sturingsinstrument geworden. Belangrijk bij overleg is informatievoorziening en vertrouwen. De toegevoegde waarde die de Betere Buurt Biotoop kan vervullen als sturingsinstrument is dat het een beter beeld geeft van de betrokken actoren. Dit betekent dat andere partijen strategische samenwerkingsverbanden kunnen aangaan waarbij belangen worden gekoppeld. Teisman beschouwt dit als de belangrijkste voorwaarde voor besluitvorming [Teisman, 1998:218].

Door de transparantie tussen de verschillende belanghebbenden en de draagvlakcreatie mogelijkheden van de Betere Buurt Biotoop verdient het instrument zijn plaats in het ontwikkelingsproces. De Betere Buurt Biotoop verdient vooral zijn plaats in de initiatief- en ontwikkelingsfase van ruimtelijke (her) ontwikkeling. In het Kader 2.2 is een 12-tal succesfactoren opgenomen van ruimtelijke (her) ontwikkeling. Als de mogelijkheden van de Betere Buurt Biotoop worden gekoppeld aan de succesfactoren wordt zichtbaar dat de Betere Buurt Biotoop een duidelijke meerwaarde kan leveren. De Betere Buurt Biotoop kan beter inzicht geven in de beleefde problematiek en inzicht geven in de wensen van de wijkbewoners. Dit betekent dat er probleemurgentie ontstaat maar ook commitment aan de plannen. Dit betekent dat het ontwikkelingsproces sneller zal gaan verlopen waardoor de ontwikkelingsrisico's teruglopen. Als het figuur 2.2 Ontwikkelingsturbo van Twijnstra Gudde wordt gekoppeld aan de Betere Buurt Biotoop verzorgt het model een toegevoegde waarde in risicodekking en het brengen van vertrouwen tussen de partijen. In het bijzonder worden de politieke, maatschappelijk, organisatorisch en ruimte-technische risico's beperkt

(zie voor een risicobeschrijving Fleurkens, 2004). Dit heeft een positief gevolg voor de balansen van de verschillende betrokken organisaties. Dit kan tevens een grotere investering in de fysieke of sociale structuren van een wijk met zich meebrengen omdat er plankosten worden bespaard. Dit levert een groter financieel voordeel op dan efficiënt bouwen [Heijmans, 2008].

De Betere Buurt Biotoop is geen panacee waarmee alle onduidelijkheden in de samenleving verdwenen zijn maar het vormt een instrument en kader waarmee het mogelijk wordt om deels inzicht te verkrijgen in de beweegredenen van anderen tijdens plan- en besluitvormingvormingen. Het grote voordeel is voornamelijk de dynamische weergave van de perceptie van problemen door wijkbewoners waarin door de ontwikkeling in de directe leefomgeving wordt ingegrepen. De Betere Buurt Biotoop brengt niet alleen inzicht in de probleemperceptie van de wijkbewoners. Door de Betere Buurt Biotoop indicatoren te (laten) rangschikken door de afzonderlijke betrokken partijen ontstaat inzicht in de prioriteit die de verschillende partijen aan de problemen geven.

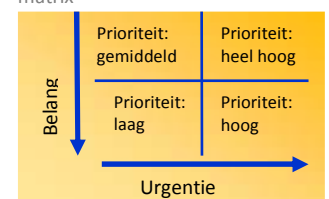
## 5.2 Prioriteit in plan- en besluitvorming bij ruimtelijke (her) ontwikkeling

Tijdens de plan- en besluitvormingsprocessen zoals die zijn weergegeven in hoofdstuk 3 is het noodzakelijk om kennis te hebben van de drie partijen [Bruil, 2005]. Inzicht in de afzonderlijke partijen levert de mogelijkheid op om het proces te versnellen. Het is wel belangrijk om de doelstellingen en ambities te weten. Deze paragraaf heeft tot doelstelling om op basis van een theoretische onderbouwing de verschillende indexen van de Betere Buurt Biotoop te rangschikken. Prioriteit bij herstructurering is nodig omdat het onmogelijk is om alle problemen aan te pakken en kansen te benutten door beperkte financiële middelen. De Prioriteit moet worden gezien als onderdeel van het planproces [Rooy van, 1997:124]. In dit eerste gedeelte staat de methode om prioriteit toe te kennen aan de indexen voorop. Om prioriteit te kunnen toekennen hebben diegenen die prioriteit toekennen minimaal één criterium nodig [Rooy van, 1997:71]. Dit criterium vormt de basis voor de toetsing van de verschillende indexen (zie hoofdstuk 2). De prioriteit komt voort, bij de verschillende organisaties, uit de bedrijfsdoelstellingen. Dit is de basis van de prioriteit die een organisatie geeft aan de indexen. Het voorgaande is het geval bij de besluitvorming maar bij planvorming zal de prioriteit gegeven worden aan die indexen die voor een leefbare wijk zorgen. Voor commerciële bedrijven zou dit zijn rentabiliteit of continuïteit van zijn bedrijfsactiviteit. Voor een gemeente zou dit kunnen zijn het leefbaar houden van buurten en voor een corporatie het behoudt van woongenot. In deze paragraaf zullen twee afzonderlijke methoden worden behandeld aangezien het op meerdere manieren mogelijk is om een bepaalde mate van prioriteit aan indexen toe te kennen. In de volgende paragraaf zal de prioriteit worden gekoppeld aan hoofdstuk 2 en 4.

### Twijnstra en Gudde belang- en urgentie methode

Twijnstra Gudde ontwikkelde een methode op basis van belang en urgentie [Twijnstra Gudde, 2008]. De organisatie die een rangschikking maakt bepaald op basis van de belangen en urgentie de afzonderlijke factoren en de mate waarin de factoren in staat zijn de organisatiedoelstelling te behalen. Dit betekent dat een overheid, corporatie en een commerciële partij vanuit de werkvisie/organisatiedoelstellingen naar de verschillende Betere Buurt Biotoop indexen kijken. Zie hoofdstuk 2 voor een overzicht van de organisatie doelstellingen. Belang is te zien als minimale voorwaarde om de doelstelling te behalen en urgentie geeft aan wat er direct ondernomen moet worden om de doelstelling te behalen [Twijnstra Gudde, 2008]. De

Figuur 5.1: Belang en urgentie matrix



Bron: Twijnstra Gudde, 2008



activiteit die de hoogste prioriteit krijgt hoeft niet de activiteit te zijn met de hoogste urgentie maar wel met het hoogste belang [Twiinstra Gudde, 2008].

### **Expertise centrum Rechtshandhaving, Risicobepaling**

Het Expertise centrum Rechtshandhaving heeft een prioriteitsmodel ontwikkeld op basis van risico. Risico is het negatieve effect maal de kans dat het zich voordoet [Expertise centrum Rechtshandhaving, 2008]. Risico moet hier worden gezien als het niet behalen van de organisatiedoelstelling zoals hierboven beschreven. Het Expertise centrum Rechtshandhaving [2008] geeft aan dat deze methode past in de lijn van handhaving door een bestuursorgaan. Voor het onderzoek naar Betere Buurt Biotoop betekent dit dat er onderzocht zal worden welke risico's de verschillende indexen met zich meebrengen voor het niet behalen van de bedrijfsdoelstellingen. Een voorbeeld is: vanuit de visie van de overheid om een veilige omgeving voor zijn inwoners te creëren wordt er meer waarde gekoppeld aan het aspect veiligheid.

### **Keuze van de prioriteitsmethode**

Alle prioriteitsmethoden en ook de bovenstaande hebben een grote mate van subjectiviteit in zich. Dit wordt veroorzaakt doordat een individu of kleine groep mensen de prioriteit geeft aan de factoren. Diegene die het invult bepaald in grote mate de uitkomst. Door de subjectiviteit zullen de personen de verschillende factoren of indexen trachten te screenen en de persoonlijke ervaring uit het verleden toe te passen op de factoren of indexen [Rooy van, 1997:114].

De keuze is gemaakt om voor de masterthesis de Twiinstra Gudde methode te nemen. De keuze is gemaakt omdat deze methode op een transparante manier de prioriteit aangeeft. Daarnaast is door het premature stadium van de Betere Buurt Biotoop het niet mogelijk om inzicht te verkrijgen in de causale relaties welke het model moet gaan blootleggen. Dit betekent ook dat het lastig is om risico's in te schatten die een organisatie loopt als zij investeringen in de wijk doen.

## ***5.3 Theoretische prioriteit bij ruimtelijk ontwikkeling***

In paragraaf 5.1 en in hoofdstuk 2 is weergegeven wat de doelstellingen van de verschillende partijen bij ruimtelijke (her)ontwikkeling zijn. In de voorgaande paragraaf is aangegeven welke methode om prioriteit te bepalen er is gekozen. In deze paragraaf zal hoofdstuk 2 en 4 aan elkaar gekoppeld worden en bepaald wordt wat de theoretische prioriteit is van de Betere Buurt Biotoop indexen. Ook hier zal de driedeling: gemeente, corporatie en commerciële partij zijn.

### **Gemeenten/ overheid**

De gemeente en de overheid hebben over het algemeen tot doel om de stad en de wijken leefbaar en veilig te houden. Op basis van deze doelstelling zullen zij de indexen prioriteit toekennen. Om het belang van de indexen te bepalen zal eerst geanalyseerd moeten worden welke factoren de grootste invloed uitoefenen op de leefbaarheid van een wijk. In de publicatie 'kwaliteit van buurt en staat' [Iersel van, 2008] wordt leefbaarheid geanalyseerd op basis van de perceptie van wijkbewoners. De overheid is een gekozen volksvertegenwoordiging, dit impliceert dat de overheid het beleid bepaald op de wensen van de samenleving. Het oordeel van de buurtbewoners kan worden opgevat als belang bij (her) ontwikkeling. Met het inzicht in de probleemperceptie wordt ook duidelijk welke aspecten niet aan de wensen van de wijkbewoners voldoen. Deze aspecten kunnen worden aangemerkt als urgentiefactoren zoals Twiinstra Gudde dat noemt. Zie tabel 5.1 voor het

overzicht van de indicatoren die bepaald zijn aan de hand van de perceptie van bewoners. In tabel 5.1 zijn ook de afwijkingen gegeven van woonsituatie en gezinssamenstelling.

Tabel 5.1: Onderlinge verhouding in percentage van de dimensies in relatie tot het oordeel over de leefbaarheid

		Relatief belang	G4 ISV II-wijken	G4 overige wijken	G27 ISV II-wijken	G27 overige wijken	Overig Nederland	Modaal inkomen	2 maal modaal inkomen	Meer dan 2 maal modaal inkomen	Eempersoons huishouden	Meerpersoons met kind (eren)	Meerpersoons zonder kinderen
<b>Bevolking</b>	Ontevredenheid over de samenstelling van de bevolking	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>Gebouwen</b>	Onaantrekkelijkheid van de bebouwing en architectuur	65	44	21	61	53	85	42	45	99	50	50	51
<b>Dichtheid</b>	Ervaren dichtheid: woningen te dicht op elkaar	24	32	16	27	16	9	23	15	10	34	15	19
<b>Schoon en heel</b>	Oordeel over vernieling, vervuiling en slecht onderhoud	22	27	29	15	39	18	20	21	39	19	37	13
<b>Sociale veiligheid</b>	Ervaren sociale onveiligheid	14	16	31	27	10	10	13	16	9	13	9	15
<b>Geluidshinder</b>	Ernstige hinder door geluid inclusief slaapverstoring	12	3	3	24	16	30	13	16	14	10	13	16
<b>Fysieke veiligheid</b>	Ernstige zorgen over fysieke omgevingscondities	2	2	2	0	0	3	1	0	13	2	2	0

Bron: Iersel:2008:1 t/m 30, eigen bewerking

De leefbaarheidsperceptie van de bewoners geef de rangschikking van de Betere Buurt Biotoop indexen als ze vergeleken worden. In tabel 5.1 is wel te zien dat er een sterke afhankelijkheid is tussen de woon- en gezinssituatie is. De bevolkingssamenstelling wordt in de Betere Buurt Biotoop in de gezondheidsindex meegenomen waar de diversiteit van leefwijzen en leeftijd wordt meegenomen. Een andere duidelijk verklarende factor is het fysieke aspect van de woonomgeving die in de voorzieningenindex van de Betere Buurt Biotoop wordt meegenomen. Als de verschillende indexen worden gekoppeld zou er de volgende prioriteit van indexen zijn (zie tabel 5.2).

Tabel 5.2: Betere Buurt Biotoop vs. van Iersel

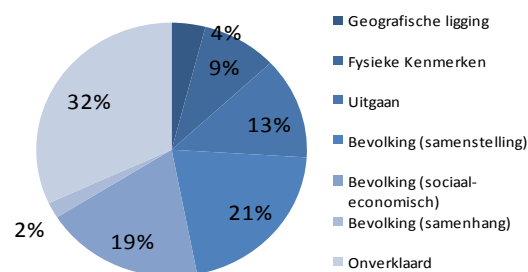
Van Iersel tabel	Belang	Betere Buurt Biotoop vs van Iersel
Bevolkingssamenstelling	100	Gezondheidsindex
Aantrekkelijkheid bebouwing	65	Voorzieningenindex
Woningdichtheid	24	Voorzieningenindex
Schoon, heel en veilig	22	Belevingsindex
Sociale veiligheid	14	Cohesie index
Geluidshinder	12	Milieu index
Fysieke omgevingsconditie	2	Voorzieningenindex
		Economische index

Bron: Wijnen, Iersel, Bulten, Moerkerk, 2008, Eigen bewerking

## Corporaties

In hoofdstuk 2 is duidelijk geworden dat een corporatie een zeer belangrijke speler is bij de herontwikkeling van binnenstedelijke gebieden. Dit is vooral ten gevolge van de grondposities die zij in het gebied hebben en de maatschappelijke taak wat inhoudt dat ze onrendabel kunnen investeren. Corporaties hebben een maatschappelijk doel met een commerciële insteek en dit maakt het lastig om een theoretische onderbouwing te geven van de index prioriteit. Het is voor de corporaties van belang dat de wijk en woningvoorraad kwalitatief goed blijft. Dit heeft een positief effect op de waarde van het vastgoed dat zij beheren. Door de vastgoedachtergrond van de corporatie zal zij voornamelijk kijken hoe het vastgoed kan bijdragen aan een prettige omgeving. Het belang zouden zij toekennen aan indexen die de kwaliteit en de leefbaarheid van wijk bepalen. Urgenties zouden zij voelen als een daadwerkelijke waardedaling van het beheerde vastgoed. Dit betekent dat zij de indexen prioriteit toekennen die de grootste waardedaling van het vastgoed zou kunnen meebrengen. Hiervoor zou het model van Marlet geschikt zijn aangezien die in kaart brengt welke (sociale) problemen de meeste invloed hebben op de woningwaarde. In figuur 5.2 is opgenomen

Figuur 5.2: Impactanalyse van Marlet



Bron: Marlet, 2008

Tabel 5.3: Betere Buurt Biotoop vs. Marlet

Early Warning Model	Belang	Betere Buurt Biotoop vs Marlet
Bevolkingssamenstelling	21%	Gezondheidsindex
Sociaal-economische situatie	19%	Economische index
Uitgaan	13%	Onbepaald
Fysieke kenmerken	9%	Voorzieningenindex
Geografische ligging	4%	Onbepaald
Bevolkingssamenhang	2%	Cohesie index
Onverklaard	32%	
		Milieu index
		Belevingsindex

Bron: Wijnen, Marlet, Bulten, Moerkerk, 2008, Eigen bewerking

welke factoren de meeste invloed hebben op de waardeontwikkeling van een woning. In het bijzonder sociale aspecten zoals samenhang hebben een grote invloed. In tabel 5.3 is de rangschikking zoals die is af te leiden uit het Marlet figuur gekoppeld aan de Betere Buurt Biotoop indexen.

### Commerciële partijen

Commerciële partijen die betrokken zijn bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling zijn voornamelijk betrokken vanuit een rendementsperspectief [Heijmans, 2008]. In dit onderzoek is gekeken naar ontwikkelaars aangezien zij risicodragend participeren. De verschillende indexen zal een commerciële ontwikkelaar beoordelen aan de hand van de rendementen die zij kunnen gaan behalen per index. Urgentie ontstaat als een index aangeeft dat de primaire doelstelling, van rendement, gevaar loopt. Dit betekent dat een zelfstandige en/of bouwende ontwikkelaar voornamelijk geïnteresseerd is in de rendementen die kunnen worden behaald tijdens het realisatieproces. Dit zou mogelijk betekenen dat de volgende rangschikking zal plaatsvinden: voorzieningenindex, belevingsindex, economische index, gezondheidsindex, cohesie index en milieu index. Deze laatste rangschikking is door de auteur subjectief bepaald naar kennis en inzicht van het ontwikkelingsproces. Door de summier invulling van de Betere Buurt Biotoop is het nog niet mogelijk om precies aan te geven welke factoren onder de indexen vallen.

## 5.4 Samenvattende conclusies

In hoofdstuk vijf heeft centraal gestaan of de Beter Buurt Biotoop een toegevoegde waarde geeft aan de betrokken actoren bij ruimtelijke plan- en besluitvormingsprocessen. Daarnaast heeft dit hoofdstuk getracht om op basis van theorie de verschillende indexen te rangschikken. De deelvragen die in dit hoofdstuk beantwoord zijn: *“Op welke manier bepalen actoren welke indicatoren prioriteit verdienen en welke prioriteit geven de actoren aan de indexen van de Betere Buurt Biotoop?”*

Het is de verwachting dat de Betere Buurt Biotoop een meerwaarde levert aan het plan- en besluitvormingsproces van ruimtelijke (her)ontwikkeling. Door een heldere- en dynamische probleemanalyse wordt duidelijk waar de verschillende partijen de energie op moeten richten. Een helder probleemkader maakt het mogelijk om directer met de ‘juiste’ oplossing te komen. Door het dynamische probleemkader wordt ook de urgentie duidelijk die bewoners op dat moment ervaren. Door de aanpak van de problemen die bewoners ervaren is het de verwachting dat er meer draagvlak ontstaat. Dit heeft als bijkomend voordeel dat het ontwikkelingsproces sneller verloopt. Door meer draagvlak en een helder probleemkader worden een belangrijk aantal succesfactoren van gebiedsontwikkeling ingevuld. Dit betekent ook dat de ontwikkelingsrisico’s zullen afnemen.

Uit de voorgaande paragraaf is duidelijk geworden dat verschillende organisaties andere theoretische rangschikkingen zullen hanteren bij ruimtelijke (her)ontwikkelingen. In de tabel 5.4 is een overzicht opgenomen.

Tabel 5.4: Indexenprioriteit bij plan- en besluitvorming

Overheid	Corporatie	Ontwikkelaars
Gezondheidsindex	Gezondheidsindex	Voorzieningenindex
Voorzieningenindex	Economische index	Belevingsindex
Belevingsindex	Voorzieningenindex	Economische index
Cohesie index	Cohesie index	Gezondheidsindex
Milieu index	Belevingsindex	Cohesie index
Economische index	Milieu index	Milieu index

Bron: Eigen bewerking

Opvallend aan de bovenstaande tabel is dat de milieu index bij alle partijen laag eindigt. Verder wordt duidelijk dat de partijen de prioriteit van indexen verschillend bepalen. Dit is ook logisch ten aanzien van de afwijkende bedrijfsdoelstellingen die de verschillende

organisaties hebben. Uit de bovenstaande tabel zijn niet veel relaties te halen die vooraf logisch zouden zijn geweest. De verwachting was wel dat corporaties en ontwikkelaars voornamelijk zouden inzetten op de voorzieningenindex. Vanuit Marlet bleek dit voor de corporaties niet een verklarende factor voor een lage woningwaarde.

De zes indexen van de Betere Buurt Biotoop hebben een verschillende invloed op het behalen van de organisatiedoelstellingen. De verschillende rangschikkingen van de Betere Buurt Biotoop indexen zal leiden tot een beleidsveld waarin onderlinge afstemming dient te worden verkregen. Binnen dit beleidsveld zal er interactie tussen de verschillende partijen zijn. Dit betekent overigens niet dat elke partij overal aan mee zal gaan werken. Bepaalde ingrepen bij herstructurering zullen beter door een enkele partij vorm gegeven kunnen worden dan door een gezamenlijke ingreep.

Als dit de indeling zou zijn die in de praktijk ook voorkomt wordt duidelijk dat:

- commerciële partij zich richt op het vastgoed en hoe de verkoopbaarheid daarvan is (beleving en imago van de wijk).
- Een corporatie zich richt op de mensen en hoe zij in staat zijn om de wijk goed te houden (persoonlijke gezondheid en ontwikkelingsmogelijkheden door baan en opleiding). De gemeente richt zich op de menselijke ontwikkeling en hoe de mensen zich kunnen ontplooiën.

De partijen zullen gezamenlijk moeten optrekken bij fysieke ingrepen omdat een commerciële partij marktkennis heeft en een gemeente voor een evenwichtige bevolkingsverdeling kan zorgen.

# Hoofdstuk 6: Betere Buurt Biotoop onderzoek

Het afsluitende hoofdstuk heeft de bevindingen van het voorgaande hoofdstuk getoetst in de empirie. Hoofdstuk zes geeft weer welke bevindingen er gedaan zijn maar tevens hoe het onderzoek is opgezet. Het doel van dit hoofdstuk is om een indicatie te geven of de getrokken conclusies uit het vorige hoofdstuk overeenkomen met de praktijk. De deelvraag die in dit hoofdstuk beantwoord wordt is:

- *“Hoe geven verschillende organisaties betrokken bij ruimtelijke ontwikkeling in de praktijk prioriteit aan de afzonderlijke indexen?”*

Dit hoofdstuk is ontstaan door interviews met belanghebbenden en autoriteiten op het gebied van gebiedsontwikkeling.

## 6.1 Onderzoeksdoelstelling

In hoofdstuk 5 is de toegevoegde waarde van de Betere Buurt Biotoop op het plan- en besluitvormingsproces beschreven. De Betere Buurt Biotoop heeft tot doel om tijdens de plan- en besluitvorming een informerende, draagvlakvormende en kennisverschaffende rol te verkrijgen voor de plan- en besluitvormers.

Het doel van dit hoofdstuk is om de uit de literatuur getrokken conclusies te toetsen in de empirie. Er wordt getoetst of de geïnterviewde organisaties een zelfde rolperceptie hebben zoals geconcludeerd is in de literatuurstudie. Er zal onderzocht worden of de Betere Buurt Biotoop een meerwaarde oplevert tijdens de plan- en besluitvorming en wat de prioriteit is van de indexen.

## 6.2 Hypothese

De verwachting is dat de in het vorige hoofdstuk geformuleerde conclusies (zie paragraaf 5.1) overeenkomen met de praktijksituatie. Dit is vooral af te leiden uit het gegeven dat veel literatuur over herstructurering en gebiedsontwikkeling direct gebaseerd is op casestudy onderzoek. Het doel van de auteurs was om op basis van het onderzoek algemene regels op te stellen op basis van een aantal cases. Dit impliceert dat de geformuleerde conclusies die afgeleid zijn uit de theorie overeenkomen met de onderzoeksresultaten.

## 6.3 Onderzoeksmethode

De gebruikte onderzoeksmethode is de interviewmethode geweest. Het voordeel van deze methode is dat het mogelijk wordt om de diepte in te gaan met de vraagstelling waarbij het achterliggende doel(en) kan/kunnen worden ontbloot. Het wordt ook mogelijk om de vragen af te stemmen op de geïnterviewde en zijn of haar organisatie. Zie voor een

uitgebreide keuze beredenering paragraaf 1.6. Voor de interviews is gebruik gemaakt van een vooraf opgestelde vragenlijst met open en gesloten vragen. De keuze om vooraf een vragenlijst op te stellen is gemaakt om een duidelijke structuur aan te brengen in de gesprekken en zo het analyse gedeelte eenvoudiger te laten verlopen.

Een belangrijke keuze die gemaakt moest worden was welke personen voor een interview uit te nodigen. Ten eerste is een keuze gemaakt op basis van betrokkenheid bij plan- en besluitvorming. Voor binnenstedelijke gebiedsontwikkeling zijn dat gemeenten, corporaties en commerciële partijen. De keuze voor deze partijen is gemaakt op basis van literatuurstudies naar ruimtelijke (her)ontwikkeling. Een belangrijke partij die niet wordt meegenomen in de studie zijn de bewoners van een wijk. Deze keuze is gebaseerd op de volgende argumentatie: de buurtbewoners zijn vaak egocentrisch gecentreerd. Dit betekent dat mensen de keuze voor de Betere Buurt Biotoop indexen beoordelen op problemen die zijzelf in de wijken ervaren. Dit kan dus betekenen dat bewoners van verschillende wijken de indexen anders beoordelen afhankelijk van de problemen die zij constateren in de eigen omgeving. Een ander argument is dat stichting JANUS een vergelijkbaar onderzoek gaat uitvoeren met als doel om de indexen te rangschikken door burgers [Wijnen, 2008].

De volgende keuze is geweest welke personen en organisaties er dan geïnterviewd moesten worden. Voor de selectie is gebruik gemaakt van het netwerk van Heijmans. Dit zorgt ervoor dat er een subjectieve maatstaf wordt meegewogen maar het grote voordeel is dat met de 'juiste' personen wordt gesproken. Met de juiste personen wordt bedoeld mensen die direct betrokken zijn geweest bij plan- en besluitvorming. Een ander voordeel is dat mensen uit het netwerk van Heijmans vaak een hogere positie bekleden dan mensen die bereikt kunnen worden door bijvoorbeeld te mailen. Aanvullend zijn er nog mensen geïnterviewd die direct betrokken waren bij de zogenoemde Vogelaarwijken. Deze keuze is gemaakt omdat zij recent bezig zijn geweest met het analyseren van probleemwijken. Dit impliceert dat zij de sterke en zwakke punten begrijpen van de Vogelaar analysemethode.

Van de interviews, die digitaal opgenomen zijn, zijn de uitkomsten separaat verwerkt. Na alle vraaggesprekken te hebben afgerond zijn de verschillende antwoorden in een Excel sheet onder en naast elkaar geplaatst. In de Excel sheet is gezocht naar overeenkomsten, verbanden en afwijkingen. Dit is allemaal weergegeven in paragraaf 6.5. De vragen die door de geïnterviewden zelf ingevuld dienden te worden zijn apart geanalyseerd. De basis vormde de vragen 9 en 10 waarbij de geïnterviewden de indexen moesten rangschikken. Deze vragen dienen als controlemiddel voor vraag 11 en 12. De prioriteitsanalyse is uitgevoerd met de vragen 11 en 12. De ingevulde antwoorden zijn als volgt verwerkt:

- Neutrale antwoorden kregen 1 punt;
- keuze antwoorden kregen 2 punten;
- niet ingevulde antwoorden kregen 0 punten.

Alle punten in de afzonderlijke drie groepen zijn bij elkaar opgeteld waarna het mogelijk was om een bepaald percentage aan het totaal te koppelen. Dit hoofdstuk geeft vooral een indicatie van hoe de rangschikking in de praktijk zou kunnen zijn. Het is de verwachting dat, door de sterke menselijke factor bij gebiedsontwikkeling, de onderzoeksresultaten kunnen verschillen met de werkelijkheid.

## **6.4 Vragen**

De vragenlijst die voor de interviews is opgesteld is in ongeveer 1 uur af te nemen. De keuze voor de tijdsafbakening is gemaakt om te zorgen dat de geïnterviewden niet teveel

werktijd verliezen met de mogelijke implicatie dat ze daardoor zouden afhaken voor het interview. Tijdens de interviews bleek de tijdsstelling ook goed overeen te komen. De interviews hebben plaatsgevonden in een tijdsbestek van 50 minuten tot 75 minuten. De verschillen werden vooral veroorzaakt door het enthousiasme dat de geïnterviewden voor het vakgebied voelen en daarom veel vertelden over wat zij doen.

Voor het interview zijn een zestiental vragen opgesteld waarvan er vier door de geïnterviewde zelf ingevuld moesten worden. De opbouw van de vragen is als volgt geweest:

- Doel van de organisatie bij ruimtelijke ingrepen;
- de rol van de partij bij besluitvorming van ruimtelijke ingrepen;
- gebruik van onderzoeksmethodieken;
- rangschikking van Betere Buurt Biotoop indexen;
- voorwaarde voor succesvolle gebiedsontwikkeling.

De vragenlijst heeft de bovenstaande opbouw aangehouden omdat organisaties prioriteit aan een index geven op basis van de organisatiedoelstellingen. Het was dan ook belangrijk om vooraf inzicht te verkrijgen in de doelstellingen. Daarnaast is de rol en mate van participatie een belangrijke invloedsfactor bij het bepalen van indexprioriteit zoals die in hoofdstuk 5 naar voren is gekomen. Een voorbeeld voor de mate van participatie en mogelijkheid tot beïnvloeding kan zijn een grote investering van een partij betekend ook dat zij de regie willen voeren om risico's te kunnen afdekken. De volgende vraag was of de verschillende organisaties al gebruik maken van onderzoeksmethoden en of een besluitvormingsinstrument een meerwaarde kan zijn voor de procesvoortgang. De volgende onderzoeksfase was de Betere Buurt Biotoop zelf waar na de uitleg van het model de geïnterviewde zelf een viertal vragen mocht invullen.

De vragen zijn op twee na allemaal goed begrepen en naar kennis en kunde van de geïnterviewde ingevuld. De twee laatste vragen zijn niet door iedere partij ingevuld aangezien ze het moeilijk vonden om aan te geven wat zwakten zijn in de verschillende indexen. Dit is vooral ten gevolge van indicatoren die zij wel als belangrijk beschouwen maar er nog nooit mee gewerkt te hebben. Dit betekende dat het moeilijk in te schatten was voor de interviewde wat de risico's zijn. In bijlage 2 is een volledige weergave van de vragenlijst zoals die is besproken met de geïnterviewden.

## **6.5 Resultaten**

De selectie van de personen om een interview mee te doen is redelijk voorspoedig verlopen. Er zijn in totaal 17 personen benaderd om deel te nemen aan het interview waarvan er uiteindelijk negen hebben toegezegd. Het opkomstpercentage ligt redelijk in de lijn der verwachting, zeker in de periode van juni en juli 2008 waarin de interviews zijn afgenomen. Een te druk werkschema is de voornaamste reden tot afzegging. Met het negental mensen waar een interview mee is afgenomen is een onderverdeling te maken in drie groepen van drie. De drie groepen zijn uit te splitsen in overheden, commerciële partijen en corporaties. Voor het getal drie is gekozen omdat er vanuit verschillende achtergronden, maar met dezelfde visie en doelstelling, naar het probleem wordt gekeken. Dit zorgt ervoor dat de onderzoeksresultaten realistische gegevens zullen opleveren over de werkelijkheid. In het onderstaande gedeelte zijn de antwoorden samengevoegd tot één conclusie per vraag.

### **Doel van ruimtelijke ingrepen**

De overheid/ gemeentelijke ambtenaren geven aan dat het creëren van een aantrekkelijke woonwijk/stad het hoofddoel van het beleid is. Dit wordt getracht te bereiken door de fysieke structuur op orde te maken en de mensen in de wijk de mogelijkheid te geven om zich te ontwikkelen. Daarnaast proberen de overheden nog een aantal subdoelen te bereiken waaronder het bevorderen van de cohesie en de armoedespreiding. De corporaties geven eveneens een vergelijkend beeld waarbij het hoofddoel van de corporaties is om te zorgen voor een aantrekkelijke woning en woonomgeving met als hoger doel een eerlijke verdeling over de stad. Een subdoel van de corporaties is het creëren van meerwaarde met het vastgoed. Al deze antwoorden zijn unaniem gegeven door de verschillende geïnterviewden. Een eensluidend antwoord, wat in de lijn der verwachting ligt, is dat commerciële partijen voornamelijk betrokken zijn bij gebiedsontwikkeling voor het rendement. Daarnaast waren alle geïnterviewden ook zeer stellig in de bijdrage die zij leverden aan de maatschappij door het voorzien van marktkennis in het plan.

### **Toegevoegde waarde bij ruimtelijke (her) ontwikkeling**

De overheid heeft middelen om de procesgang en de uitvoeringsnelheid te verbeteren vanuit de partnerrol. De rol van de overheid ontstaat vanuit de machtspositie die het heeft door de grondpositie en de taak om de wijkbewoners te beschermen. Als belangrijkste toegevoegde waarde beschouwen alle corporaties de kennis die zij hebben van bewonerswensen en de goede kennis van de lokale beleidsnetwerken. De corporaties hebben een hele sterke machtspositie in de wijken door het bezit van een (groot) deel van de woningen in het gebied. De laatste maar zeker niet de minst belangrijke factor is dat corporaties als enige partij, betrokken bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, de onrendabele toppen kunnen financieren waardoor zij onmisbaar zijn. De belangrijkste kracht van de commerciële partijen bij gebiedsontwikkeling is volgens henzelf de inbreng van marktkennis. Uit monde van de commerciële partijen is op te maken dat zij beter weten wat er nodig is om een ontwikkeling succesvol uit te voeren.

### **Rol en voorkeursrol bij ruimtelijke (her) ontwikkeling**

De voorkeursrol van overheden levert een divers aantal antwoorden op: een grote gemeente wil vooral faciliterend en kaderstellend optreden waarbij een kleinere gemeente vooral regievoerend wil zijn en de macht in handen wil houden. Dit verschil is deels te verklaren door het verschil in personen dat is gesproken maar ook mogelijk door het verschil in ervaring bij overheidsinstanties. De corporaties geven wel een eensluidend antwoord, zij willen graag de voortrekkersrol vervullen en mogelijke voorinvesteringen doen om het proces op gang te helpen. Ze willen ook samenwerken met de andere partijen om een aantrekkelijke woonomgeving te creëren. Een eensluidend gevaar zien de corporaties in het feit dat zij steeds meer taken krijgen die niet direct in het fysieke (her)ontwikkelproces passen, zoals het organiseren van buurtfeesten. De corporaties voelen zich zoals verwoord 'een pinmachine van de overheid'. Een ander punt wat zij bezwaarlijk vinden, zoals die ook naar voren is gekomen bij de gehele afdracht discussie, is dat er veel geld naar de aandachtswijken gaat maar er 'te' weinig overblijft voor de andere wijken. De commerciële partijen geven een gezamenlijk antwoord dat zij regievoerend willen zijn om risicomanagement te kunnen voeren over de investeringen die zij doen. Voor de commerciële partijen is het van belang dat de overheid faciliterend gaat optreden en dat zij eerder betrokken worden bij het proces. De geïnterviewden geven allemaal aan dat zij de rol vervullen die zij zouden willen vervullen. Maar als aan de partijen wordt gevraagd over de rolinvulling van de andere partij is er nog een groot onderscheid in de rolbeleving. Voornamelijk de overheid heeft vaak nog een groot deel van de regie in handen volgens de



andere partijen. Voor de commerciële partijen is het zo dat zij voornamelijk een trekkersrol willen vervullen en dat zij nog niet zo vrij zijn dat een overheid alleen faciliterend optreedt. Andere partijen geven overigens aan dat commerciële partijen over het algemeen nog zeer risicomijdend zijn en weinig voorinvesteringen doen.

### **Investeringen en voorwaarden voor ruimtelijke (her) ontwikkeling**

Alle partijen geven aan dat het belangrijk is dat er politiek draagvlak ontstaat voordat er investeringen in een wijk worden gedaan. Door het ontbreken van politiek draagvlak zal het plan- en besluitvormingsproces langer duren waardoor de ontwikkelingsrisico's toenemen. Het politieke draagvlak zorgt ook voor onderling vertrouwen en participatie. De eerste politieke aandacht voor de huidige wijken was Winsemius (zie paragraaf 2.2). Een voorwaarde voordat de overheid participeert, is dat er duidelijke contracten worden afgesproken met heldere kaders tussen de verschillende partijen. De kengetallen die gemeenten en andere overheidsinstanties aanleveren geven voor de corporaties vaak het startsein om het initiatief te nemen om de wijken aan te pakken. In het bijzonder meervoudige problemen met veiligheid en woningvoorraad zijn indicatoren voor corporaties om plannen te maken. Het belangrijkste aspect voor participatie van een commerciële partij is het draagvlak van politiek en bewoners voor de plannen. De commerciële partijen vinden inzicht in de marktsituatie en de problemen die er in de wijk spelen zeer belangrijk voordat zij investeringen doen. Deze marktgegevens zijn vaak afkomstig vanuit eigen onderzoek dan wel aangeleverd door gemeenten of corporaties. Voor alle partijen geldt dat zij de volledige situatie in kaart willen hebben om zoveel mogelijk ontwikkelingsrisico's af te kunnen dekken. Er is ook een grote mate van uitwisseling tussen de verschillende partijen met betrekking tot gegevens. Alle partijen doen grote investeringen in de wijken gezien vanuit het oogpunt van de bedrijfsdoelstellingen. Vooral de overheid en zeker de corporaties investeren onrendabel in de wijken, ook ten gevolge van eisen van de Minister. Alle partijen stellen mensen ter beschikking om de wijk en het proces te verbeteren. De overheid maakt ook gebruik van zijn publiekrechtelijke middelen om bepaalde objecten te verwerven (onteigenen). De investeringen worden voornamelijk gedaan op het gebied van de woningen, processen en de woonomgeving. Een andere belangrijke investering die zij eensluidend doen is het inbrengen van kennis van enerzijds de wijkbewoners en anderzijds het binnenstedelijke ontwikkelingsproces. De samenwerking zorgt ervoor dat er meer draagvlak ontstaat en een versnelling van het proces plaatsvindt.

Alle geïnterviewden achten het een toegevoegde waarde om tijdens plan- en besluitvorming inzicht te hebben in de verschillende posities van de partijen. Een toegevoegde waarde zien de partijen in het meenemen van de probleemperceptie van de wijkbewoners in de plan- en besluitvorming. Het is wel belangrijk om de context te blijven zien waarbij in het bijzonder moet worden gekeken wie er terug komen in de wijk.

### **De Betere Buurt Biotoop**

In de onderstaande alinea's zijn de interviewantwoorden over de Betere Buurt Biotoop uitgewerkt. De keuze is gemaakt om een rangschikking te geven op basis van de organisatiedoelstellingen en een rangschikking op basis van de wijkontwikkelingsvisie. De verwachting is dat de bedrijfsdoelstellingen leidend zullen zijn tijdens de besluitvormingsfase bij de verschillende partijen terwijl tijdens de planvormingsfase er meer naar de wijkontwikkelingsmogelijkheden zal worden gekeken. Uit de interviews zijn de onderstaande tabellen 6.1 en 6.2 voortgekomen. De tabellen geven middels, in de voorgaande paragraaf uitgelegde methodiek, aan hoe de rangschikking van de verschillende partijen is.

Tabel 6.1: Indexprioriteit vs bedrijfsdoelstellingen

	Overheid	Corporatie	Com. Partij
Beleving	18,47%	29,3%	25%
Cohesie	23,91%	29,31	25%
Economie	20,65%	12,07%	2,18%
Gezondheid	10,87%	10,35%	6,52%
Milieu	4%	3,45%	11,96%
Voorzieningen	21,74%	15,52%	29,35%

Bron: Eigen bewerking, 2008

Uit de bovenstaande tabel 6.1 is af te leiden dat bepaalde indicatoren duidelijk meer gewicht in de schaal leggen dan andere, voor het behalen van de verschillende organisatie doelstellingen. In het bijzonder zijn voorzieningen, beleving en cohesie indexen belangrijk om de bedrijfsdoelstellingen te behalen. Dit is te verklaren uit het feit dat de voorgaande wijkverbeteringen of gebiedsontwikkelingen vooral in hebben gezet op deze aspecten. Bij de beleving geven alle partijen aan dat vooral de imagoverbetering van een wijk heel erg belangrijk is. De andere indexen worden veel minder benoemd aangezien er vaak grote investeringen mee gemoeid zijn maar er altijd een onzeker eindresultaat is. Daarnaast vinden de verschillende partijen het moeilijk om te werken met bepaalde indicatoren aangezien ze daar geen ervaring mee hebben (milieu en gezondheidsindex). Verdere opvallende indicatoren voor een corporatie zijn de cohesie- en belevingsindex, ze zijn zelfs belangrijker dan de voorzieningenindex. De corporatie krijgt zijn machtsposities bij gebiedsontwikkeling door het woningbezit en zijn jarenlange fysieke ervaring met het onderhouden van de objecten en toch vinden zij andere niet fysieke aspecten belangrijker. Een ander opvallend aspect is prioriteit die de ontwikkelaars aan de milieu index geven. Vanuit de bedrijfsdoelstelling was de verwachting dat het alleen maar als een extra kostenpost zou worden gezien. Toch hebben de ontwikkelaars aangegeven dat dit van belang is. Dit is mogelijk te verklaren door de toegenomen aandacht voor duurzaam bouwen en dat een groene wijk over het algemeen als een aantrekkelijke wijk wordt beschouwd.

Tabel 6.2: Indexprioriteit vs wijkvisie

	Overheid	Corporatie	Com. Partij
Beleving	18,68%	25,81%	23,6%
Cohesie	12,09%	24,19%	25,84%
Economie	18,78%	17,74%	23,6%
Gezondheid	12,09%	11,29%	3,26%
Milieu	4,4%	0%	5,62%
Voorzieningen	21,98%	20,97%	17,98%

Bron: Eigen bewerking, 2008

Voor de wijkontwikkeling is het beeld gedifferentieerder waarbij meer indexen gewicht in de schaal leggen. Dit is ten gevolge de realisatie bij partijen dat er een integrale aanpak nodig is. Toch is voor beide tabellen waar te nemen dat vooral de milieu index weinig waarde in de schaal legt en dit is ook het geval voor de gezondheidindex. Uit de tabellen 6.1 en 6.2 blijkt dat de partijen het niet lastig vinden om buiten de eigen kaders te kijken en na te denken over de andere. Dit is af te lezen in de tabellen dat de prioriteit van de bedrijfsdoelstelling anders liggen dan bij de wijkontwikkelingsdoelstellingen. De partijen geven ook veel prioriteit aan indexen waar zijzelf weinig invloed op kunnen uitoefenen, bijvoorbeeld de economische index voor de commerciële partij.

Voor de geïnterviewden van gemeenten en corporaties geldt dat zij een compleet ander idee hebben welke index er minimaal ingevuld moet worden om succesvol te zijn. Dit kan liggen aan de verschillende doelstellingen en visies die de verschillende organisaties hebben. Het is dus voor deze organisaties niet aan te geven welke index er minimaal moet ingevuld. Het blijft een integraal proces waarbij meerdere facetten minimaal moeten worden ingevuld voor het behalen van de bedrijfsdoelstellingen. De commerciële partijen zijn wel eensluidend over dit onderwerp. Vooral de voorzieningen index moet ingevuld worden om de bedrijfsdoelstelling te bereiken. Dit is ook logisch te verklaren aangezien zij

uit dit aspect de continuïteit van het bedrijf waarborgen. Tijdens de interviews is er in eerste instantie gevraagd om een simpele rangschikking te maken naar het belang van de indexen. Als deze invulling naast de tabellen 6.1 en 6.2 wordt gezet blijken ze totaal verschillend te zijn, alleen bij de gemeenten op basis van bedrijfsdoelstelling en corporaties op basis van een wijkvisie komt het in grote mate overeen. De verklaring voor deze discrepantie is niet te geven anders dan de nog complexe samenstelling van de indexen.

## **6.6 Onderzoek in vergelijking met Hoofdstuk 5**

In hoofdstuk 5 zijn de voordelen van de Betere Buurt Biotoop benoemd voor het plan- en besluitvormingsproces. Vooral inzicht in de verschillende percepties en de draagvlakvormende kracht blijken de meerwaarde te zijn van de Betere Buurt Biotoop. In dit hoofdstuk is wederom naar voren gekomen dat er nog veel verschil is in vertrouwen tussen de verschillende partijen. Dit zou dus een daadwerkelijke meerwaarde kunnen opleveren voor het proces.

In dit hoofdstuk zijn twee verschillende tabellen opgenomen. De tabel op basis van de bedrijfsdoelstellingen dienen gekoppeld te worden aan het Kingdon stromenmodel zoals dat in hoofdstuk 3 is weergegeven. De verschillende organisaties zullen de goedkeuring aan een besluit geven als zij verwachten dat dit de potentie biedt voor het behalen van de bedrijfsdoelstellingen. De tweede tabel in dit hoofdstuk is opgenomen om als leidraad te dienen tijdens de planvormingsfase. De verschillende partijen willen een plan ontwikkelen dat het gebied geschikt maakt voor de toekomst. De prioriteitstabel 6.2 geeft het belang van bepaalde aspecten weer tijdens de planvorming.

In hoofdstuk 5 is de theoretische prioriteit van de indexen gegeven. Als tabel 5.4 en tabel 6.1 vergeleken worden kan worden opgemerkt dat alleen de commerciële partijen in grote mate overeenkomen. De gemeenten en corporaties hebben sterk afwijkende rangschikkingen gekregen. Dit is te verklaren uit de gebruikte methode om te rangschikken (van Iersel en Marlet). Daarnaast kan het liggen aan de gesproken personen die een voornamelijk fysieke ruimtelijke (her) ontwikkeling kenden. In deze vergelijking is uitgegaan van de bedrijfsdoelstellingen aangezien dat ook het uitgangspunt is geweest bij de analyse in hoofdstuk 5.

## **6.7 Samenvattende conclusie**

Dit laatste hoofdstuk voor de algehele conclusiefase heeft de uitkomsten van de theoretische prioriteit in de empirie getoetst. De onderzoeksfase heeft een indicatieve doelstelling gehad wat betekent dat tijdens andere (her) ontwikkelingsprocessen andere uitkomsten te verwachten zijn. De deelvraag die in dit hoofdstuk beantwoord dient te worden is: "Hoe geven verschillende organisaties betrokken bij ruimtelijke ontwikkeling in de praktijk prioriteit aan de afzonderlijke indexen?"

De geïnterviewden zijn alle van mening dat het een toegevoegde waarde is als er tijdens de plan- en besluitvorming inzicht in de verschillende belangen en prioriteiten zijn. Dit kan een versnelling in het ontwikkelingsproces opleveren. In paragraaf 6.5 is weergegeven hoe de onderverdeling van de verschillende indexen is bij het plan- en besluitvormingsproces (zie tabel 6.1 en 6.2). Het valt op dat bepaalde indicatoren belangrijker worden gevonden door alle partijen zoals de voorzieningen index dan andere indexen zoals de milieu index. Dit is te verklaren uit het feit dat de voorzieningen index vooral de fysieke weergave van een wijk in zich heeft met als gevolg dat ingrepen in deze index direct een zichtbaar resultaat opleveren. Aanvullend is dat ingrepen in het verleden ook vooral fysiek van aard zijn geweest. De mensen die zijn gesproken zijn houden zich allemaal met de fysieke zijde van

wijk (her)ontwikkeling bezig. De milieu index krijgt mogelijk lage prioriteit omdat er weinig ervaring is met deze index bij ruimtelijke (her)ontwikkeling. Belangrijk bij de analyse van de verschillende indexen is wel dat de context in de gaten wordt gehouden. Dit betekent dat er zeer specifieke wijkproblemen mee moet worden genomen zoals een prostitutiestraat. Er moet ook met de juiste wijkbewoners worden gesproken, namelijk die ook terugkeren in de wijk. In Crooswijk (Rotterdam) waar een groot deel van de wijk gaat verdwijnen is het niet aan te raden om de huidige bevolking naar de probleempceptie te gaan vragen. De kans dat zij terug keren is klein te noemen. Door de tijd en veranderende wereldbeelden zouden de antwoorden kunnen veranderen. Aangezien je met mensen te maken hebt is het te veronderstellen dat als je met andere mensen spreekt je ook andere antwoorden krijgt. Het negental mensen waarmee is gesproken is ten gevolge van de periode waarin de interviews zijn afgenomen niet verder aan te vullen geweest. De hoeveel zou een onderwerp van discussie kunnen zijn maar de auteur is van mening dat voldoende mensen met een verschillende achtergrond is gesproken om beargumenteerde maar voornamelijk indicatieve conclusies te kunnen trekken.

# Hoofdstuk 7: Conclusies en aanbevelingen

Het afsluitende hoofdstuk staat in het teken van het formuleren van algehele conclusies uit de voorgaande hoofdstukken. Dit hoofdstuk zal antwoord geven op de hoofdvraag zoals die is geformuleerd in het eerste hoofdstuk. De hoofdvraag is:

*“Wat is voor de betrokken actoren de toegevoegde waarde van de Betere Buurt Biotoop en prioriteit van de indexen bij het plan- en besluitvormingsproces van ruimtelijke (her)ontwikkeling?”*

De conclusies worden genummerd weergegeven om de koppeling tussen de conclusies en aanbeveling eenvoudiger te maken. Aan het einde van iedere alinea is tussen haakjes aangegeven waar de conclusie op is gebaseerd.

## 7.1 Conclusies

1. Bij ruimtelijke (her) ontwikkelingen zijn drie partijen betrokken die risicodragend participeren. De onderverdeling is te maken in:
  - Gemeente; zorgt voor een rechtvaardige woningverdeling en de zorg voor de zwakkeren;
  - Corporatie; zorgt voor de woning en woonomgeving van de cliënten en het waardebehoud van de vastgoedportefeuille;
  - Commerciële partij; wil rendement en bedrijfscontinuïteit veilig stellen.De bewoners zijn een belangrijke stakeholder maar participeren niet risicovol in het proces waardoor zij niet zijn meegenomen in deze masterthesis (paragraaf 2.4)
2. De ruimtelijk (her) ontwikkeling bestaat al zeer lang maar in de jaren '80 onder Kabinet Lubbers heeft er een krachtenveld verschuiving plaatsgevonden. Er moest een publiek-private samenwerking op gang komen bij ruimtelijke (her)ontwikkeling. Dit ten gevolge van een toegenomen complexiteit bij de ontwikkelingen en een toegenomen financieringslast. Een versterkend effect is de daarop volgende decentralisatie gedachte van de overheid en bruteringsoperatie van staatssecretaris Heerma. Er zijn door deze verandering nieuwe spelregels ontstaan voor de plan- en besluitvorming die nu in netwerken tot stand moet komen. Deze verandering is nog niet uitontwikkeld wat tot gevolg heeft dat de nieuwe rollen van de partijen onduidelijk zijn (paragraaf 2.1, 2.2, 2.5)
3. Door onduidelijkheid over het krachtenveld en door afwijkende doelen, middelen en interesses van partijen kan er tijdens netwerkinteractie miscommunicatie ontstaan (paragraaf 3.1, 3.2). De plan- en besluitvorming dient door onderling overleg tot stand te komen met als basis vertrouwen. Dit vertrouwen komt tot stand door inzicht in de doelen die de partijen hebben. De Betere Buurt Biotoop geeft het doel en vooral de

wijze waarop partijen het doel willen behalen weer. Dit doet de Betere Buurt Biotoop door inzicht te geven welke indexen van de Betere Buurt Biotoop door de partijen de hoogste prioriteit krijgen.

4. De Betere Buurt Biotoop zal een instrument of kader gaan worden waarbinnen het mogelijk wordt om de groepsperceptie van buurtbewoners in te vangen. Door het bepalen van de groepsperceptie wordt het mogelijk om kennisoverdracht van de bewoners naar de projectorganisatie te laten plaatsvinden. Belangrijker is nog dat het instrument een dynamische weergave is van de situatie en niet alleen op basis van harde statistische data (hoofdstuk 5.1). De dynamische weergave zorgt ervoor dat de beleefde problemen worden aangepakt en niet de door de onderzoeker geconstateerde problemen. Een ander voordeel van de groepsperceptie is dat de context waarin mensen leven integraal wordt meegenomen aangezien mensen bewust dan wel onbewust alle aspecten meenemen in de perceptievorming over bepaalde aspecten.
5. De toevoeging van de Betere Buurt Biotoop aan het plan- en besluitvormingsproces leidt ertoe dat partijen inzicht krijgen in de probleempceptie van wijkbewoners. In het Kingdon besluitvormingsmodel moeten drie stromen bij elkaar worden gebracht. De Betere Buurt Biotoop tracht dit te doen door inzicht te geven in de probleempceptie van wijkbewoners (paragraaf 4.8, 5.1). Door de probleemanalyse wordt het mogelijk wat de wijkbewoners als meest urgent ervaren waardoor conceptontwikkeling mogelijk wordt. De laatste stroom van Kingdon is de draagvlakcreatie. Door de participatie van wijkbewoners en de urgentiebepaling met de aanpak van die problemen zullen de mensen draagvlak vormen aangezien zij het plan hebben vormgegeven (paragraaf 5.3).
6. Het draagvlak creërende vermogen van de Betere Buurt Biotoop zal een versnelling van het (her)ontwikkelingsproces opleveren. Dit heeft een positief gevolg voor de financiële balans van de verschillende betrokken organisaties. Dit kan tevens een grotere investering in de fysieke of sociale structuren van een wijk betekenen omdat er plankosten worden bespaard. De snellere doorlooptijd levert een groter financieel voordeel op dan efficiënt bouwen [Heijmans, 2008].
7. Het ontwikkelen van transparantie tijdens de plan- en besluitvorming van binnenstedelijke ruimtelijke (her) ontwikkeling is een belangrijk thema geweest tijdens de masterthesis. Door inzicht te krijgen in de prioriteit die de verschillende partijen toedichten aan de indexen wordt het voor de partijen mogelijk om koppelingen tussen de belangen te zoeken. In paragraaf 5.4 is prioriteit toegekend op basis van theoretische aannamen. In hoofdstuk 6 is de rangschikking getoetst in de praktijk. Dit leverde de volgende indicatieve tabel 7.1 op. Daaruit blijkt dat bepaalde indicatoren belangrijker zijn dan andere. In het bijzonder beleving, cohesie en voorzieningen zijn belangrijke indicatoren voor de onderlinge partijen om de bedrijfsdoelstellingen te behalen. In het bijzonder valt de milieu index buiten het kader van de verschillende partijen. Dit is waarschijnlijk het gevolg van onduidelijkheid over de investeringen en de uitkomsten ervan.

Tabel 7.1: Indexen prioriteit bij plan- en besluitvorming

Overheid	Corporatie	Ontwikkelaars
Gezondheidsindex	Voorzieningen index	Voorzieningen index
Voorzieningenindex	Belevingsindex	Belevingsindex
Belevingsindex	Gezondheidsindex	Economische index
Cohesie index	Cohesie index	Gezondheidsindex
Milieu index	Economische index	Cohesie index
Economische index	Milieu index	Milieu index

Bron: Eigen bewerking

8. De Betere Buurt Biotoop is gestart als analysemodel dat op een integrale manier een wijk onderzoekt. Door een nieuw model van VROM, dat binnen afzienbare tijd gepubliceerd wordt, is het analyse aspect op basis van harde statistische gegevens niet meer als meerwaarde van

de Betere Buurt Biotoop te vermelden (paragraaf 4.7).

### **Algehele conclusies voor de opdrachtgever**

De Betere Buurt Biotoop is geen panacee waarmee alle onduidelijkheden in de samenleving verdwenen zijn maar het vormt een instrument waarmee het mogelijk wordt om inzicht te verkrijgen in de beweegreden van anderen tijdens plan- en besluitvormingvormingen. Het grote voordeel is de dynamische weergave van de perceptie van problemen door wijkbewoners. Door de perceptie van de wijkbewoners mee te nemen wordt een heldere probleemstelling te formuleren mogelijk. Misschien nog wel belangrijker is dat de mensen de urgentie van wijkontwikkeling kunnen bepalen. De probleempceptie en urgentiebepaling maken het mogelijk om een plan te ontwikkelen wat recht doet verbetering van de huidige situatie. Door de groepsperceptie kan draagvlak ontstaan wat als het grootste voordeel van de Betere Buurt Biotoop kan gelden. Het inzicht in de problemen en draagvlakcreatie kan voor de bedrijfsvoering van Heijmans een positieve bijdrage leveren aan risicoreductie.

Een afsluitende opmerking: binnen dit onderzoek is uitgegaan van de netwerkbenadering voor plan- en besluitvorming. Dit impliceert dat partijen op basis van gelijkwaardigheid deelnemen aan een planproces. Het empirisch onderzoek heeft ook plaatsgevonden op basis van de gelijkheidsveronderstelling. In de werkelijke situatie zijn planprocessen grillig en er wordt veelvuldig gebruik gemaakt van machtsmiddelen om bepaalde individuele belangen door te drukken. Dit zou betekenen dat partijen niet voor een derde deel participeren maar de een meer dan de ander afhankelijk van welk besluit er wordt genomen. Het is dus van belang om per planproces de perceptie in het model te vatten en de communicatie open te houden voor een zo optimaal mogelijk planproces. Door de open communicatie ontstaat er zelforganisatie waarbij geen machtsmiddelen meer van toepassing zijn. De zelforganisatie creëert zoals in de complexiteit wordt benoemd orde in de chaos die is ontstaan door de krachtenveld verschuiving [Roo de, 2004].

## **7.2 Aanbevelingen**

1./2./3. Ten gevolge van het veranderende krachtveld tussen de drie partijen is het noodzakelijk dat er een open communicatie zal zijn tussen de verschillende partijen. Door de toevoeging van de Betere Buurt Biotoop wordt het mogelijk om een deel van communicatie te openen. De Betere Buurt Biotoop geeft geen inzicht in verborgen agenda's of middelen die partijen bereid zijn om in te zetten. Door de transparantie wordt het mogelijk om risico's tussen de partijen beter te verdelen en beter te overzien waardoor het totale ontwikkelrisico zal dalen. Dit heeft als gevolg dat het rendement hoger kan zijn of de risico-opslag lager met als gevolg dat de ontwikkeling goedkoper wordt.

4. De probleempceptie is een aspect dat voor de toekomst van belang zal gaan worden. Door een toenemende kennis bij de bevolking over de wensen zullen zij de nieuwe woning en woonomgeving gedetailleerder analyseren of het aan de wensen voldoet. Daarnaast past de perceptiebenadering in de gedachte van het consumentengericht bouwen zoals een aantal vooraanstaande bouwondernemingen voorstaan, waaronder Heijmans.

6. In de conclusies is naar voren gekomen dat de Betere Buurt Biotoop als instrument gezien moet gaan worden. Dit betekent dat voor de bedrijfsvoering van de verschillende organisaties het als een hulpmiddel moet worden gezien en niet als gereedschap om keuzes mee te maken. De Betere Buurt Biotoop maakt het nog niet mogelijk om het te laten dienen als besluitvormingsinstrument. Mogelijk als de ontwikkeling van het model zich voortzet en inzicht wordt gebracht in relaties, causaliteit en correlaties dat het een daadwerkelijk instrument zal gaan vormen.

8. Voor de bedrijfsvoering van de verschillende organisaties is het draagvlak creërende vermogen van de Betere Buurt Biotoop model misschien wel de meest bruikbare factor op dit moment. Het is dan ook aan te bevelen om voor de procesgang sterk hierop in te zetten en mensen de kans te geven om inspraak te hebben. De perceptie en mening van mensen moet als kans worden gezien en niet als lastig ervaren worden. De belangrijke rol van de corporaties zou verder kunnen worden verbeterd door participatie in wijkanalyse modellen. Volgens Wijnbelt zijn corporaties bij uitstek geschikt om de wijk te beoordelen en te analyseren [Wijnbelt, 2001:19]. Corporaties zijn bij uitstek geschikt om een duidelijke afweging te maken in verschillende belangen [Wijnbelt, 2001:19]. Het is dan ook aan te bevelen om corporaties te betrekken bij de vormgeving van het model.

9. De eerste aanzet tot verdeling van prioriteit over de verschillende indexen wordt in deze masterthesis gegeven. De verdeling is totaal verschillend zoals die in de literatuur was weergegeven. Het blijft voor de afzonderlijke planprocessen zeer belangrijk dat per planproces het onderzoek opnieuw wordt gedaan waarbij ook de prioriteit van de verschillende partijen opnieuw wordt gemeten. Dit is van belang aangezien binnenstedelijke (her) ontwikkeling zeer context gevoelig is. Dit is vooral ten gevolge van het menselijke aspect wat er bij planprocessen komt kijken. De basis zes indexen zijn door de geïnterviewden goed ontvangen. Zij beschouwden de zes als basis van een krachtige wijk. Wel was er onduidelijkheid over bepaalde indicatoren en binnen welke indexen ze zouden moeten vallen. Een nadere analyse zal nodig zijn om de indicatoren in de juiste index weer te geven.

10. Als analysemodel heeft het model een deel van zijn kracht verloren omdat onderzoek op basis van harde statische gegevens voor een groot deel wordt overgenomen door een nog uit te brengen onderzoeksmodel van de VROM. Toch kan hier ook de kracht in worden gevonden. Veel van de meegenomen indicatoren komen terug in het model van VROM waardoor er aangenomen kan worden dat de Betere Buurt Biotoop op de goede weg is. Om het onderscheid tussen de beide modellen te bewaren is het goed om in te blijven zetten op de gezamenlijke perceptievorming van de wijkbewoners. Dit is de grote kracht van het model. Het nieuwe model van VROM biedt daarnaast de kans om aansluiting te zoeken bij dit model. Het is dan ook aan te bevelen om dit model aan een analyse te onderwerpen waarbij er gezocht moet worden naar verbanden en aanvullingen. Waarschijnlijk is de grote meerwaarde te vinden in de groepsperceptie en draagvlakvormende vermogen van de Betere Buurt Biotoop.

### **7.3 Advies voor vervolg onderzoek**

Zoals weergegeven in de conclusies blijft het onduidelijk wat de directe inbreng is van de verschillende actoren. Is deze gebaseerd op gelijkwaardigheid of op machtsmiddelen (mis)/(ge)bruik. Er zal meer onderzoek nodig zijn naar de beste besluitvormingsmethode naast de hiërarchische en netwerkbenadering. De benaderingswijze is overigens sterk afhankelijk van het tijdsbeeld en de middelen die de verschillende partijen voorhanden hebben. Dit zal hoogstwaarschijnlijk een abstracte weergave worden die maar deels overeenkomt met de praktijk. Het blijft daarom belangrijk om op basis van vertrouwen en gelijkwaardigheid deel te nemen aan besluitvorming. Als er geen gelijkwaardigheid is wordt het belangrijk om een goede rolverdeling overeen te komen. Een aanvullend onderzoek met een duidelijke meerwaarde is het indicatorenonderzoek in de verschillende indexen. Het zal voornamelijk moeten gaan over wat wordt bereikt met de verschillende indicatoren en wat de verklaringskracht is. Een laatste onderzoek dat in de toekomst kan worden uitgevoerd is de analyse van het nog uit te brengen VROM model. Dit kan een duidelijke meerwaarde opleveren voor de toepasbaarheid van de Betere Buurt Biotoop in de praktijk. Er moet vooral worden gezocht naar overeenkomsten en aanvullingen tussen de twee modellen.



# Bibliografie

## *Literatuurlijst*

1. Bakker R. e.a. (2005), *Ontwikkel kracht!*, eindrapport van de adviescommissie gebiedsontwikkeling, Lysias Consulting Group, Amersfoort
2. Bakker R. e.a. (2007), *Maak meer van Nederland*, eindrapport van de adviescommissie gebiedsontwikkeling, Lysias Consulting Group, Amersfoort
3. Bommel J. van, Muller M. (2005), *Gemeenten en Corporatie vernieuwen de stad, samenwerking binnen de stedelijke herstructurering*, TU Delft, onderzoeksinstituut OTB, Delft, blz. 1 t/m 14
4. Bergsma T.T. (1999), *PPS: theorie versus praktijk*, gepubliceerd in *herstructureren en afstuderen, studies over het proces en de inhoud van stedelijke vernieuwing (1999)*, Geo Pers 1999, Groningen, blz. 143 t/m 152
5. Boonstra B., Brouwer M.P.A. (2008), *accelereren door de stad*, Property Research Quarterly, april 2008 jaargang 7 nummer 1 blz. 7 t/m 13
6. Breejen F. Den e.a. (2007) *stedelijke vernieuwing: Kosten en Baten*, Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag
7. Breejen F., Grinsven A., Schaar J. van der (2004), *Evaluatie herstructureringsproces Barten-Noord*, RIGO research en advies BV, Amsterdam, blz. 1 t/m 8
8. Brink van den G. e.a. (2008), *Prachtwijken!*, De mogelijkheden en beperkingen van Nederlandse probleemwijken, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam, blz. 19 t/m 70 en 312 t/m 340
9. Brouwer J., Willems J. (2007), *Ruimtelijke concentratie van achterstanden en problemen, vaststelling selectie 40 aandachtswijken en analyse achtergronden*, ABF research, Delft
10. Buitelaar E., Mertens H., Needham B., Kam G. van, (2006), *Sturend vermogen en woningbouw, Een onderzoek naar het sturend vermogen van gemeenten om te sturen bij de ontwikkeling van woningbouwlocaties*, Nethur, Utrecht
11. Buitelaar E., Segeren A., *Gebiedsontwikkeling en integraliteit: grondeigendom als kritische succesfactor*, Property Research Quarterly, april 2008 jaargang 7 nummer 1 blz. 14 t/m 21
12. Buuren van M.W. (2006), *Competente besluitvorming, het manage van meervoudige kennis in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen*, Boom, Rotterdam, blz. 251-267
13. Cammen H. van der (2006), *Gebiedsontwikkeling, kansen en condities voor maatschappelijke meerwaarde*, Nirov, Den Haag
14. Cammen, H. van der (2006), *Gebiedsontwikkeling in Nederland, verkenning van een nieuw fenomeen, Grip op gebiedsontwikkeling*, Eiffel Den Haag, blz. 25 t/m 43
15. City Change Center (CCC) (2008), *Tracé Zuid-Willemsvaart van sluis O tot Ertveldplas, Twee Snoeken*, Den Bosch
16. Dopheide E., Martinez J. (2007), *Hoe scoort mijn wijk?*, Rooilijn jaargang 40 nummer 5 pag. 338 t/m 343

17. Economisch Bureau ING (2006), Projectontwikkeling, marktperspectief en integrale gebiedsgerichte herstructurering, ING, Amsterdam, blz. 77 t/m 99
18. Economist, An age of transformation, The Economist 29-05-2008,
19. Ekker (2007), Van volkshuisvesting naar woonbeleid, Amsterdam: SDU uitgevers
20. Elsinga M., Elsinga M. (2007), Theorie en praktijk van een stedelijk vernieuwingsnetwerk, Onderzoeksinstituut OTB Delft, blz. 13 t/m 25, 59 t/m 71
21. Engbersen G. (2007), De adoptie van wijken, NRC Handelsblad 19-05-2007
22. Engbersen G. (2008), Voorwaarden voor wijkverbetering, Programma Masterclass wijkontwikkeling 20-05-2008, presentatie studiecentrum voor bedrijf en overheid, Utrecht
23. Enthoven G. (2006), Sturing in 2030: waar ligt de macht?, publicatie in Te koop en andere ideeën over de inrichting van Nederland, Wageningen, blz. 81 t/m 89
24. ETTY W., Velden M. van der, Vulperhorst L. (2007), wijkenaanpak werkt alleen op individueel niveau, Tijdschrift voor de Volkshuisvesting 2007 nummer 4, blz. 16 t/m 19
25. Fleurken R. (2004), Risicomanagement bij binnenstedelijke herontwikkeling, Groningen, blz. 11 t/m 27 en 47 t/m 63
26. Gent van W, Munsterd S., Ostendorf W. (2007), Van prachtwijk naar probleemwijk, een reactie op minister Vogelaar en anderen, Tijdschrift voor de Volkshuisvesting 6/2007, blz. 41 t/m 43
27. Gerrits L. (2005), Dromenstrijd, Rooilijn39 nr. 4, blz. 161 t/m 166
28. Gerritsen H., Simons M. (2008), Nieuwe perspectieven voor gebiedsontwikkeling, de organisatie van de overheid en samenwerking met marktpartijen bij ruimtelijke ontwikkelingen, Tijdschrift B&G, nummer 2
29. Grotenhuis N.S.D. (1999), Een goed herstructureringsplan, gepubliceerd in herstructureren en afstuderen, studies over het proces en de inhoud van stedelijke vernieuwing (1999), Geo Pers1999, Groningen, blz. 153 t/m 172
30. Haffner M., Elsinga M., Wolters A. (2005), Het stedelijke vernieuwingsnetwerk, verkenning in theorie en praktijk, Onderzoeksinstituut OTB Delft, 14 t/m 52, 70 t/m 92
31. Ham M. van, Feijten P. (2005), Wie wil de wijk verlaten, Rooilijn29 nr.10, blz. 483 t/m 488
32. Harms E. (2007), De zin en onzin van de lijstaanpak, tijdschrift voor de volkshuisvesting 2007 nummer 4, blz. 20 t/m 24
33. Harmsen R. (2007), Wijkenlijsten, Tijdschrift voor de Volkshuisvesting 2007 nummer 4, blz. 26 t/m 29
34. Hart H., Dijk J. van, Goede M. de, Jansen W., Teunissen J. (1998), Onderzoeksmethoden, Amsterdam: Boom
35. Heijmans NV. (2006), Heijmans jaarverslag 2006, Rosmalen
36. Heijmans NV. (2007), Heijmans jaarverslag 2007, Rosmalen
37. Heins G H. (1999), De herstructurering binnen de volkshuisvesting, gepubliceerd in herstructureren en afstuderen, studies over het proces en de inhoud van stedelijke vernieuwing (1999), Geo Pers1999, Groningen, blz. 9 t/m 18
38. Helleman G. (2008), 'Van wie is de stad', Rooilijn 40 nr. 3, pag. 175 t/m 179
39. Hobma F. (2003), Het geheim van het succes: gebiedsontwikkeling van stations, Delft blz. 1 t/m 6
40. Huisman C.J. (2004), Gebiedsuitbreiding voor een projectontwikkelaar? Een onderzoek naar de gehanteerde rolverdeling bij vinex-locatie en daarbij een toets naar meer marktwerking op de woningmarkt, Tu Twente, blz. 1 t/m 25
41. Iersel J. van, Leidelmeijer K., Giesbers I. (2008), Kwaliteit van buurt en straat, tussen feit en fictie, Rigo Research en Advies BV Amsterdam, blz. 1 t/m 6, 20 t/m 143
42. Jong M. de (2007), Het geloof in de kracht van wijken keert terug, Ro magazine 2007 oktober blz. 24 t/m 31.
43. Joolingen P. Van, Pool M. (2007), Marktpartijen in de herstructurering blz. 18 t/m 19

44. Kei kenniscentrum stedelijke (2007), Actieplan Vogelaar zet in op slagkracht in de wijk, vernieuwing, 17-04-2007
45. Kempen R., Bolt G. (2008), Minster verplaatst de misère niet, Waterbedeffect, als de ene prachtwijk beter gaat, komt dan de andere in problemen, de Volkskrant 12-juli-2008
46. Kenniscentrum PPS (2004), Inrichten van PPS proces tijdens gebiedsontwikkeling, Den Haag, blz. 7 t/m 16
47. Kenniscentrum PPS (2004), samenwerkingsmodellen en de juridische vormgeving daarvan bij PPS en gebiedsontwikkeling, Den Haag blz. 46
48. Klaver G. (2007), Trekkraft gezocht, Propertynl, jaargang 7, nr. 18, blz. 42 en 43
49. Klijn E (2003), Leven met onzekerheid, besluitvorming over duurzame stedelijke vernieuwing, Cahier reeks stedelijke vernieuwing nummer 5 jaargang 2 maart 2003, Rotterdam
50. Koerts, A., Laan D. van der (2008), Tien jaar OPP: de kracht van gebiedsontwikkeling als apart vakgebied, Tijdschrift B&G, nummer 2 blz. 14 t/m 17
51. Koffijberg J. (2005), Getijden van beleid: omslagpunten in de volkshuisvesting, over de rol van hiërarchie en netwerken bij veranderingen, onderzoeksinstituut OTB Delft, blz. 1 t/m 74 en 311 t/m 340
52. Kor R., Wijnen G. (2007), 59 checklists for project and programma managers, Gower publishing limited, Aldershot (Vk)
53. Lambooy, J.G. (2002), Ruimte voor complexiteit, Over veranderende structuren, zelforganisatie en netwerken in de Economische geografie. Afscheidscollege Universiteit Utrecht. Utrecht: Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
54. Laverman W., Staal S. (2008), Het probleem van niet met bouwen op te lossen, Building Business nummer 2 maart 2008 10<sup>de</sup> jaargang. Blz. 8 t/m 13
55. Ligtenberg L (2007), Woningmarkt in de wacht, Propertynl, jaargang 7, nr. 7, blz. 39 t/m 43
56. Lörzing H., Harbers A., Schluchter S. (2008), Krachtwijken met karakter, Planbureau voor de Leefomgeving, NAI Uitgevers, Rotterdam
57. Marissing E. van, Bolt G. Kempen R. (2007), Onbedoelde vormen van sociale cohesie, Rooilijn 38 nr. 5 blz. 213 t/m 218
58. Marlet G., Woerkens C. van (2007), Naar een analysemodel voor de stad, modelontwikkeling en de mogelijke toepassingen, Atlas voor Gemeenten, Utrecht
59. Marlet G., Woerkens C. van (2007), Weg uit de wijk, Economisch Statistische Berichten 27 januari 2007, blz. 43 t/m 45
60. Marlet G., Woerkens C. van, (2007), Op weg naar Early Warning, omvang, oorzaak en ontwikkeling van problemen in de wijk, Atlas voor Gemeenten, Utrecht
61. Meerhof R., Politici: Wijkaanpak werkt wel, wetenschappers zijn in hun rapport te mismoedig, vinden bestuurder en volksvertegenwoordigers, de Volkskrant 10-juli-2008
62. Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ontwikkeling en Milieu (2008), Alleen ga je sneller, samen kom je verder, De toekomst van publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling, Den Haag blz. 4 t/m 51
63. Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2003), Best practice, ontwikkelingsplanologie, Amersfoort, blz. 1 t/m 28
64. Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2000), Nota Wonen, Mensen, Wensen, Wonen, Den Haag, blz. 219 t/m 250
65. Musterd S., Gent, W. van, Ostendorf W. (2007), Van probleemwijk naar prachtwijk, over de problemen van een wijkgerichte aanpak, Tijdschrift voor de Volkshuisvesting 2007/4 blz. 44 t/m 50
66. NEPROM (2004), Checklist voor herstructurering, een agenda voor projectontwikkelaars, NEPROM en RIGO, blz. 1 t/m 50

67. Nicis Institute (2008), Wat maakt een stad tot prachstad?, essaywedstrijd uitgeschreven door Nicis Institute, Nicis Den Haag, geheel
68. Nozeman E.F., Fokkema J. e.a. (2007), Handboek Projectontwikkeling, een veelzijdig vak in een dynamische omgeving, Voorburg, blz. 10 t/m 81
69. Ostendorf W., (2008), Het probleem van probleemwijken, Programma Masterclass wijkontwikkeling 20-05-2008, presentatie studiecetrum voor bedrijf en overheid, Utrecht
70. Ouwehand A., Pennen T. van der, Sluis R. (2004), Schakelen in het proces, twee case studies naar bestuurlijke relaties bij herstructurering, onderzoeksinstituut OTB, Delft, blz. 4 t/m 50
71. Peek, G.J., Plan- en Besluitvorming gekoppeld, naar een participatieve start voor gebiedsontwikkeling, Real Estate Magazine 2006 jaargang 47, blz. 11 t/m 15
72. Pennen T. van, Davis S., Ruijsbroek A.(2006), Uitvoerend werk, de koppeling tussen de fysieke en sociale opgave bij stedelijke vernieuwing, OTB Delft
73. Propertynl, Klaver G. (2008), Aanwijzing woningbouwlocaties, jaargang 8 nummer 2 2008 blz. 14
74. Reus C. de, Fokkema J., (2007), Building business website thema: gebiedsontwikkeling: Naar een nieuwe taakverdeling tussen markt en overheid/deel 1&2, [www.buildingbusiness.com](http://www.buildingbusiness.com), 13-2-2008
75. Rooy P. van, Luin A. van, Dil E. (2006), Nederland boven water, praktijkboek gebiedsontwikkeling, Den Haag, blz. 6 t/m13, 16 t/m 29, 32 t/m 37, 144 t/m 159, 162 t/m 169.
76. Rooy P. van (1997), Interactieve planvorming gericht op effectiviteit en acceptatie, Stowa, Utrecht, blz. 71 t/m 229
77. Rooy P. Van (2005), Ontwikkelingsplanologie wordt vooral hard werken, Terra Nova Jaargang 5, nummer 1, mei 2005, blz. 30 t/m 34
78. Rooy P. van, Vries C. de, Buuren A. van, Haan J. (2008), Methodiek systeemanalyse, <http://traverse.sharepointsite.net/NLBWWiki> , bezocht op o.a. 10-05-2008
79. Rooy van P. (2008), wikipedia van Nederland boven water, [http://traverse.sharepointsite.net/NLBWWiki/Wikipagina%27s/Methodiek%20Systeeanalyse%20\(Moeten-Willen-Kunnen\).aspx](http://traverse.sharepointsite.net/NLBWWiki/Wikipagina%27s/Methodiek%20Systeeanalyse%20(Moeten-Willen-Kunnen).aspx) , bezocht op o.a. 10-05-2008
80. Rooy, P. van (2007), Grond, Geld en Gebiedsontwikkeling, Real Estate 2007/55 blz. 1 t/m4
81. Schaar J. (2005), Over rollen van partijen in de stedelijke vernieuwing, RIGO research en advies BV, Amsterdam, blz. 1 t/m 27
82. Schaar J. van der (2006), Wonen en woonbeleid; markten, beleid en instrumenten, RIGO research en advies BV, Amsterdam,
83. Schapendonk M.C.J. (2007), Sturen op stromen, sturingfilosofie en profielschets voor de initiatieffase van regionale gebiedsontwikkeling, Rotterdam
84. Schapendonk M.C.J. (2008), Gebiedsontwikkeling in vier gangen, Property Research Quarterly, april 2008 jaargang 7 nummer 1 blz. 34 t/m 40
85. Schnabbel P. (2008), Gemeenschapsgevoel en sociale cohesie in wijken, Programma Masterclass wijkontwikkeling 20-05-2008, presentatie studiecetrum voor bedrijf en overheid, Utrecht
86. Schuiling D. (2007), Stadsvernieuwing in de afgelopen jaren, Rooilijn jaargang 40 nr. 3 pag. 158 t/m 165.
87. Slager S. (2007), Probleemwijken/ Niet bij de wijk alleen, Trouw, 24-07-2007
88. Slob A. e.a., (2008), Na Sloop, Waterbedeffecten van gebiedsgericht stedelijk beleid, Nicis institute, geheel
89. Smit M. de (2005), Zittende bewoners bij stedelijke vernieuwing, Rooilijn 38 nr.4 blz. 179 t/m 184

90. Steunenbrink S. (1999), De opgave van Noord-Nederland bepaald, gepubliceerd in herstructureren en afstuderen, studies over het proces en de inhoud van stedelijke vernieuwing (1999), Geo Pers 1999, Groningen, blz. 19 t/m 38
91. Swanborn P.G. (1987), Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek, Amsterdam: Boom
92. T. Spit, P. Zoete (2006), Ruimtelijke ordening in Nederland, Een wetenschappelijke introductie van het vakgebied, Den Haag 2006, blz. 6 t/m 150
93. Tegel K., Berg G. van den, (2006) verkennende studie 'beweegredenen corporatie' deel 1 literatuur en hypothese, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Den Haag
94. Thomsen A.F., Andeweg- van Battum M-T. (2004), Sloop en sloopmotieven, tussenrapportage, Delft, blz. 10 en 11
95. Triou M. (2007) alle begin is moeilijk, over de initiatieffase van een complex ruimtelijk vraagstuk: programma A1-zone, Erasmus Rotterdam, Wageningen UR, blz. 7 t/m 124
96. Twijstra Gudde, <http://www.twynstragudde.nl/tg.htm?id=1450>, bezocht op 20-05-2008
97. Verschuren P., Doorewaard H. (2003), Het ontwerpen van een onderzoek, Utrecht: Lemma
98. VROM-raad (2002), Haasten en onthaasten in de stedelijke herstructurering, advies over de herstructurering van stedelijke woonmilieus, Den Haag
99. VROM-raad (2006), Stad en Stijging, sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing, Den Haag
100. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005), Vertrouwen in de buurt, Den Haag, blz. 29/40
101. Wijk, F. van, Wildt R. de, (2006) Toekomst voor stedelijke vernieuwing, RIGO research en advies BV, Amsterdam
102. Wolting B. (2006), PPS en gebiedsontwikkeling, SDU uitgevers, Den Haag
103. Zeeuw F. de (2007), De engel uit het marmer, reflectie op gebiedsontwikkeling, Delft, blz.4 t/m 33, 44 t/m 61

## **Interviews**

1. Biesheuvel A. (woningcorporatie) Interview Betere Buurt Biotoop, door S.R.A. Bulten, 10-07-2008, Rotterdam
2. Breeman G. (directeur corporatie Volkshuisvesting), Interview Betere Buurt Biotoop, door S.R.A. Bulten, 02-07-2008, Arnhem
3. Gerrit T. (directeur corporatie Woongenoot), Interview Betere Buurt Biotoop, door S.R.A. Bulten, 03-07-2008, Nijmegen
4. Kooten J. van (manager Crooswijk, gemeente Rotterdam), Interview Betere Buurt Biotoop, door S.R.A. Bulten, 08-07-2008, Rotterdam
5. Krooder B. (directeur adviesbureau), Interview Betere Buurt Biotoop, door S.R.A. Bulten, 11-07-2008, Utrecht
6. Roos P. de, (ontwikkel manager, sector ontwikkeling Arnhem), Interview Betere Buurt Biotoop, door S.R.A. Bulten, 02-07-2008, Arnhem
7. Schouten E. (manager gebiedsontwikkeling Proper Stok), Interview Betere Buurt Biotoop, door S.R.A. Bulten, 08-07-2008, Rotterdam
8. Seegers N. (werknemer Heijmans milieu en duurzaamheid), evaluatiegesprek, door S.R.A. Bulten, 20-04-2008, Rosmalen

9. Verhoeven T. (manager gebiedsontwikkeling Johan Matser) Interview Betere Buurt Biotoop, door S.R.A. Bulten, 14-07-2008, Hilversum
10. Verweij A. (adviseur onderzoek VROM), Interview Betere Buurt Biotoop, door S.R.A. Bulten, 01-07-2008, Den Haag
11. Wijnen A, (directeur Twee Snoeken) en Moerkerk A. (benchmarketeer), Evaluatie Betere Buurt Biotoop Model, door S.R.A. Bulten, 12-06-2008, Den Bosch
12. Wijnen A, (directeur Twee Snoeken) en Seegers N. (voorzitter stichting Janus), kennismakingsgesprek, door S.R.A. Bulten, 21-03-2008, Den Bosch
13. Wijnen A, (directeur Twee Snoeken), Staveren M. van (ontwikkelaar creatieve piramide), Coopmans J. (afstudeerder Has), Houden D. (afstudeerder Has), Vreenegeoor R. (promovendus Betere Buurt Biotoop Model), Boomgaard I. (kunstenaar), Smit B. (Grafisch ontwerper), Drunnen M. (docent Has), Doesburg J. van (afstudeerder Has), Voets R. (afstudeerder Has), Moerkerk A, (benchmarketeer), Schipper K. (adjunct directeur commercieel vastgoed), Brainstormsessie, door S.R.A. Bulten, 02-04-2008, Den Bosch
14. Wijnen A, (directeur Twee Snoeken), Staveren M. van (ontwikkelaar creatieve piramide), Coopmans J. (afstudeerder Has), Houden D. (afstudeerder Has), Vreenegeoor R. (promovendus Betere Buurt Biotoop Model), Boomgaard I. (kunstenaar), Smit B. (Grafisch ontwerper), Drunnen M. (docent Has), Doesburg J. van (afstudeerder Has), Voets R. (afstudeerder Has), Moerkerk A, (benchmarketeer), Kol M. (docente Has), Hutje op de Hei dagen, door S.R.A. Bulten, 15 en 16 mei 2008, Den Bosch

### ***Elektronische naslagwerken en websites***

1. Academic.lexisnexis.nl, meermaals bezocht
2. Am.nl, 22-06-2008
3. Amvest.nl, 22-06-2008
4. Creatieve piramide, www.creatievipiramide.nl, bezocht o.a. 11-10-07, 11-02-2008
5. Ikcro.nl, meermaals bezocht
6. Johanmatser.nl, 22-06-2008
7. Nederlandbovenwater.nl, meermaals bezocht
8. NICIS, [http://www.nicis.nl/nicis/dossiers/Wonen/Woningcorporaties/Wijkverbetering-begint-bij-corporatie-en-wijkbewoner\\_1017.html](http://www.nicis.nl/nicis/dossiers/Wonen/Woningcorporaties/Wijkverbetering-begint-bij-corporatie-en-wijkbewoner_1017.html), 02-07-2008
9. NRC.nl, meermaals bezocht
10. OTB.nl, meermaals bezocht
11. Overmaslow, Overmaslow.nl. bezocht o.a. 12-05-2008
12. Twijstragudde.nl, 22-06-2008
13. Urban Synergy, www.urban-synergy.org, bezocht o.a. 11-10-07, 11-02-2008
14. VROM.nl (krachtwijken), meermaals bezocht

# Tabellen en figuren overzicht

## **Kaders**

Kader 1.1: Betere Buurt Biotoop volgens stichting JANUS blz. 11

Kader 2.1: Succesfactoren voor samenwerking tussen blz. 27

Kader 2.2: Succesfactoren ruimtelijke (her)ontwikkeling [Rooy van, 2007] blz. 31

Kader 4.1: Voordelen van de Betere Buurt Biotoop blz. 40

Kader 4.2: Gebouwenindex in de praktijk blz. 45

## **Figuren**

Figuur voorpagina: Skyline Groningen

Figuur 1.1: Onderzoeksmodel blz. 14

Figuur 1.2: Perceptie blz. 15

Figuur 1.3: Hoofdstukindeling met paragrafen blz. 18

Figuur 2.1: Projectontwikkelingsfasen blz. 22

Figuur 2.2: Ontwikkelingsturbo blz. 23

Figuur 2.3: Risico's in de projectontwikkelingsfasen blz. 24

Figuur 2.4: Posities van partijen in een project blz. 24

Figuur 2.5: Processchema initiatieffase blz. 27

Figuur 3.1: Koppeling iteratieve plan- en besluitvorming bij gebiedsontwikkeling blz. 33

Figuur 3.2: Stroommodel Kingdon blz. 37

Figuur 3.3: Participatie piramide blz. 37

Figuur 3.4: Structurering van planvorming in verschillende fasen en stappen blz. 39

Figuur 3.5: Cyclisch planproces blz. 40

Figuur 4.1: Gebouwenindex blz. 45

Figuur 4.2: Buurtindex blz. 46

Figuur 4.3: Maslow Piramide blz. 46

Figuur 4.4: Early Warning Marlet blz. 53

Figuur 5.1: Belang en urgentie matrix blz. 59

Figuur 5.2: Impact analyse van Marlet blz. 61

Figuur 0.2: Betere Buurt Biotoop Indicatoren blz. 85

## **Tabellen**

Tabel 0.1: Positie in het krachtenveld blz. 4

Tabel 0.2: indexenprioriteit bij plan- en besluitvorming blz. 6

Tabel 0.3: Indexprioriteit op basis van de interviews blz. 6

Tabel 1.1: Heijmans Vastgoed resultaatcijfers 2007 blz. 16

Tabel 2.1: Verschillen en overeenkomsten stadsvernieuwingswijken toen en herstructureringswijken nu blz. 21

Tabel 2.2: Vergelijking besluitvorming in hiërarchie en netwerk blz. 25

Tabel 2.3: Structuren blz. 25

Tabel 2.4: Verschillen en overeenkomsten stadsvernieuwingswijken toen en herstructureringswijken nu blz. 27

Tabel 2.5: Samenwerkingsverbanden blz. 29

Tabel 2.6: Klassieke en moderne herstructurering blz.29

Tabel 2.7: Positie in het krachtenveld blz. 32

Tabel 3.1: Bronnen van beleidsverandering volgens verschillende theoretische modellen blz. 36

Tabel 5.1: Onderlinge verhouding in percentage van de dimensies in relatie tot het oordeel over de leefbaarheid blz. 62

Tabel 5.2: Betere Buurt Biotoop vs. van Iersel blz. 62

Tabel 5.3: Betere Buurt Biotoop vs. van Marlet blz. 62

Tabel 5.4: Indexenprioriteit bij plan- en besluitvorming blz. 62

Tabel 6.1: Indexprioriteit vs bedrijfsdoelstellingen blz. 67

Tabel 6.2: Indexprioriteit vs wijkvisie blz. 68

Tabel 7.1: Indexprioriteit vs bedrijfsdoelstellingen blz. 73

Tabel 7.2: Indexprioriteit vs wijkvisie blz. 73

Tabel 0.2: Hiërarchische en netwerkstrategieën van beleidsverandering blz. 89



# Woord- en afkortingenoverzicht

## **Afkortingen overzicht**

JANUS	Joint Architectural Network for Urban Synergy
NVB	Nederlandse Vereniging voor Ontwikkelaars en Bouwondernemers
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ontwikkeling en Milieu
PPS	Publiek-private samenwerking

## **Woordenlijst**

Beleidsnetwerken	Patronen van interactie tussen wederzijdse afhankelijke actoren die zich conformeren rondom beleidsproblemen of beleidsprogramma's [Koffijberg, 2005:35].
Beleving	<i>Perceptie is de subjectieve analyse van een individu over de omgeving waarin zij verkeren. De perceptie die mensen over een de omgeving hebben worden voor een substantieel deel verklaard uit feitelijke omgevingscondities [Iersel, 2008:1]. De perceptie wordt daarnaast sterk beïnvloed door de persoon, tijd en plaats [Iersel, 2008:1].</i>
Bruteringsoperatie	In 1993 worden met de invoering van de Wet Balansverkorting Geldelijke Steun Volkshuisvesting (de bruteringsoperatie) alle financiële verplichtingen van de overheid aan corporaties en andersom verevend. De bestaande subsidieverplichtingen van het rijk werden weggestreept tegen de uitstaande rijksleningen die de corporaties hadden. Dit zette de lijn van de verzelfstandiging van de corporaties, ingezet met de Nota Heerma uit 1989, voort. [Bemmel, 2005].
Buurt	één gelokaliseerde gemeenschap waarbij sprake is van een zekere mate van sociale integratie der bewoners [WRR, 2005]
Eerste generatie sturinginstrumenten	Wetgeving en beleidsregels [Haffner, 2007:14].
Fysieke pijler stedelijke vernieuwing	De fysieke pijler bij stedelijke vernieuwing bestaat uit het bouwen van woningen, inrichting van de woonomgeving en het bieden van voorzieningen [Pennen, 2006:14].
Gebiedsontwikkeling	<p>"Gebiedsontwikkeling is de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de (her-)ontwikkeling van een gebied [Zeeuw de, 2007]"</p> <p>Van de Cammen beschrijft gebiedsontwikkeling in vergelijkbare termen als het VROM in 'van Hindermacht naar Ontwikkelkracht':</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Gebiedsontwikkeling betekent integrale aanpak van gebieden;</li><li>- Er is altijd sprake van publiek-private samenwerking;</li><li>- Complementaire samenwerking;</li><li>- Gebiedsontwikkeling is gericht op het tot stand brengen van een</li></ul>

business case. (gebiedsvisie, sluitende begroting en samenwerkingscontract).

- Gebiedsontwikkeling moet value capturing opleveren (winst moet terugvloeien in het gebied).

Indicator	Een constateringsgrootheid
Instrument	Een instrument is 'een middel om een doeleinden mee te bereiken'[Haffner, 2007:14].
Leefbaarheid	Leefbaarheid druk de mate uit waarin de omgeving pas bij de wensen en eisen van de mensen die er wonen [Iersel, 2008:1].
Model	Een vereenvoudigde voorstelling van de werkelijkheid.
Netwerk	"een dynamisch geheel van actoren, die wederzijds afhankelijk zijn, een onderlinge variëteit kennen en zich relatief gesloten ten opzichte van elkaar kunnen opstellen" [De Bruijn, 1999, Haffner, 2007:17].
Perceptie	Zie beleving
Publiek-private samenwerking	"PPS is een samenwerkingsverband waarbij publieke en private partijen, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling" [Wolting 2006:14].
Sociale cohesie	'mate waarin mensen in gedrag en beleving uitdrukking geven aan hun betrokkenheid bij maatschappelijke verbanden, in hun persoonlijk leven, als burger in de maatschappij en als lid van de samenleving' [CBS].
Sociale pijler stedelijke vernieuwing	De sociale pijler is er voor de vitaliteit van een wijk en de ontwikkeling daarvan [Pennens, 2006:14].
Sturing	Sturing is 'doelconforme beïnvloeding van maatschappelijke wisselwerking' [Haffner, 2007:14].
tweede generatie sturinginstrumenten	'instrument dat de barrières verdisconteert die een overheid in haar sturingsactiviteit ontmoet' [Haffner, 2007:15].
Waterbedeffect	Een effect van een beleidsmaatregel met een (on)bedoelde invloed op een ander gebied dan waarvoor de beleidsmaatregel is bedoeld [Trouw]
Wijken	Een door de gemeente bepaalde geografische eenheid [WRR, 2005]
Risico	"kans op een gebeurtenis x gevolgen ten aanzien van de samenwerking, en afwijkingen ten aanzien van het verwachte financiële resultaat, de planning en de kwaliteit van de ontwikkeling"[Fleurkens 2007]
Gemeenten	Een gemeente bestaat uit: bestuur/wethouder, gemeenteraad, afdeling wonen, afdeling stedelijke ontwikkeling, grondbedrijf, afdeling sociale zaken, afdeling verkeer et cetera.

## **Appendix I: Betere Buurt Biotoop Indicatoren**

Separaat toegevoegd

## **Appendix II: Onderzoeksvragen masterthesis**

Separaat toegevoegd

## **Appendix III: Besluitvorming in een hiërarchie of netwerk**

Separaat toegevoegd



# Epiloog

In de epiloog wil ik de ruimte nemen om de stelling op de eerste pagina toe te lichten en aan te geven waarom de stelling belangrijk is geweest tijdens mijn afstuderen.

De stelling is als volgt gedefinieerd [Koffijberg, 2005:28]:

*“situations defined as real, are real in their consequences”*

De basis van de stelling wordt gevormd door de veronderstelling dat situaties en de complexiteit van situaties weergegeven kan worden. Dit is ook de veronderstelling van de probleemanalyse modellen zoals die tot nu toe zijn vormgegeven. Op basis van harde statistische gegevens worden ingrepen in de ruimte geplant. In de literatuur werd al snel duidelijk dat dit niet mogelijk was [Teisman, 1998]. Toch heeft VROM met de Vogelaarwijken het nogmaals geprobeerd en ook het nog uit te brengen model van VROM slaat de zelfde statistische weg in.

De constatering dat situaties niet zo hoeven te zijn als de analysekaders aangeven brengt ons bij het tweede gedeelte van de stelling. Dat geeft aan dat de ‘echtheid’ die wordt gegeven door een analysemodel zo echt is als het belangen die de beoordelaar aan de aspecten toedicht. Dit is precies naar mijn mening het probleem bij de Vogelaar analyse geweest. Daar zijn alle problemen als even urgent verondersteld wat niet overeenkomt met de werkelijkheid naar mijn mening.

Door de input van perceptie van wijkbewoners wordt het mogelijk om verder te kijken dan de statistische gegevens en ontstaat er een dynamisch model wat dichter bij de werkelijkheid ligt. Naar mijn mening is het zonder de perceptie van bewoners niet mogelijk om een goed plan te maken en dit is dan ook de reden dat de Betere Buurt Biotoop een grote meerwaarde kan opleveren. De stelling heeft mij geïnspireerd om mijn masterthesis de volgende titel mee te geven ‘van Perceptie naar Ruimtelijke (her) Ontwikkeling.

De stelling is belangrijk geweest tijdens mijn masterthesis maar het onderzoek tijdens de masterthesis heeft voor mij veel nieuwe inzichten over gebiedsontwikkeling opgeleverd. De onderzoeksperiode is voor mij een enorme verrijking geweest voor mijn startende carrière. Een ding is zeker dat ik niet, de veel geleerde rationele benaderingswijze, op basis van statistische gegevens, als uitgangspunt zal gaan nemen voor mijn referentiekader. De mensen betrokken bij gebiedsontwikkeling zijn belangrijker en zijn dan voor mij ook het startpunt van probleemanalyse.

Bas Bulten



# Colofon

**Titel rapport:** van Perceptie naar Ruimtelijke (her) Ontwikkeling

**Onderzoek:** masterthesis

**Datum:** 12-augustus-2008

**Omvang:** 99 pagina's

**Bijlage:**3

**Status:** Eindversie

**Auteur:** S.R.A. Bulten (Bas)  
Horstweg 11  
6999 DS Hummelo  
S.R.A.Bulten@student.rug.nl  
Sra.bulten@gmail.com

**Organisaties:** Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen  
Afstudeerrichting Vastgoedkunde  
Dierenriemstraat 100  
9742 AK Groningen  
050-363 3895



Heijmans Vastgoed  
Graafsebaan 65  
Postbus 2  
5240 BB Rosmalen  
073- 543 5111



**Begeleiders:** Vanuit de Rijksuniversiteit Groningen  
Prof. Dr. J.G. Lambooy 1<sup>e</sup> begeleider  
Postbus 84  
3780 BB Voorthuizen  
j.lambooy@geo.uu.nl

Prof. E.F. Nozeman 2<sup>de</sup> begeleider  
e.f.nozeman@rug.nl

Vanuit Heijmans Vastgoed  
Drs. ing. K. Schipper (adjunct-directeur Heijmans Commercieel Vastgoed)  
cschipper@heijmans.nl

Drs. A. Dorrestein (directeur Gebiedsontwikkeling)  
adorrestein@heijmans.nl