

Policy-based PPS in Stedelijke Vernieuwing

Een onderzoek naar de eigenschappen van Policy-Based Publiek Private Samenwerking om de integrale aanpak in de Nederlandse stedelijke vernieuwingspraktijk te kunnen verbeteren en ruimtelijke kwaliteit te realiseren

Universiteit Twente & RIGO Research en Advies

*Master Thesis voor de faculteit Civil Engineering and Management,
afdeling Bouw/Infra aan de Universiteit Twente, te Enschede, Nederland*

Auteur:

M.Y. Baarveld

Begeleiders:

Prof. dr. G.P.M.R. Dewulf (UT)

Ir. A. Blanken (UT)

Ir. R.T.H. de Wildt (RIGO)

Ir. T. Luijkx (RIGO)

Definitieve versie - December 2007



RIGO Research en Advies BV
De Ruyterkade 139
1011 AC Amsterdam
telefoon 020 522 11 11
telefax 020 627 68 40
<http://www.rigo.nl>



Universiteit Twente
de ondernemende universiteit

R I G O R e s e a r c h e n A d v i e s B V

Samenvatting

De aanpak van stedelijke vernieuwing is onderhevig aan veranderingen. In het afgelopen jaar is de 40-wijken-aanpak ontwikkeld door de minister van Wonen, Wijken en Integratie, waarbij 40 wijken zijn aangewezen waar de fysieke, sociale en economische problemen spelen. Er wordt gestuurd op een integrale aanpak, waarbij de sociale pijler een grotere rol moet gaan spelen in de stedelijke vernieuwing. In sommige wijken wordt er een integrale visie opgesteld waarbij sociale, fysieke en economische aspecten worden behandeld. De uitvoering van stedelijke vernieuwingsprojecten verloopt echter niet integraal. Woningcorporaties krijgen de verantwoordelijkheid voor de fysieke ingrepen en de gemeente richt zich voornamelijk op sociale maatregelen waardoor na de planfase de projecten niet op elkaar zijn afgestemd of worden teruggekoppeld naar de visie. Het gevolg is dat de fysieke doelen worden behaald, maar de sociaal economische situatie van de bewoners niet wordt verbeterd.

Fysieke, sociale en economische doelstellingen zijn onderdeel van de stedelijke vernieuwing. Stedelijke vernieuwing wordt ingezet in wijken waar fysieke, sociale en economische problemen zich opstapelen. Deze aandachtswijken worden gekenmerkt door relatief hoog fysiek verval en gemiddeld meer sociale overlast dan een gemiddelde wijk. Door verschillende sociale, fysieke en economische maatregelen te nemen moeten de aandachtswijken weer een plek worden waar mensen kansen hebben om te groeien en graag willen wonen. Dit betekent dat er ruimtelijke kwaliteit moet worden gerealiseerd. Ruimtelijke kwaliteit wordt gevormd door een combinatie van fysieke, sociale en economische aspecten, zoals de kwaliteit van woningen, woonomgeving, werkgelegenheid, onderwijs, integratie en veiligheid. Ruimtelijk kwaliteit is een subjectief begrip, maar door een opsplitsing in gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde en de belangen, beredeneerd vanuit de sociale en fysieke pijler, zijn kenmerken in kaart gebracht die relevant zijn voor de definitie van ruimtelijke kwaliteit in dit onderzoek.

Van oudsher wordt geprobeerd om aspecten van ruimtelijke kwaliteit te realiseren met fysieke maatregelen en de cumulatieve problemen aan te pakken in de aandachtswijken. De fysieke maatregelen staan dan in dienst van de sociale doelstellingen van stedelijke vernieuwing. Door het woningaanbod te verbeteren proberen de beleidsmakers de fysieke, sociale en economische problemen op te lossen. De kwaliteit van de woonomgeving wordt door de fysieke ingrepen echter niet versterkt en de sociale problemen, zoals hoge werkloosheid en schooluitval, worden niet opgelost.

In de laatste jaren is er ingezien dat alleen fysieke maatregelen niet voldoende zijn en dat er ook sociale maatregelen moeten worden genomen. Veel van de sociale of fysieke maatregelen kunnen door de betreffende sector worden genomen. Voor het bouwen van nieuwe woningen zijn geen sociale organisaties nodig en de fysieke sector hoeft bijvoorbeeld niet te worden betrokken bij de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Maar een groot aantal aspecten van de ruimtelijke kwaliteit bevinden zich op het raakvlak tussen fysiek en sociaal. Voorbeelden hiervan zijn het realiseren van sociale voorzieningen, verbeteren van de identiteit van een wijk, betrokkenheid van bewoners en versterken van de wijk economie. Bij deze raakvlak aspecten van ruimtelijke kwaliteit bestaat er een wisselwerking tussen fysieke en sociale sector. Om de raakvlak aspecten te realiseren is een gezamenlijke inspanning noodzakelijk van organisaties uit de fysieke en sociale pijler. De doelen en programma's moeten op elkaar worden afgestemd. Dit betekent dat er een integrale aanpak noodzakelijk is om ruimtelijke kwaliteit te realiseren in de aandachtswijken door stedelijke vernieuwing.

Er is verondersteld dat een integrale aanpak tot stand komt door een juiste inrichting van het proces van de samenwerking van betrokken partijen in de stedelijke vernieuwing. Het procesontwerp wordt bepaald door vier procescondities: beleidsarena, doelen, arrangement en interactie. Elke procesconditie is onderverdeeld in respectievelijk, commitment en verantwoordelijkheid, visie en controle, samenwerkingsvorm en organisatiestructuur en financieringsconstructie.

Het belang van de samenwerking tussen de fysieke en sociale sector en een integrale aanpak is ingezien door de meeste organisaties in Nederland. Toch wordt de integrale aanpak niet gerealiseerd in Nederland. De integrale aanpak komt in andere landen wel tot stand binnen de stedelijke vernieuwing. Policy-based Publiek Private Samenwerking (PPS) is een van de samenwerkingsvormen waarmee een integrale aanpak wordt gerealiseerd. De eigenschappen van policy-based PPS zijn onderzocht met een analyse van drie internationale cases, twee cases uit Groot Brittannië, One Nottingham, een Local Strategic Partnership, en New East Manchester (NEM), een Urban Regeneration Company, en een case uit de Verenigde Staten, Dudley Street Neighborhood Initiative (DSNI), een community-based organisatie. De cases zijn geanalyseerd op de inrichting van de procescondities om de mate van integrale aanpak te beoordelen. Ook zijn de cases beoordeeld op de intentie die bestaat om ruimtelijke kwaliteit te realiseren zodat de effectiviteit van de integrale aanpak kan worden bepaald. De intentie is geanalyseerd met behulp van opgestelde plannen en uitgevoerde projecten door de overkoepelende organisatie. De mate waarin de procescondities integraal zijn ingericht, is van invloed op een integrale aanpak en de intentie om ruimtelijke kwaliteit te realiseren.

In de drie internationale cases bestaan overeenkomsten in de inrichting van de procescondities. De meeste procescondities in de drie cases voldoen aan de opgestelde criteria voor een integrale aanpak. Zo zijn in alle drie de cases de belangrijke publieke en private partijen uit de sociale, economische en fysieke pijler en bewoners vertegenwoordigd in de stuurgroep van de overkoepelende

organisatie. Naast de stuurgroep, wordt er ook samengewerkt in werkgroepen. In One Nottingham en NEM is de samenwerking niet vastgelegd in een samenwerkingsconstructie. De overkoepelende organisatie heeft geen eigen bevoegdheden of middelen tot hun beschikking en zijn afhankelijk van de inzet van de betrokken organisatie. DSNi heeft een aparte samenwerkingsconstructie. Door dat DSNi een non-profit organisatie is, zijn ze gedeeltelijk afhankelijk van de inzet van betrokken partijen. De commitment van de betrokken partijen in de samenwerking is niet wettelijk vastgelegd. Het draagvlak voor de samenwerking en de integrale visie wordt onder andere gecreëerd door een gezamenlijke probleemanalyse, waardoor de partijen het nut zien in de samenwerking. De betrokken organisaties in NEM, One Nottingham of DSNi zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor alle fasen van de stedelijke vernieuwing in hun gebied. Dit betekent dat ze plannen moeten opstellen en worden afgerekend op de implementatie van deze plannen. In alle drie de cases wordt de uitvoering meestal in samenwerking gedaan met organisaties die niet direct betrokken zijn. Zij financieren een groot gedeelte van de projecten. De middelen worden over het algemeen ingezet voor de eigen doelen. Hiermee wordt het gezamenlijk doel gediend omdat projecten in lijn moeten zijn met de strategische integrale visie. De uitvoering van de projecten wordt gecoördineerd door de overkoepelende organisaties, waardoor controle en overzicht wordt behouden. Het initiatief voor de samenwerking ligt in alle drie de cases bij een andere partij. NEM is geïnitieerd door de centrale overheid en de samenwerking is vormgegeven door de drie belangrijkste publieke partijen in het gebied voor stedelijke vernieuwing. Het initiatief van One Nottingham lag bij de City Council. DSNi is een bewonersinitiatief. In alle drie de cases aandacht voor de sociaal-fysieke aspecten in gebruikswaarde, toekomstwaarde en belevingswaarde in de plannen en de projecten van stedelijke vernieuwing. Binnen deze cases bestaat de intentie om ruimtelijke kwaliteit te realiseren.

Hoewel het initiatief voor de samenwerking bij andere organisaties ligt, zijn er in de cases veel overeenkomsten in de wijze waarop de procescondities zijn ingericht en welke procescondities voldoen aan de criteria voor een integrale aanpak. Daarbij bestaat de intentie om met de integrale aanpak ruimtelijke kwaliteit te realiseren en is er sprake van een effectieve aanpak. Er is geconcludeerd dat de procescondities die integraal zijn ingericht en in alle drie de cases aanwezig, van belang zijn om een integrale aanpak te realiseren waarbij de intentie om ruimtelijke kwaliteit ontstaat. Deze procescondities zijn de basis voor de vorm van policy-based PPS die een integrale aanpak in de stedelijke vernieuwing kan realiseren:

- Een samenwerkingsverband waarin de belangrijke publieke en private partijen uit de sociale, fysieke en economische pijler en bewoners zijn vertegenwoordigd in de stuurgroep.
- Aanwezigheid van een stuurgroep, dagelijkse leiding en werkgroepen voor een gezamenlijke uitvoering.

- Draagvlak voor de samenwerking en visie bij partijen met bevoegdheden en/of invloed.
- Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor plan, ontwerp en realisatie.
- Een gezamenlijke strategische visie die zich richt op fysieke, sociale, en economische aspecten en richtinggevend is voor alle projecten in het gebied.
- Coördinatie (controle en inzicht) door de stuurgroep op alle projecten en programma's van stedelijke vernieuwing in het gebied.

Een groot aantal van deze wenselijke procescondities zijn op dit moment niet aanwezig in de Nederlandse aanpak, waardoor de sociale en economische doelstellingen van stedelijke vernieuwing niet worden bereikt. Door de beschreven vorm van policy-based PPS toe te passen in de Nederlandse stedelijke vernieuwingspraktijk wordt verwacht dat een integrale aanpak in alle fasen van de stedelijke vernieuwing kan worden gerealiseerd en de ruimtelijke kwaliteit kan worden gewaarborgd. De wenselijke vorm van policy-based PPS in de Nederlandse situatie ziet er als volgt uit:

- Publieke partijen (gemeente), private partijen (woningcorporaties, lokale bedrijven), vrijwilligersorganisaties (welzijninstanties) en bewoners zijn vertegenwoordigd in de stuurgroep van de overkoepelende organisatie.
- De overkoepelende organisatie richt zich op het ontwikkelen en implementeren van een integrale strategische visie op lokaal niveau.
- Draagvlak wordt gecreëerd voor de samenwerking en de strategische visie door een gezamenlijke probleemanalyse, zonder dat de commitment vastgelegd hoeft te worden in een wettelijk bindend document.
- De partijen dragen gezamenlijke verantwoordelijkheid voor plan, ontwerp en realisatie van de stedelijke vernieuwing.
- Alle stedelijke vernieuwingsprojecten en programma's in het gebied worden gecoördineerd en gecontroleerd door de overkoepelende organisatie.

De nieuwe samenwerkingsvorm sluit aan op de huidige beleidsituatie waarin wordt gestreefd naar een integrale aanpak. Door policy-based PPS wordt verwacht de samenwerking tussen de sociale en fysieke pijler beter verloopt en een integrale aanpak wordt gerealiseerd. De sociale pijler wordt eerder in het proces betrokken. Hierdoor kan er een gezamenlijke probleemanalyse worden uitgevoerd zodat er een beter inzicht ontstaat in de complexiteit van de stedelijke vernieuwing. De samenwerking in de stuurgroep en de gezamenlijke verantwoordelijkheid in de planvorming en de implementatie van de plannen dwingt de partijen tot het maken van harde afspraken, het behouden van het overzicht, het uitvoeren van controle en evaluaties van de projecten en de inzet van middelen.

Door de samenwerking in een aantal van de 40-wijken af te dwingen door de rijksoverheid, is het mogelijk om de partijen in de Nederlandse stedelijke vernieuwingspraktijk te overtuigen van het nut van de samenwerking. Dit kan ge-

combineerd worden met de huidige eis vanuit de rijksoverheid voor het opstellen van een wijkactieplan. De gemeente of woningcorporatie kan trekker zijn van het samenwerkingsproces. Als policy-based PPS wordt ingevoerd is het aan te bevelen om de huidige financieringsmethode van de 40 wijken af te schaffen, zodat organisaties lokale samenwerkingsverbanden aan moeten gaan om projecten te financieren.

In de wijkactieplannen worden afspraken tussen rijk en gemeente vastgelegd. Bij invoering van policy-based PPS is het belangrijk dat er meer kwalitatieve eisen voor het proces en het project vanuit de rijksoverheid worden gesteld. Zo kan worden vastgelegd dat er moet worden samengewerkt en dat raakvlak aspecten van ruimtelijke kwaliteit, zoals betrokkenheid bewoners, sociaal draagvlak en perspectief voor bewoners, moeten worden gerealiseerd.

Met deze maatregelen wordt verwacht dat policy-based PPS ingevoerd kan worden in Nederland en een integrale aanpak tot stand wordt gebracht waarbij er een afstemming plaats vindt tussen de sociale en fysieke pijler.

Summary

The method of working in urban regeneration is subject to changes. In the last year the Dutch minister of Housing, Communities and Integration indicated 40 neighbourhoods with accumulated social, physical and economic problems. The Dutch central government tries to stimulate an integrated approach by which the social sector should have a larger impact. In most priority neighbourhoods organizations formulate visions for the area to attend social, physical and economic aspects. Despite the integrated plan, there is no co-operation between the social and physical sector during the design or implementation stage of urban regeneration. Social housing corporations have the responsibility for the physical actions, and local authorities focus on the social actions. There is no coordination between these actions. Only physical objectives are obtained consequently, while the social-economical situation of the residents does not improve.

Accumulated social, physical and economical problems in priority neighbourhoods have to be solved with the urban regeneration. Priority neighbourhoods are characterised by physical and social deprivation. Urban regeneration should turn the neighbourhoods into places where people like to live by realising spatial quality. A combination of social, physical and economical factors determines the level of spatial quality. For example, the level of quality of housing, environment, education, employment and safety influence the spatial quality in the neighbourhood. By splitting the characteristics of spatial quality into three value dimensions: functional value, consumer value and sustainability, and relate these values to the interests of the social and physical sector, a definition of spatial quality is given that is relevant for this research.

Traditionally the urban regeneration is mainly focused on physical actions to solve the physical, social and economic problems in the priority neighbourhoods. By improving the quality of housing, practitioners tried to solve the existing physical, social and economical problems. This did not result in improving the spatial quality. Because the social problems, like high unemployment or low school achievements were not solved.

In the recent years the consensus is growing that only physical actions are not sufficient in urban regeneration. Also social actions have to be taken to realise spatial quality. Most characteristics of spatial quality can be tackled by the corresponding sector. For example, there is no need to engage social organisations to build houses. Nor is it necessary for the physical sector to get involved to improve the quality of education. However, some aspects do need co-operation of the social and physical sector. These aspects are at the interface of the social

and physical sector. Examples are: realising social facilities, improving the identity of a neighbourhood, involvement of residents or strengthening the local economy. To realise the interface characteristics of spatial quality a joint approach of the social and physical sector is necessary. The objectives and programmes should be linked. With an integrated approach it is possible to realise spatial quality in the priority neighbourhoods by urban regeneration.

Most organizations in the Netherlands acknowledge the desirability of an integrated approach in urban regeneration, but the integrated approach is not realised. In other countries the integrated approach is realised in all stages of urban regeneration. Policy-based Public Private Partnership (PPP) is one of the possible collaboration structures to realise an integrated approach. In this research the characteristics of policy-based PPP are analysed in three international cases, two cases in Great Britain, One Nottingham (a Local Strategic Partnership (LSP)), New East Manchester (NEM) (an Urban Regeneration Company (URC)), and one case in the United States, Dudley Street Neighbourhood Initiative (DSNI) (a community-based organisation). The design of the process conditions in these cases are analysed to measure the level of the integrated approach. An integrated approach is determined by the structure of four process conditions: policy arena, objectives, organizational arrangement and interaction. These conditions are subdivided in: commitment and responsibility, mission and control, partnership and organizational structure and financial structure. The design of the process conditions influences the level of integrated approach. The level of effectiveness of the integrated approach is also measured. This is done by analyzing plans and projects of the umbrella organization to determine the intention to realise spatial quality in the area.

A comparison of the cases shows similarities in the design of the process conditions. Most process conditions are designed according to the criteria of an integrated approach. The three cases have representatives in the steering committee of the partnership from public and private organisations of the social, physical and economical sector. Furthermore there is a shared daily leadership and delivery teams. In One Nottingham and NEM the co-operation is not arranged in a separate legal entity. This means the partnerships do not have their own resources or authority. They are dependent of the usage of resources and authority of the organizations who are involved in the partnership. Although DSNI is a separate entity it also has to rely on the resources of partner organizations since it is a non-profit organization. The commitment of the partners for the shared approach is not legally binded by a contract. A shared problem analysis creates an understanding of the complexity of the urban regeneration and usefulness of a partnership. This should be sufficient as a base for the integrated approach. The umbrella organizations are responsible for the achievements in all stages of the urban regeneration. All partners have to be involved in formulating the mission and plans, and will be held responsible for delivery and implementation of the plans. In the three international cases, most projects are delivered in co-operation with other partners who are not directly involved in the umbrella or-

ganization. Most of the projects are financed by these indirect partners. Their resources are used for their own objectives, but all projects have to be in line with the strategic vision of the umbrella organization. The delivery of the projects is coordinated to make sure the partnership has control and keeps the overview in the area. The partnership in the cases is initiated by a different kind of organization. NEM is initiated by the central government and the partnership is structured by the three main public organisations. One Nottingham is initiated by the City Council of Nottingham. DSNI is a community-based organisation and organized by the local residents. The projects and plans of the urban regeneration in the three cases focus on the characteristics of the interface of the social and physical sector. The intention to realize spatial quality exists.

Despite the difference in the initiating organization for the umbrella organization in the cases, there are many similarities in the design of the process conditions and the level of the integrated approach. The integrated approaches, used in the three cases, are also effective since the intention exists to realize spatial quality in the neighbourhood. The process conditions that are present in the three cases and designed according to the criteria of an integrated approach are important. They establish an integrated approach and the intention to realize spatial quality. This makes it desirable to implement policy-based PPP. The following process conditions shape the desirable structure of policy-based PPP:

- A partnership in which important public and private organizations of the social, physical and economical sector and residents are represented in the steering committee.
- Co-operation in the steering committee, daily leadership and delivery teams
- Existence of the basis for the partnership and mission for organizations of authorities
- Shared responsibility for planning, design and implementation of the urban regeneration.
- A shared, guiding vision, focusing on physical, social and economic aspects relevant to all projects in the area.
- Coordination (control and overview) by the steering committee on all projects related to the urban regeneration in the area.

In the Netherlands most of these conditions are not present in the practice of the urban regeneration. This results in low levels of achieving the social and economic objectives. By using the described structure of policy-based PPP it is expected that an integrated approach will be established and the spatial quality in urban regeneration area will improve. The structure of policy-based PPP that is desirable in Dutch context is:

- Public organizations (local authorities), private organizations (social housing corporation, local organizations), volunteering organizations and residents are represented in the steering committee of the umbrella organization.
- The partnership focuses on formulating, delivering and implementing the integrated strategic vision at local level.
- The base for the partnership and strategic vision is created by a shared problem analysis, without the necessity to legally bind the commitment in a contract.
- The partners have shared responsibility for planning, design and implementation in the urban regeneration.
- All projects and programs related to urban regeneration are coordinated and controlled by the umbrella organization.

This new kind of partnership fits in the current policy of the central government in the Netherlands. By using policy-based PPP it is expected that the co-operation between the social and physical sector will improve and an integrated approach will be realized. The social sector will be earlier involved in the process of urban regeneration. This results in a shared problem analyses and insight in the complexity of the task of urban regeneration. The shared responsibility in the planning and implementation stage enforces the partners to agree on specific targets, keep the overview, control and evaluate the projects and use resources for the common purpose.

Before implementing policy-based PPP in the Netherlands is it necessary to convince the Dutch organisations of the usefulness of the partnership. It is recommended to enforce the partnership in some of the 40 priority neighbourhoods, combining the obligation with the neighbourhood action plans. The local authority or social housing corporations could be organising the partnership. The current financial structure of financing the urban regeneration in the 40 neighbourhoods should be discarded since it stimulates a non-integrated approach. It is important that partners of the umbrella organisation search for other partners to finance the projects.

In the neighbourhood action plans agreements are made between the central government and the local authority. With the establishment of policy-based PPP it is important that more qualitative agreements are settled for the process and project characteristics. It is recommended that the central government obligate the local organisations into co-operation and realise targets for the interface of social and physical sector, like involvement of residents, social basis and perspective of the community.

With these measures it is expected that policy-based PPP can be implemented in Dutch context and establish an integrated approach in which the social and physical sector work together.

Voorwoord

Dit rapport is de afronding van mijn studie Civil Engineering and Management (CEM) aan de Universiteit Twente, Enschede. Begin dit jaar ben ik begonnen met het opzetten van het afstudeeronderzoek. Ik kwam net terug uit Glasgow waar ik een half jaar Urban Design had gestudeerd. Omdat ik daar nog iets mee wilde doen besloot ik om het onderzoek op stedelijke vernieuwing te richten. Binnen de afstudeerrichting die ik voor CEM had gekozen, bouwprocesmanagement, vond ik vooral de vakken interessant die gericht waren op planvorming en publiek private samenwerking. In dit onderzoek heb ik geprobeerd om al deze aspecten te verwerken en dat is denk ik ook gelukt. Half april ben ik begonnen bij RIGO Research en Advies om het onderzoek uit te voeren, op aanraden van Geert Dewulf. Naast een leuke tijd, hebben de mensen bij RIGO me erg geholpen met het verwerven van kennis over stedelijke vernieuwing, onder andere door mee te doen met een van de projecten van RIGO. In combinatie met de kennis van mijn begeleiders op de UT over onderzoek doen, planvorming en PPS was dit zeer waardevol. Ik hoop dat het terug te zien is in het rapport.

Graag wil ik mijn begeleiders Geert Dewulf, Anneloes Blanken, Rob de Wildt en Thijs Luijkx bedanken voor alle tijd en moeite die jullie hebben besteed om mijn stukken te lezen, commentaar te geven en richting te geven aan mijn afstuderen. Geert, je hebt mij erg geholpen met het opzetten van het onderzoek, door structuur en mogelijkheden aan te geven voor de thema's die ik had bedacht. Door je commentaar op mijn stukken, werd voor mij het steeds meer duidelijk wat belangrijk in het onderzoek was en wat niet. Anneloes, ik wil je graag bedanken voor het aanbrengen van structuur in de gesprekken op de universiteit, je heldere opmerkingen en je snelle reacties bij vragen. Rob, hartelijk dank voor je heldere en praktische commentaar. Hierdoor heb ik mijn onderzoek een beetje meer op de praktijk kunnen richten. Thijs, dank je wel dat je me er toe hebt aanzet om af en toe schema's op stellen om de opbouw van stukken weer logisch te maken. Ook wil ik je bedanken voor het wandelingetje door Amsterdam om me weer te motiveren om met het onderzoek bezig te gaan.

Verder wil ik graag iedereen bedanken die de afgelopen zeven jaar, van mijn studententijd een hele mooie tijd hebben gemaakt. Dank jullie wel!

Tot slot, Jan Willem, lief vriendje, dank je dat je me chagrijnig hebt laten zijn als ik even klaar was met het afstuderen en voor alle keren dat je me weer hebt opgevrolijkt. Met dit achter de rug kunnen we de voorbereidingen gaan treffen voor onze kleine wereldreis en samen nieuwe dingen gaan beleven!

Marlijn Baarveld

Amsterdam, december 2007

Inhoudsopgave

1	INLEIDING	1
1.1	ACHTERGROND STEDELIJKE VERNIEUWING	1
1.2	ONDERZOEKSDOEL EN ONDERZOEKSVRAGEN	6
1.3	LEESWIJZER	6
2	ONDERZOEKSMETHODE	7
2.1	ONDERZOEKSMODEL	7
2.2	ONDERZOEKSMETHODE	8
2.3	DATA VERZAMELING	10
2.4	VALIDATIE VAN HET ONDERZOEK	12
3	THEORETISCH RAAMWERK	13
3.1	HET BEGRIIP RUIMTELIJKE KWALITEIT	14
3.2	HET RAAKVLAK SOCIAAL EN FYSIEK; NOODZAAK TOT EEN INTEGRALE AANPAK	15
3.3	CRITERIA VOOR REALISATIE RUIMTELIJKE KWALITEIT	16
3.4	CRITERIA VOOR EEN INTEGRAAL PROCES	19
3.5	CONCLUSIE THEORETISCH RAAMWERK	22
4	CASE STUDIE: NEW EAST MANCHESTER	25
4.1	PROCESINRICHTING NEM	26
4.2	PERFORMANCE NEM	31
5	CASE STUDIE: ONE NOTTINGHAM	37
5.1	PROCESINRICHTING ONE NOTTINGHAM	38
5.2	PERFORMANCE ONE NOTTINGHAM	46
6	CASE STUDIE: DUDLEY STREET NEIGHBORHOOD INITIATIVE	51

6.1	PROCESINRICHTING DSNi	52
6.2	PERFORMANCE DSNi	57
7	REFLECTIE OP DE CASES	61
7.1	PROCESCONDITIES EN RUIMTELIJKE KWALITEIT VAN DE INTERNATIONALE CASES	61
7.2	INVLOEDRIJKE PROCESCONDITIES VAN EEN INTEGRALE AANPAK	65
7.3	MOGELIJKHEDEN VOOR POLICY-BASED PPS IN NEDERLAND	69
8	CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN	75
8.1	CONCLUSIE	75
8.2	AANBEVELINGEN	78
8.3	DISCUSSIE	83
	LITERATUURLIJST	89
	BIJLAGE 1 PROBLEEMANALYSE	95
	BIJLAGE 2 STEDELIJK VERNIEUWINGSBELEID IN NEDERLAND	101
	BIJLAGE 3 LEEFBAARHEID	105
	BIJLAGE 4 PUBLIEK PRIVATE SAMENWERKING	107
	BIJLAGE 5 CASE STUDIE: BUREAU PARKSTAD	115
	BIJLAGE 6 REFLECTIE OP EIGEN ONDERZOEK	127

1

Inleiding

Stedelijke vernieuwing speelt een belangrijke rol in de steden sinds halverwege de vorige eeuw. Er worden maatregelen genomen om sociale, fysieke, en economische problemen in een wijk aan te pakken. Het algemene doel van stedelijke vernieuwing is zorgen dat mensen gezond, veilig en gelukkig kunnen leven in alle wijken van de stad. Hoe het algemene doel wordt bereikt hangt af van het overheidsbeleid. Het beleid in Nederland is bijvoorbeeld nu sterk gericht op sociale maatregelen, terwijl fysieke maatregelen een lange periode het belangrijkste waren. In de eerste paragraaf is de achtergrond van stedelijke vernieuwing in Nederland beschreven. In het huidige beleid wordt sterk gestuurd op een integrale aanpak. Er wordt steeds meer beseft dat samenwerking tussen de sociale en fysieke sector nodig is om alle problemen aan te pakken die bij stedelijke vernieuwing spelen. Anders is het niet mogelijk om ruimtelijke kwaliteit te realiseren.

Hoewel plannen al wel redelijk integraal worden gemaakt, is de aanpak tijdens de uitvoering van de stedelijke vernieuwing niet integraal. Aan de hand van de case, Bureau Parkstad in Amsterdam Nieuw West, is dit toegelicht in paragraaf 1.1. Een integrale aanpak is echter wel noodzakelijk om ruimtelijke kwaliteit te realiseren. Dit gegeven vormt de aanleiding van het onderzoek. Het doel van dit onderzoek en de onderzoeksvragen zijn beschreven in paragraaf 1.2

1.1 Achtergrond stedelijke vernieuwing

1.1.1 Stedelijke vernieuwing in aandachtswijken

Stedelijke vernieuwing richt zich voornamelijk op wijken waar fysieke, sociale en economische problemen veelvuldig en naast elkaar voorkomen. Deze wijken worden in het huidige beleid aangeduid als aandachtswijk. In een aandachtswijk liggen het fysieke verval en sociale overlast gemiddeld hoger dan in andere wijken, waardoor de ruimtelijke kwaliteit niet voldoet aan de wensen en eisen van de belanghebbenden. De problemen spelen vooral in oudere wijken die gebouwd zijn vlak voor of na de Tweede Wereldoorlog omdat die wijken bestaan uit een eenzijdige woningvoorraad, hoge woningdichtheid en woningen die relatief goed-

koop zijn gebouwd. Daarnaast is er in aandachtswijken vaak sprake van een gemiddeld lager inkomen, lager opleidingsniveau, hogere werkloosheid, gemiddeld meer criminaliteit en veel achterstallig onderhoud van de openbare ruimte. Bewoners zijn over het algemeen minder tevreden over de wijk omdat ze zich onveilig op straat voelen door bijvoorbeeld hangjongeren en zijn minder gezond dan een gemiddelde bewoner van Nederland [Vogelaar, 2007]. Dit heeft tot gevolg dat de middeninkomens wegtrekken terwijl de bewoners met lagere inkomens in de wijk blijven wonen en nieuwe bewoners met lage inkomens naar de wijk toe trekken. De wijk verliest zijn voorzieningen en bewoners vinden steeds minder aansluiting met de arbeidsmarkt omdat het opleidingsniveau laag ligt en/of het Nederlands slecht wordt beheerst. Al deze aspecten hebben een negatieve invloed op de ruimtelijke kwaliteit. Met stedelijke vernieuwing wordt geprobeerd om deze neerwaartse spiraal te doorbreken, onder andere door de ruimtelijke kwaliteit weer op een wenselijk niveau te brengen en vervolgens te handhaven.

1.1.2 Fysieke en sociale maatregelen in stedelijke vernieuwing

De aandacht van stedelijke vernieuwing heeft zich langzaam verplaatst van fysieke maatregelen naar meer sociale maatregelen. Nieuwe inzichten en een veranderend beleid liggen hieraan ten grondslag. In bijlage 2 is een kort overzicht gegeven van belangrijke beleidsdocumenten. Vernieuwing in de steden is halverwege de vorige eeuw begonnen. In de jaren '50 en '60 vond kaalslag en reconstructie plaats waarbij de werk en verkeersfunctie een belangrijke plaats in nam. De maatregelen waren voornamelijk fysiek. In de jaren '70 werd de aandacht verplaatst naar de woonfunctie van steden waarbij voornamelijk vooroorlogse wijken aangepakt, onder de noemer stadsvernieuwing [Website Kei-centrum Rijksbeleid door de jaren heen, 2007]. Deze vernieuwingen waren vooral gericht op de verbetering van de woningvoorraad en niet op de kwaliteit van de woonomgeving [Brouwer *et al*, 2006]. De aandacht voor de sociale kant begon langzaam toe te nemen. In de jaren '90 werd het begrip stadsvernieuwing vervangen door stedelijke vernieuwing. In stedelijke vernieuwing staan zowel fysieke als sociale en economische maatregelen centraal. Dit is verder uitgewerkt in het Grote Steden Beleid (GSB) dat de stedelijke vernieuwingsopgave splitst in de pijlers sociaal, fysiek en economie. In het huidige beleid wordt er gestuurd op een gebiedsgerichte aanpak dat de ergste achterstanden in een wijk moet wegwerken. De fysieke ingrepen moeten in dienst staan van sociaal-economische vooruitgang [Musterd *et al*, 2007].

In het huidige beleid zijn vijf thema's benoemd waar de stedelijke vernieuwingsaanpak zich op moet richten, namelijk wonen, werken, leren en opgroeien, integreren en veiligheid. Met deze thema's wordt in dit onderzoek ook het onderscheid gemaakt tussen de fysieke, sociale en economische pijler. Wonen is de fysieke kant van stedelijke vernieuwing. Vastgoed, openbare ruimte, zoals pleinen en parken, infrastructuur (wegen, waterwegen, leidingen & kabels), winkels, kantoren en schoolgebouwen, ziekenhuizen of het buurtgebouw, vallen onder de fysieke pijler. Fysieke maatregelen bij herstructurering hebben betrekking tot de sloop, renovatie of nieuwbouw van deze gebouwen of ruimtes. Leren en opgroeien

en, integreren en veiligheid worden onder de sociale pijler geschaard. Naast deze thema's vallen in dit onderzoek welzijn en zorg ook onder de sociale pijler. De thema's hebben betrekking op het functioneren van mensen in de maatschappij en de sociale samenhang in de buurt. Met behulp van sociale infrastructuur moet dit mogelijk worden gemaakt. RMO definieert sociale infrastructuur als [RMO, 2006]: "het geheel van organisaties, diensten, voorzieningen en betrekkingen die het mogelijk maken dat mensen in redelijkheid in sociale verbanden kunnen leven en kunnen participeren in de samenleving". In "Vertrouwen in de buurt" definieert de WRR sociale infrastructuur als [WRR, 2005]: "De sociale netwerken waarbinnen wij ons normaliter begeven, indien nodig versterkt door gerichte vangnetten voor kwetsbare groepen mensen of individuen, die zonder steun aan aanvaardbare sociale omgevingskwaliteit ontberen". Werken behoort tot de economische pijler. Omdat dit thema een sterke sociale invloed heeft, worden de sociale en economische pijler in dit onderzoek samen genomen en zal de economische pijler verder niet meer worden meegenomen.

1.1.3 Huidig beleid in Nederland: de 40 wijken aanpak

Sinds het GSB is stedelijke vernieuwing gericht op fysieke, sociale en economische maatregelen. Door de rijksoverheid, het ministerie van VROM, werden wijken geselecteerd waar de problemen het grootst waren. Voor deze wijken kwam extra geld beschikbaar, onder andere via het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) met voornamelijk fysieke doelstellingen. Aan de hand van een door de gemeente opgesteld meerjaren-ontwikkelingsprogramma (MOP), werd een budget toegekend en prestatieafspraken gemaakt tussen de rijksoverheid en de gemeente. De gemeenten legden verantwoording af voor hun visie en programma waarna zij vervolgens zelf verantwoordelijk waren voor de uitvoering van de plannen. Er werden geen afzonderlijke projecten meer gefinancierd door de rijksoverheid.

In 2007 (tijdens dit onderzoek) zijn er een aantal nieuwe ontwikkelingen geweest in het beleid voor de stedelijke vernieuwing. In het begin van 2007 is er een minister van Wonen, Wijken en Integratie (WWI), onderdeel van VROM, drs. Ella Vogelaar, aangesteld. In eerder onderzoek van de rijksoverheid zijn 140 wijken aangewezen waar cumulatieve problemen op sociaal, economisch en fysiek vlak plaatsvonden. De minister van WWI, heeft 40 wijken uit 18 steden geselecteerd op basis van leefbaarheidsindicatoren, waarin de problemen groter zijn dan in andere wijken. Om deze 40 wijken om te vormen tot wijken waar mensen kansen hebben en weer graag wonen, moeten er maatregelen worden genomen [VROM, 2007]. De problemen vragen, aldus de minister, om "een integrale en systematische aanpak die over grenzen van de leefgebieden van bewoners heen gaat" [VROM, 2007]. In dit kader is het project "van Aandachtswijk naar Krachtwijk" opgestart.

Allereerst heeft de minister alle 40-wijken bezocht. De belangrijkste bevindingen van deze toer zijn [VROM, 2007]:

- Organisaties kunnen door integraal te werken verschil maken in de wijk.

- Er moet een focus worden aangebracht door een beperkter aantal maatschappelijke doelen te formuleren zodat een effectieve aanpak wordt gerealiseerd.
- De verkokering van regelgeving en geldstromen moet worden doorbroken op rijks- en lokaal niveau.
- Maatwerk per wijk is noodzakelijk. Een goede probleemanalyse moet daaraan ten grondslag liggen.
- Slagkracht moet worden georganiseerd door de beste mensen en vitale coalities.
- Sleutelfiguren op de vijf thema's moeten met elkaar samenwerken, informatie uitwisselen en activiteiten aansturen om overzicht te houden.

Er wordt gestuurd op een gebiedsgerichte en integrale aanpak, die per wijk kan verschillen. Ook moet in de wijken duidelijk zijn hoe de gewenste resultaten behaald gaan worden. Daarom is elke gemeente door de minister verplicht gesteld om voor de aandachtswijk een wijkactieplan te realiseren in overleg met andere belanghebbenden, zoals de woningcorporaties, zodat de wijken snel vooruit kunnen. De gemeenten hebben beperkt de tijd om de wijkactieplannen definitief te maken, inclusief financiële afspraken met de corporaties en andere lokale partijen. Het uitgangspunt is dat de partijen in de wijk verantwoordelijkheid op zich nemen voor de kwaliteit in de wijk, op basis van hun primaire verantwoordelijkheden [Website Kei-centrum Afsprakenkader wijkaanpak, 2007].

Aan de hand van de wijkactieplannen worden afspraken met betrekking tot beleidsinspanningen tussen het Rijk en de gemeente bij de wijkaanpak vastgelegd in charters. De charters vormen de grondslag voor de relatie tussen het Rijk en de gemeenten bij de wijkaanpak. De afspraken zijn niet vrijblijvend en de partijen kunnen elkaar op de bereikte resultaten aanspreken. Eventueel kunnen er financiële consequenties aan worden verbonden. In de charters is voldoende ruimte om in te spelen op veranderingen. De inhoud van de afspraken verschilt per gemeente en is afhankelijk van de opgestelde wijkactieplannen door de gemeente [VROM, 2007].

De wijkaanpak komt bovenop het bestaande beleid zoals het GSB en het ISV. Dat betekent dat het een extra impuls is en dat er extra financiële middelen moeten vrijkomen. Half september 2007 is afgesproken door het Rijk en Aedes (de koepel van woningcorporaties) dat de extra impuls van het wijkactieplan, voornamelijk zal worden gefinancierd door de 75 woningcorporaties die in de wijken actief zijn. Elke wijk krijgt een basisbedrag van 1 miljoen euro. De overige beschikbare 210 miljoen euro wordt verdeeld over de wijken aan de hand van de leefbaarheidscriteria [Website VROM persbericht 1, 2007]. Als de woningcorporaties onvoldoende middelen hebben om extra te investeren op fysiek, sociaal en economisch gebied, kunnen zij gebruik gaan maken van het Investeringsfonds. Aan dit fonds wordt door de overige woningcorporaties (dus zonder bezit in de 40 wijken) geld afgestaan.

1.1.4 **Integrale aanpak wordt niet gerealiseerd**

In het huidige beleid wordt sterk gestuurd op een integrale aanpak. Er is ingezien dat naast fysieke maatregelen, ook sociale maatregelen noodzakelijk zijn om ruimtelijke kwaliteit te realiseren. Er bestaat consensus over dat een integrale gebiedsgerichte aanpak noodzakelijk is om alle problemen in de wijken op te lossen. Dit betekent dat fysieke en sociale partijen moeten samenwerken om stedelijke vernieuwing te realiseren. In de afgelopen jaren is in een aantal stedelijke vernieuwingsprojecten geprobeerd om stedelijke vernieuwing in een samenwerkingsverband integraal aan te pakken.

Een voorbeeld is Amsterdam Nieuw West, waarbij verschillende bestuurslagen van de gemeente samen hebben gewerkt in Bureau Parkstad¹. Door Bureau Parkstad is er een integrale visie voor Nieuw West opgesteld, waarbij fysieke, sociale en economische aspecten aan bod komen. Desondanks is er geen sprake van een integrale aanpak. De samenwerking is beperkt gebleven tot de betrokkenheid van publieke partijen. Private partijen en bewoners zijn slechts incidenteel betrokken geweest in het proces. Tijdens de uitvoering heeft elke partij zijn eigen verantwoordelijkheden en zet zijn eigen middelen daarvoor in. Fysieke en sociale aspecten zijn, na het opstellen van het plan, niet meer op elkaar afgestemd. In de evaluatie van Bureau Parkstad komt naar voren dat de fysieke vernieuwing goed op weg is, terwijl er nauwelijks verbetering is opgetreden in de sociaal-economische situatie van de bewoners in de wijk.

Bureau Parkstad is hiermee geen uitzondering in Nederland. In het geval dat er een integraal plan wordt gerealiseerd, is er in de uitvoering vaak nauwelijks sprake van een integrale aanpak. Er wordt niet samengewerkt tussen de sectoren en uiteindelijk worden er vooral fysieke maatregelen genomen, terwijl sociale maatregelen slechts op kleine schaal worden toegepast. Dit heeft als gevolg dat de ruimtelijke kwaliteit niet kan worden gewaarborgd omdat deze afhankelijk is van zowel sociale als fysieke aspecten.

De oorzaak van onvoldoende realisatie van ruimtelijke kwaliteit wordt in dit onderzoek gezocht in de samenwerking tussen de verschillende partijen (zie ook bijlage 1 probleemanalyse). Er is gesteld dat een integrale aanpak, waarbij de verschillende sectoren samenwerken, noodzakelijk is om ruimtelijke kwaliteit te realiseren. Er zal dus moeten worden gezocht naar nieuwe methoden van samenwerken, waarmee een integrale aanpak wordt gerealiseerd.

In landen zoals Groot-Brittannië en de Verenigde Staten speelt stedelijke vernieuwing ook. Op een aantal aspecten pakken deze landen de stedelijke vernieuwing anders aan. Vaak is er sprake van een integrale aanpak, waarbij samengewerkt wordt door publieke en private partijen uit verschillende pijlers, zowel in de planfase als in de realisatiefase. Dit gebeurt onder andere in de samenwerkingsvorm policy-based Publiek Private Samenwerking (PPS) (zie ook Bijlage 4). Met deze samenwerkingsvorm kan een integrale aanpak in stedelijke vernieuwing worden gerealiseerd. Dit is onderzocht in dit onderzoek.

voetnoot

¹ Een uitgebreide analyse van Bureau Parkstad is gegeven in bijlage 5.

1.2 Onderzoeksdoel en onderzoeksvragen

Hoewel er wordt beseft dat een integrale aanpak wenselijk is in de stedelijke vernieuwing, komt de aanpak niet van de grond in Nederland. In Groot Brittannië en de Verenigde Staten wordt meer samengewerkt en afgestemd tussen de verschillende sectoren, onder andere in de samenwerkingsvorm policy-based PPS. Het doel van het onderzoek is als volgt geformuleerd:

Aangeven wat de mogelijkheden zijn van policy-based PPS in stedelijke vernieuwing in Nederland en beredeneren wat de gevolgen van implementatie van deze samenwerkingsvorm zijn voor de koppeling van de fysieke en sociale pijler.

Uit de doelstelling zijn de volgende twee onderzoeksvragen afgeleid:

Welke eigenschappen van policy-based PPS, geanalyseerd uit de aanpak in GB en VS, kunnen de afstemming tussen de sociale en fysieke pijler op wijkniveau in de Nederlandse stedelijke vernieuwingspraktijk verbeteren?

En vervolgens:

In hoeverre draagt een Nederlandse variant van policy-based PPS bij aan het realiseren van een integrale wijkaanpak voor stedelijke vernieuwing waarin de sociale en fysieke pijler zijn gekoppeld?

Om de vragen te beantwoorden zijn verschillende stappen doorlopen. Deze zijn beschreven in hoofdstuk 2.

1.3 Leeswijzer

In dit hoofdstuk is de aanleiding van het onderzoek besproken en zijn het onderzoeksdoel en de onderzoeksvragen geformuleerd. In Hoofdstuk 2 is de gehanteerde onderzoeksmethode toegelicht. Hoofdstuk 3 vormt het theoretisch raamwerk van dit onderzoek. Aan de hand van het begrip ruimtelijke kwaliteit zijn criteria opgesteld voor de effectiviteit van een integrale aanpak. Ook zijn de criteria voor de inrichting van het proces opgesteld waarmee de mate van integrale aanpak is bepaald voor de drie internationale cases. De beschrijving van de procesinrichting en de ruimtelijke kwaliteit voor New East Manchester, One Nottingham en Dudley Street Neighborhood staan respectievelijk in Hoofdstuk 4, 5 en 6. Deze cases zijn met elkaar vergeleken in Hoofdstuk 7 om te bepalen welke procescondities van belang zijn voor een integrale aanpak en welke wenselijk zijn in de Nederlandse cases. Dit is de basis voor de conclusies en aanbevelingen in Hoofdstuk 8.

2

Onderzoeksmethode

In dit hoofdstuk is aangegeven welke methode is gehanteerd voor het onderzoek. In de eerste paragraaf is het onderzoeksmodel weergegeven waarbij de stappen om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn toegelicht. In paragraaf 2.2 wordt het gebruik van de cases in het onderzoek onderbouwd en wordt ingegaan op de methode van vergelijking tussen de cases. In paragraaf 2.3 is beschreven hoe de data is verzameld. Aan welke wetenschappelijke criteria het onderzoek moet voldoen is behandeld in paragraaf 2.3.

2.1 Onderzoeksmodel

De onderzoeksvragen zijn behandeld in het vorige hoofdstuk. Om de vragen te beantwoorden zijn verschillende stappen doorlopen. De stappen zijn in figuur 1 schematisch weergegeven.

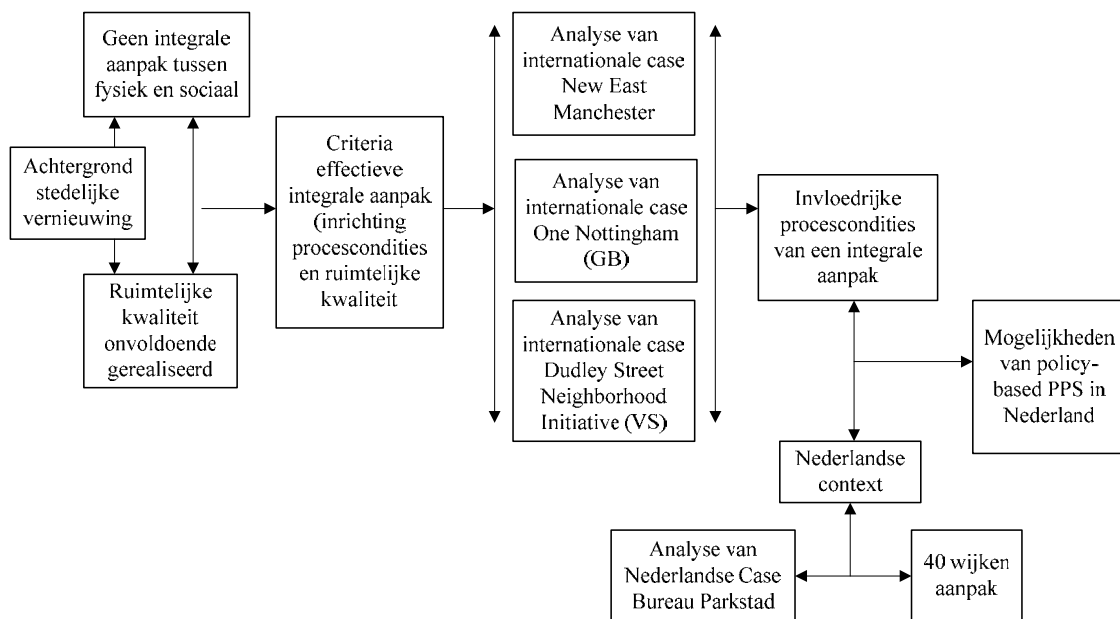
In de eerste fase van het onderzoek is de achtergrond van stedelijke vernieuwing onderzocht, waarbij is uitgezocht welke problemen er spelen bij de samenwerking tussen de fysieke en sociale pijler en wat de oorzaken en gevolgen hiervan zijn. Door het probleem en de oorzaken naast elkaar te leggen zijn een aantal oplossingsrichtingen geïdentificeerd, waaruit naar voren komt dat policy-based PPS een mogelijke vorm is waarmee een integrale aanpak tot stand kan komen.

Om deze samenwerkingsvorm te kunnen beoordelen zijn criteria opgesteld voor de mate waarin de procesinrichting integraal is en de mate waarin voldaan is aan de intentie om ruimtelijke kwaliteit te realiseren. Door een analyse van cases, met behulp van deze criteria, op procesinrichting en realisatie van ruimtelijke kwaliteit, kan inzicht worden verkregen hoe een integrale aanpak tot stand komt en welke eigenschappen van belang zijn om de intentie voor ruimtelijke kwaliteit te realiseren. De analyse is uitgevoerd in drie buitenlandse cases, waarin een vorm van policy-based PPS werd toegepast.

Na de analyse van de drie cases is er per case gezocht naar relaties tussen de procescondities en mate van performance. Dit is vervolgens vergeleken waardoor een aantal algemene verbanden zijn aan te wijzen, waarbij naar voren komt wel-

ke procescondities belangrijk zijn voor een effectieve integrale aanpak in stedelijke vernieuwing.

Door een vergelijking met de Nederlandse case zijn een aantal verschillen en overeenkomsten te zien in de aanpak. De verschillen en overeenkomsten leiden, samen met een inpassing in de huidige beleidsituatie en literatuur over een fysiek-sociale aanpak, tot aanbevelingen over de wenselijkheid en mogelijkheden van policy-based PPS in de Nederlandse stedelijke vernieuwingspraktijk, zodat er een integrale (sociaal-fysiek) planvorming en uitvoering wordt gerealiseerd.



Figuur 1 Onderzoeksmodel

2.2 Onderzoeksmethode

Het onderzoek richt zich op het aangeven van de mogelijkheden om een integrale aanpak van stedelijke vernieuwing te realiseren waarbij de sociale en fysieke pijler samenwerken en ruimtelijke kwaliteit kan worden gewaarborgd. Uiteindelijk probeert dit onderzoek bij te dragen aan een interventie ter verandering van de bestaande situatie zodat de gewenste situatie in stedelijke vernieuwing ontstaat. Per definitie is dit soort onderzoek praktijkgericht [Verschuren, 2000].

2.2.1 Onderbouwing gebruik cases

Het theoretisch raamwerk van dit onderzoek is gebaseerd op literatuur. De belangrijkste bron van informatie voor het opstellen van de mogelijkheden voor de samenwerking tussen de fysieke en sociale pijler zijn echter praktijkervaringen. Aangezien in Nederland de uitvoering vaak niet integraal gebeurt, is gezocht naar praktijkvoorbeelden in het buitenland. De analyse van voorbeelden uit het buitenland moet inzicht geven in de inrichting van het samenwerkingsproces in de

organisaties waar ze een vorm van policy-based PPS gebruiken, zodat de eerste onderzoeksvraag kan worden beantwoord:

Welke eigenschappen van policy-based PPS, geanalyseerd uit de aanpak in GB en VS, kunnen de afstemming tussen de sociale en fysieke pijler op wijkniveau in de Nederlandse stedelijke vernieuwingspraktijk verbeteren?

Praktijkervaringen kunnen worden onderzocht met behulp van bijvoorbeeld case studies, interviews of enquêtes. In dit onderzoek is gekozen om cases te gebruiken. Ondervraging door middel van enquêtes of interviews is vooral gericht op het verzamelen van meningen van personen [Verschuren, 2000]. In dit onderzoek moeten objectieve gegevens over de inrichting van het proces worden verzameld, die met elkaar kunnen worden vergeleken. Het is niet het doel om, bijvoorbeeld, aan te geven of betrokkenen tevreden zijn geweest met de integrale aanpak. Een andere reden om niet voor interviews of enquêtes te kiezen is dat het onderzoek vooraf goed moet worden afgebakend, zodat er gerichte vragen kunnen worden gesteld. Policy-based PPS wordt niet in Nederland toegepast waardoor er nog weinig bekend is over de eigenschappen. Een scherpe afbakening is hierdoor moeilijk. Met case studies kan de samenwerkingsvorm meer als complex geheel worden beschouwd en iteratief worden onderzocht, zodat er een breder beeld ontstaat over policy-based PPS. Uiteindelijk moet inzicht worden verkregen in de werking van policy-based PPS. Case studies zijn hiervoor geschikt omdat met cases kan worden onderzocht hoe een oplossing werkt in een bepaalde situatie [Romme, 2003]. Aken (2004) geeft aan dat dit het “extracting” type is van een multiple-case studie waarmee regels uit best-practice cases kunnen worden ontdekt.

2.2.2

Selectie van de cases

De conclusies van dit onderzoek zijn gebaseerd op de ervaring in de geanalyseerde cases. Een zorgvuldige afweging bij de cases is dan ook van belang. Om relevante conclusies te kunnen geven, moet een case meer zijn dan een beschrijving van een bepaalde gebeurtenis. De case moet op zich zelf bijzonder zijn en aanspreken [Siggelkow, 2007]. De case moet dus iets kunnen aangeven wat een andere case niet kan. Er zijn drie internationale cases geselecteerd waarmee inzicht moet worden verkregen in de hoofdlijnen en patronen van policy-based PPS. Het gebruik van enkele cases is hiervoor voldoende [Eisenhardt, 2007]. Een Nederlandse case is gebruikt als verduidelijking van de Nederlandse situatie.

In Groot Brittannië zijn in het laatste decennium veel grote overheidsinitiatieven geweest op het gebied van stedelijke vernieuwing. Deze initiatieven zijn geëvalueerd door overheidsinstanties en een aantal bleken succesvol. Hieronder vallen Local Strategic Partnerships (LSP) en Urban Regeneration Companies (URC). De keuze van de specifieke LSP, One Nottingham, en URC, New East Manchester (NEM), is gedaan op aanraden van de auteur van enkele artikelen over het mogelijke gebruik van het LSP model in Nederland. NEM heeft recentelijk (september 2007) de “Regeneration Agency of the Year” award ontvangen van het tijdschrift Regeneration and Renewal [Website NWDA, 2007]. De case in de VS,

Dudley Street Neighborhood Initiative (DSNI), is specifiek om de case gekozen. Deze case is een van de grootste succesverhalen van een community-based planning organisatie, vooral omdat zij als enige een onteigeningsrecht (“power of eminent domain”) van de lokale overheid hebben gekregen. De Nederlandse case, Bureau Parkstad in Amsterdam, is gekozen vanwege soortgelijke omvang als de buitenlandse cases. Daarnaast is Bureau Parkstad redelijk uniek omdat er een samenwerkingsverband is opgericht specifiek voor de stedelijke vernieuwing. Ook is er aandacht besteed aan de sociale pijler van stedelijke vernieuwing.

Elke case is geanalyseerd op de procescondities en de mate waarin is getracht om de ruimtelijke kwaliteit te realiseren. Dit kan aangeven of de integrale aanpak effectief is geweest. Door een vergelijking tussen de Nederlandse case en de buitenlandse cases kan worden aangegeven waar in Nederland het probleem ligt en wat er van de internationale cases geleerd kan worden.

2.2.3 Methode van vergelijking van de cases

Door de cases te vergelijken kunnen er regels worden opgesteld in de vorm: “Als je Y wilt bereiken in situatie X, doe dan Z”. Dit betekent niet dat er algemene conclusies worden gegenereerd, maar wel dat een bepaalde situatie kan worden verklaard. In dit onderzoek is dat het benoemen van bepaalde procescondities bij de samenwerking tussen de sociale en fysieke sector om de gezamenlijke aspecten van ruimtelijke kwaliteit te realiseren.

De vergelijkingsmethode van de cases die gebruikt is, is de hiërarchische methode zoals beschreven door Verschuren & Doorewaard (2000). Deze methode bestaat uit twee fasen. In de eerste fasen worden de cases onafhankelijk van elkaar onderzocht via een vast patroon van analyse en weergeven. De resultaten van deze fase zijn de input van de tweede fasen waarin verklaringen worden gezocht voor verschillen en overeenkomsten tussen de cases.

Met de vergelijking tussen cases uit verschillende landen moet voorzichtig worden omgegaan. Landen hebben verschillende institutionele contexten waardoor bijvoorbeeld dezelfde problemen andere oorzaken kunnen hebben of omdat dezelfde gegevens een andere betekenis hebben in een andere context [Abram & Cowell, 2004]. Bij een case vergelijking tussen landen is het daarom van belang om de functie en bedoeling van het geanalyseerde aspect te achterhalen en de context te begrijpen. Met behulp van analyses van de cases is geprobeerd om een beeld te krijgen van de context.

2.3 Data verzameling

De eerste stap in het onderzoek is het verzamelen van literatuur over de stedelijke vernieuwingssituatie in Nederland. Er is voornamelijk gezocht op verklaringen en de gevolgen van de moeizame koppeling tussen de fysieke en sociale sector. Met behulp van deze literatuur en enkele gesprekken met deskundigen is het probleemkader vastgesteld. De oplossing van het probleem is gezocht in de richting van strategische samenwerkingsverbanden met publieke en private partijen, oftewel policy-based PPS. Zoals onderbouwd in de vorige paragraaf, is deze

samenwerkingsvorm onderzocht met behulp van een drietal cases uit het buitenland.

Voor de analyse van de procescondities is gebruik gemaakt van verschillende bronnen. De websites van de cases zijn als uitgangspunt gebruikt om gegevens te verzamelen. Hierbij zijn het strategisch plan, jaarverslagen, financiële verslagen, evaluaties en voortgangsdOCUMENTEN gebruikt. Deze primaire bronnen zijn geschreven door de organisaties zelf. Als er daarnaast secundaire bronnen beschikbaar waren, zijn deze ook gebruikt. Deze secundaire bronnen zijn over het algemeen onderzoeken die zijn uitgevoerd door de overheid, onderzoeksinstanties of betrokken organisaties. Voorbeelden hiervan zijn de algemene evaluaties van Local Strategic Partnerships van de centrale overheid en een case beschrijving door een betrokken stichting. Omdat de organisaties zelf ook belang hebben bij objectiviteit van de data is verwacht dat de onderzoeken betrouwbaar zijn. De informatie uit de secundaire bronnen is als aanvullende of achtergrond informatie gebruikt. In de laatste fase van het onderzoek zijn telefonische interviews gehouden met enkele personen die direct betrokken zijn bij de organisatie. Het doel van deze interviews was om de beschikbare data over de procescondities via een andere bron te controleren en eventuele gaten in de informatie op te vullen. In slechts twee van de cases (New East Manchester en One Nottingham) is het gelukt om de interviews te houden.

De performance indicatoren zijn op soortgelijke wijze onderzocht met een documentenanalyse. De performance indicatoren zijn ingedeeld in drie verschillende waarden: gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Er is geprobeerd om voor gebruikswaarde objectieve gegevens van de wijk te gebruiken, voor de belevingswaarde gegevens uit bewonersonderzoeken en de toekomstwaarde te bepalen met behulp van de opgestelde plannen en visies van de wijkaanpak. Op veel van de opgestelde aspecten bleek het niet mogelijk om objectieve of statistische gegevens te verzamelen. Er is voor gekozen om, als dit wel beschikbaar was, projecten aan te geven die uitgevoerd zijn en de intentie hebben om het aspect te verbeteren. Daarnaast is algemene data weergegeven over de situatie verandering in de wijk op het gebied van criminaliteit, werkloosheid, educatie, woningen, tevredenheid van bewoners over de wijk en hun beoordeling van de leefkwaliteit in de wijk. Ook dit bleek niet in alle cases beschikbaar te zijn en uiteindelijk is slechts een gedeelte van de aspecten van het raakvlak sociaal-fysiek van de ruimtelijke kwaliteit geanalyseerd.

Met de gevonden data zijn de cases geanalyseerd en beoordeeld op de procescondities en de effectiviteit van de integrale aanpak. De criteria zijn beschreven in het theoretisch raamwerk van dit onderzoek. De resultaten van de cases zijn met elkaar vergeleken, waaruit vervolgens conclusies zijn getrokken. Vanwege de tijdslimiet van dit onderzoek zijn de conclusies niet uitgebreid getest. Wel zijn de mogelijke lessen besproken binnen een panel van deskundigen (RIGO medewerkers), zodat er meer gevoel verkregen werd over mogelijke toepassingen in Nederland.

2.4 Validatie van het onderzoek

Kwalitatief onderzoek wordt nog niet altijd wetenschappelijk erkend. Hoewel het vaak beter aansluit op de praktijk zijn wetenschappers kritisch omdat het niet voldoende wetenschappelijk is onderbouwd. Onderzoeken gericht op praktijk worden afgerekend op de onderbouwing en op de relevantie in de praktijk [Aken, 2004]. In vergelijking met kwantitatief onderzoek is er in kwalitatief onderzoek echter een gebrek aan statistische betrouwbaarheid en validiteit. Gegeneerde hypothesen kunnen niet worden getest en er kunnen geen algemene conclusies aan worden verbonden [Gummesson, 2000]. Kwalitatieve en praktijkgerichte studies kunnen echter wel concrete oplossingen genereren of specifieke inzichten in een situatie geven. Een algemene conclusie kan worden gegeven in de vorm: “a system of type A and a system of type B together comprise a mechanism which tends to function in a particular way” [Gummesson, 2000].

Conclusies van een kwalitatief onderzoek moeten voldoen aan een aantal randvoorwaarden willen ze bruikbaar zijn (externe validiteit). Er moet antwoord kunnen worden gegeven op [Gummesson, 2000]:

- Op welk gebied gelden de resultaten?
- Hoe dicht nadert het onderzoek het aspect dat de onderzoeker wilde bestuderen?
- Kan het onderzoek worden onderbouwd of worden tegengesproken met resultaten van andere studies?
- Of de resultaten in lijn zijn of juist in tegen spraak met bestaande theorieën en concepten.

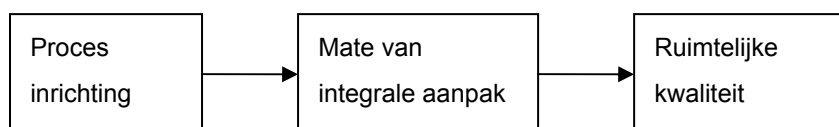
In de discussie zijn deze vragen behandeld voor dit onderzoek.

3

Theoretisch raamwerk

De stedelijke vernieuwing is een complexe opgave. Bij de aandachtswijken is er over het algemeen sprake van cumulatie van problemen op fysiek, sociaal en economisch vlak. Stedelijke vernieuwing wordt ingezet om die problemen te bestrijden en moet dus ingrijpen op deze drie verschillende aspecten. Het Grote Stedenbeleid van de rijksoverheid heeft daarom ook doelstellingen benoemd in de fysieke, sociale en economische pijler. Deze pijler zijn niet strikt af te bakenen. Fysieke kenmerken scheppen voorwaarden voor de sociale en economische aspecten en andersom zijn sociale en economische maatregelen nodig om de fysieke projecten te laten slagen. Deze wisselwerking wordt toegelicht aan de hand van het begrip ruimtelijke kwaliteit in de eerste paragraaf. De wisselwerking verklaard ook waarom een integrale aanpak in stedelijke vernieuwing van belang is. Hier wordt verder op in gegaan in paragraaf 3.2.

In dit onderzoek worden relaties verondersteld tussen de variabelen procesinrichting, een integrale aanpak en de ruimtelijke kwaliteit bij stedelijke vernieuwing. De eerste relatie is dat de inrichting van het proces bij de samenwerking van de sociale en fysieke pijler de mate van een integrale aanpak bepaald. De tweede relatie verondersteld dat door een integrale aanpak van de fysieke en sociale partijen de ruimtelijke kwaliteit in een wijk gewaarborgd kan worden. Deze verbanden staan in de onderstaande figuur weergegeven.



Figuur 2 Relatie begrippen

Er wordt verondersteld dat de inrichting van het proces invloed heeft op de mate van een integrale aanpak. Voor dit onderzoek is de procesinrichting het gegeven, de onafhankelijke variabele, en de mate van een integrale aanpak, de afhankelijke variabele. Om inzicht te krijgen in de integrale aanpak van de buitenlandse

cases op het gebied van stedelijke vernieuwing, zijn de cases dus geanalyseerd op de inrichting van het proces.

Het tweede verband veronderstelt dat een hoge mate van integrale aanpak ruimtelijke kwaliteit in de wijk realiseert omdat er een grotere kans bestaat dat zowel sociale als fysieke aspecten kenmerken worden gerealiseerd. In de ideale situatie kan worden aangetoond dat er een verbetering is opgetreden in de ruimtelijke kwaliteit en door welke maatregelen dit is veroorzaakt. Er is echter niet bekend welke indicatoren het meest geschikt zijn om ruimtelijke kwaliteit te meten. Daarbij komt dat er een gebrek aan gegevens is en projecten zelden worden geëvalueerd op hun effectiviteit. Toch is er in dit onderzoek geprobeerd om de invloed van een integrale aanpak op de ruimtelijke kwaliteit te onderzoeken.

De cases zijn beoordeeld op de procescondities en performance op aspecten in het sociaal-fysieke vlak van de ruimtelijke kwaliteit. De criteria die voor de beoordeling zijn gebruikt zijn beschreven in paragraaf 3.3 en paragraaf 3.4.

3.1 Het begrip ruimtelijke kwaliteit

Er is verondersteld dat een integrale aanpak noodzakelijk is om ruimtelijke kwaliteit te realiseren in een stedelijke vernieuwingswijk. Dit kan worden onderbouwd met het begrip ruimtelijke kwaliteit. Ruimtelijke kwaliteit is een subjectief begrip. Ervaring en achtergrond van personen spelen bijvoorbeeld een belangrijke rol in het bepalen van de kwaliteit. Er kan dus niet van *dé* ruimtelijke kwaliteit gesproken worden. Daarbij komt dat ruimtelijke kwaliteit sterk contextgebonden is [Hooimeijer *et al*, 2001] en per situatie anders zal zijn. Ruimtelijke kwaliteit is echter wel een belangrijk begrip in de discussie over stedelijke vernieuwing [Website VROM Ruimteforum, 2007]. In de discussie wordt het begrip leefbaarheid ook regelmatig genoemd. Dit begrip is toegelicht in bijlage 3.

Hooimeijer *et al* (2001) combineert de waarden van ontwerpeisen en maatschappelijke belangen in een matrix om het begrip ruimtelijke kwaliteit vorm te geven. De matrix is een flexibel instrument en kan per context anders worden ingevuld. Om deze redenen is het een handig instrument om de ruimtelijke kwaliteit inzichtelijk en bespreekbaar te maken [Website Habiforum 1, 2007].

	Economisch	Sociaal	Ecologisch	Cultureel
Gebruikerswaarde				
Belevingswaarde				
Toekomstwaarde				

Tabel 1 Matrix ruimtelijke kwaliteit [Hooimeijer *et al*, 2001]

De waarden van ruimtelijke kwaliteit zijn onderverdeeld in gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde [Hooimeijer *et al*, 2001]. De belangen van de ruimtelijke kwaliteit worden door Hooimeijer (2001) beredeneerd vanuit economisch, sociaal, ecologisch en cultureel belang. Ruimtelijke kwaliteit wordt dus niet

gevormd door slechts een aspect, maar door een combinatie van sociale, economische, culturele en omgevingsfactoren.

Door de waarden en belangen te combineren worden criteria of kwaliteitskenmerken inzichtelijk gemaakt. Invulling van de waarden heeft betrekking op [Website Habiforum 2, 2007], [Hooimeijer *et al*, 2001]:

- Gebruikswaarde: functionele geschiktheid, samenhang, doelmatigheid (doelmatig gebruik, doelmatige aanleg, doelmatig beheer), bereikbaarheid en interferentie.
- Belevingswaarde: identiteit, diversiteit, herkenbaarheid, zingeving, schoonheid.
- Toekomstwaarde: sturende werking, doelmatigheid in de tijd, uitbreidbaarheid, aanpasbaarheid, duurzaamheid, beheersbaarheid.

3.2 **Het raakvlak sociaal en fysiek; noodzaak tot een integrale aanpak**

Uit de beschrijving van het begrip ruimtelijke kwaliteit blijkt dat ruimtelijke kwaliteit wordt gevormd door zowel fysieke als sociale en economische factoren. Als een van de pijlers niet voldoende aanwezig is en niet wordt gewaarborgd dan heeft dit een negatief effect op de ruimtelijke kwaliteit. De ruimtelijke kwaliteit in een wijk is dus afhankelijk van de aanwezigheid van fysieke en sociale aspecten. Veel van deze aspecten kunnen door de bijbehorende sector alleen opgelost worden, zonder samenwerking met de andere sector. Het is bijvoorbeeld niet nodig om de sociale sector te betrekken bij het bouwen van woningen of de fysieke sector in te zetten om voldoende sociale instanties in de buurt te laten opereren. Er zijn echter ook veel aspecten die alleen vormgegeven kunnen worden door de samenwerking tussen de fysieke en sociale sector. De aantrekkelijkheid van een wijk is bijvoorbeeld niet op te splitsen in een sociaal deel en een fysiek deel. Er kan worden geconcludeerd dat een integrale aanpak van belang is voor de realisatie van ruimtelijke kwaliteit bij stedelijke vernieuwing.

Als de koppeling tussen de sociale en fysieke pijler onvoldoende wordt gerealiseerd heeft dat, naast het niet bereiken van ruimtelijke kwaliteit, een aantal andere negatieve gevolgen voor stedelijke vernieuwing. Als problemen niet integraal worden aangepakt vanuit de fysieke en sociale kant kan er slecht worden benaderd wat er echt speelt in een stad. Problemen worden te eenzijdig benaderd waardoor de complexiteit van het probleem niet duidelijk in beeld wordt gebracht. Bedachte oplossingen zullen dan geen echte oplossing vormen in de praktijk. Ook bestaat hierdoor de kans dat het probleem zich verplaatst naar een andere wijk. Als de fysieke kant zich sterker ontwikkelt bestaat de kans dat de bewoners met de sociale problemen naar een andere wijk trekken, omdat ze zich de nieuwe woningen niet kunnen veroorloven. Daar bestaat dan het gevaar dat de problemen zich opnieuw concentreren. Als de sociale problemen gelijktijdig worden aangepakt met de fysieke veranderingen wordt de realisatie van kansen voor de bewoners groter.

Daarnaast wordt de kans van slagen verminderd omdat het succes op sociaal gebied uiteindelijk bepaalt of er in het hele programma succes wordt geboekt. Fysieke projecten worden vaak uitgevoerd ter stimulans van een sociale verandering in een wijk. Maar met alleen nieuwe mensen in nieuwe huizen in een oude wijk is er geen sprake van verbetering [Pennen *et al.*, 2006]. De fysieke doelstellingen kunnen niet behaald worden als de sociale situatie niet veranderd. Het is van belang dat de samenhang van de problematiek wordt onderkend anders zijn investeringen voor niets.

3.3 Criteria voor realisatie ruimtelijke kwaliteit

De matrix van Hooimeijer (2001) is als basis gebruikt om inzicht te geven in de ruimtelijke kwaliteit bij stedelijke vernieuwing. De matrix is als flexibel instrument bedoeld en kan worden aangepast naar de aanwezige situatie. Ruimtelijke kwaliteit door stedelijke vernieuwing kan met de matrix dus ook in kaart worden gebracht. Met deze matrix is de effectiviteit van de integrale aanpak van de geanalyseerde cases beoordeeld, door de intentie te meten die er bestond om ruimtelijke kwaliteit te realiseren met de stedelijke vernieuwingsplannen en projecten.

3.3.1 De matrix voor de beoordeling van ruimtelijke kwaliteit

De waarden uit de matrix van Hooimeijer (2001), gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde, beslaan geen moment maar een periode. Er wordt dus niet alleen naar de huidige situatie gekeken, maar ook naar de toekomstige situatie, zodat onder andere duurzaamheid kan worden gewaarborgd. Ook kunnen veranderingen in de waarden en het proces in beeld worden gebracht. Het doel van de gezochte integrale aanpak in dit onderzoek is dat de ruimtelijke kwaliteit langdurig wordt gewaarborgd. De onderverdeling in waarden in tijd sluit hierbij goed aan.

Het subjectieve karakter van ruimtelijke kwaliteit wordt weergegeven door te beredeneren vanuit verschillende belangen. Voor dit onderzoek is het voornamelijk van belang dat inzichtelijk wordt gemaakt welke kwaliteitskenmerken bereikt worden door samenwerking tussen de fysiek en sociale pijler. In plaats van ecologische, economische, sociale en culturele belangen wordt daarom beredeneerd vanuit het oogpunt fysiek, sociaal en het raakvlak van fysiek en sociaal. Desondanks zullen er verschillen bestaan tussen de definitie van ruimtelijke kwaliteit in dit onderzoek en de gehanteerde definitie in een case. Met behulp van de analyse van projecten die de intentie hebben om ruimtelijke kwaliteit te realiseren en door het aangeven van aspecten waarop de organisatie uit het samenwerkingsverband zich richt, wordt geprobeerd het verschil in definities zoveel mogelijk te ondervangen.

De kwaliteitskenmerken zijn de indicatoren waarmee ruimtelijke kwaliteit gemeten kan worden. Er is echter een gebrek aan onderzoek naar de indicatoren en er bestaat geen overeenstemming welke indicatoren het beste gebruikt kunnen worden [Hemphill, 2004]. Indicatoren die door Hemphill (2004) worden gebruikt om de duurzame effecten van stedelijke vernieuwing te meten zijn onderverdeeld

in de categorieën: economie en werk, gebruik van middelen, gebouwen en land gebruik, transport en mobiliteit en voordelen voor de gemeenschap. De bijbehorende indicatoren die Hemphill (2004) heeft vastgesteld met behulp van gesprekken met experts zijn gebruikt om het de matrix van ruimtelijke kwaliteit in te vullen. Daarnaast zijn de kwaliteitskenmerken onder andere voortgekomen uit het begrip leefbaarheid, de oorspronkelijke matrix van Hooimeijer (2001), beschrijving van ruimtelijke kwaliteit op de website van Habiforum, de formulering van de doelen van het Grote Steden Beleid en doelen en criteria van de 40-wijken aanpak.

De kwaliteitskenmerken uit de matrix zijn ingedeeld door de belangen uit te zetten tegen de waarden. Per kwaliteitsaspect is afgevraagd: Welke partij(en) realiseert dit aspect? Wie heeft er een belang bij dat dit aspect voldoende wordt gerealiseerd? Wie kan het aspect beïnvloeden? Heeft het aspect, gerealiseerd door fysiek/sociaal, een grote invloed op de andere pijler?

Zodra op een van deze vragen het antwoord zowel sociaal als fysiek is, is het kwaliteitskenmerk ingedeeld in de kolom raakvlak sociaal en fysiek. Als het antwoord een van beide pijlers was, is het kenmerk ingedeeld bij de desbetreffende pijler.

Onderverdeling in gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde is gebaseerd op de definitie van deze begrippen. Begrippen met betrekking tot doelmatigheid en functionaliteit vallen onder gebruikswaarde. Belevingswaarde heeft te maken met diversiteit, identiteit en schoonheid. Begrippen met betrekking tot duurzaamheid, aanpasbaarheid en beheersbaarheid (belangrijk in de toekomst) zijn geplaatst onder toekomstwaarde.

	Fysiek	Sociaal	Raakvlak sociaal en fysiek
Gebruikswaarde	Balans vraag en aanbod woningen Meervoudig ruimtegebruik Functionaliteit woningen Efficiënt ruimtegebruik en inrichting openbare ruimte	Bewoners tonen eigen initiatief bij het verbeteren en in stand houden van de kwaliteit in de wijk. Inbreng en keuzemogelijkheden Toegankelijkheid / laagdrempelige sociale voorzieningen Sociale cohesie / sociaal netwerk aanwezig Mogelijkheden tot persoonlijke ontwikkeling (onderwijs, werkgelegenheid)	Regelmatig onderhoud in de wijk Gebruik van de ruimte/voorziening waarvoor het is bestemd Beschikbaarheid van de (sociale) voorzieningen / infrastructuur (scholen, groen- en speelvoorzieningen, etc.) Fysieke ruimte voor sociale voorzieningen Bereikbaarheid van sociale voorzieningen voor alle personen. Transformatie proces van oude naar nieuwe wijk

Belevings- waarde	Diversiteit van de wonin- gen Kwaliteit van de natuurlij- ke en gebouwde woon- omgeving Overlast (bouw) activitei- ten Verkeersveiligheid	Objectieve veiligheid (cri- minaliteit) Diversiteit van de bewoners (leeftijd, etniciteit, inko- mensgroepen) Overlast personen op straat Culturele waarden	Perceptie van de wijk (aantrekke- lijk, imago en uitstraling) Eigen identiteit van de wijk (on- derscheid met andere wijken) Subjectieve veiligheid Sociale kwaliteit van de woon- en leefomgeving Betrokkenheid bewoners
Toekomst- waarde	Mogelijkheden voor aan- passingen in woon- en leefomgeving Zorgvuldig ruimtegebruik Duurzaamheid woningen Erfgoed Culturele vernieuwing Doelmatigheid in tijd	Kansen voor bewoners met betrekking tot onderwijs en werk Beheersing Nederlandse taal Kwaliteit onderwijs Vermindering schoolverla- ters Sociale cohesie / sociaal netwerk Gezondheid bewoners	Stabiliteit – De wijk biedt een stabiele basis voor bewoners Flexibiliteit - de wijk kan verande- ringen opvangen Aanpasbaarheid van de wijk - mogelijkheden tot (vroegtijdig) inspelen op problemen in de wijk Beheersbaarheid – veranderin- gen worden beheerst zodat maat- regelen niet voortijdig teniet wor- den gedaan. Sociaal draagvlak Perspectief bewoners Wijkeconomie / versterken eco- nomische structuur.

Tabel 2 Criteria ruimtelijke kwaliteit

De kwaliteitskenmerken in de kolom “raakvlak sociaal en fysiek” kunnen alleen bereikt worden als de sociale en fysieke pijler samenwerken en hun programma’s op elkaar afstemmen. Dit betekent echter niet dat er geen afstemming plaats moet vinden bij de kwaliteitskenmerken die in de kolom sociaal of fysiek vallen. Alle kwaliteitsaspecten in de matrix vormen namelijk gezamenlijk de ruimtelijke kwaliteit. Door alleen de fysieke kenmerken te realiseren zal dus nooit een hoge mate van ruimtelijke kwaliteit worden bereikt. Daarnaast zijn in stedelijke vernieuwingsprojecten de doelstellingen vaak niet alleen gericht op sociaal of alleen op fysiek. Er is sprake van een wisselwerking en om de eigen doelstellingen te realiseren moeten partijen vaak wel samenwerken. In de volgende paragraaf is beschreven hoe de samenwerking wordt beoordeeld.

3.3.2**Criteria voor het raakvlak sociaal-fysiek van ruimtelijke kwaliteit**

Niet alle genoemde aspecten in de bovenstaande tabel zijn geanalyseerd in de cases. Alleen de kwaliteitskenmerken in de kolom “raakvlak sociaal en fysiek” vormen de criteria bij de beoordeling van de mate van effectiviteit van de integrale aanpak in de buitenlandse voorbeeld cases. Deze kenmerken moeten worden

bereikt door afstemming tussen de sociale en fysieke pijler, zoals in de vorige paragraaf werd gesteld. De meeste van deze kwaliteitskenmerken zijn lastig te meten. Slechts een aantal indicatoren kunnen kwantitatief worden gemeten. Bij veel van de kwaliteitskenmerken is een kwalitatieve onderzoeksmethode nodig [Hemphill, 2004]. Het is gebleken dat ook hiervoor weinig data beschikbaar is. Aangezien het belangrijkste doel van dit onderzoek echter het aantonen van mogelijkheden voor een integrale aanpak is, en niet het aantonen van de mate waarin ruimtelijke kwaliteit is gerealiseerd, worden de cases slechts in grote lijnen op gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde uit de kolom raakvlak sociaal en fysiek beoordeeld. De aspecten uit tabel 2 vormen de basis voor een algemeen beeld per waarde en zijn niet afzonderlijk behandeld in de cases. Het algemeen beeld is geschetst door plannen en projecten van de cases aan te geven, die de intentie hebben om in te spelen op een van de aspecten. Dit betekent dat niet de daadwerkelijke realisatie van de ruimtelijke kwaliteit is gemeten, maar de intentie om de ruimtelijke kwaliteit te realiseren.

3.4 Criteria voor een integraal proces

Bij een integrale aanpak staat de gezamenlijkheid van handelen door partijen voorop in het procesontwerp. De achterliggende gedachte is dat door een gezamenlijke aanpak van een probleem een meerwaarde bereikt kan worden ten opzichte van onafhankelijk optreden. Bult-Spiering (2005) verwoordt het als volgt: “Een integrale benadering probeert de samenhang te creëren tussen verschillende functies en objecten waarmee wordt verondersteld dat synergie kan worden bereikt in ruimtelijke, functionele en/of financiële zin.” In de vorige paragraaf is beschreven dat ruimtelijke kwaliteit zowel door fysieke als door sociale aspecten wordt gerealiseerd. Er wordt dus naar synergie gestreefd in ruimtelijke zin, wat door een integrale aanpak moet worden gerealiseerd.

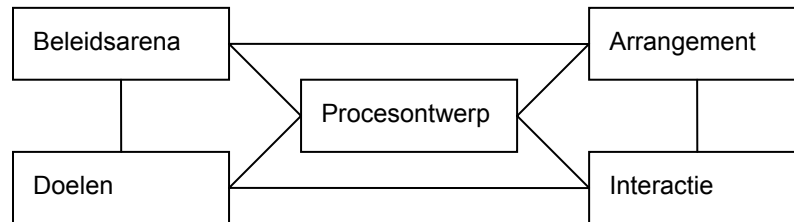
Een integrale aanpak komt tot stand door afstemming op schaalniveau, beleidssectoren of fasen van het (gebied) ontwikkelingstraject [Bult-Spiering, 2005]. Om de sociale en fysieke sector te koppelen is afstemming tussen de beleidsectoren (sociaal/economisch en fysiek) en bij de bouwfasen (van planvorming tot beheer) van belang. Afstemming op schaalniveau moet plaatsvinden binnen de beleidsectoren en valt buiten dit onderzoek.

Afstemming tussen de sociale en fysieke pijler is een proces. Op verschillende momenten moeten besluiten worden genomen met betrekking tot de aanpak van de samenwerking. De besluiten hebben een grote invloed op het verdere verloop van het samenwerkingsproces. Als een partij in het begin van het proces besluit om het project zelf te realiseren, zal er verder geen sprake zijn van samenwerking. Besluiten over de procesaanpak hebben dus een grote invloed op de mate van integrale aanpak.

Om het proces inzichtelijk te maken zijn de algemene procescondities voor een proces van Teisman (1998) gebruikt. De procescondities vormen de basis voor het opstellen van de criteria.

3.4.1 Algemene procescondities voor een proces

Bij het proces is netwerk een belangrijk begrip. Een netwerk bestaat uit interactiepatronen tussen actoren. Deze interactie ontstaat doordat partijen onderling afhankelijk zijn om hun eigen gestelde doelen te realiseren [Bult-Spiering, 2005]. De netwerkeigenschappen hebben invloed op het uiteindelijke proces ontwerp. De vier procescondities van belang kunnen als volgt schematisch worden weergegeven (gebaseerd op Teisman (1998)):



Figuur 3 Procescondities

Door onderlinge afhankelijkheid moeten samenwerkingsverbanden in een netwerk aangegaan worden om de eigen organisatie doelen te realiseren. De beleidsarena vormt zich rond een initiatief waaraan een probleem van een of meerdere actoren ten grondslag ligt. Dit is het geactiveerde deel van een netwerk [Teisman, 1998]. De beleidsarena vormt de basis voor de intentie van de samenwerking. Verantwoordelijkheden en commitment spelen hierbij een rol. Voor het deel van het netwerk in de beleidsarena worden gezamenlijke doelstellingen geformuleerd. Deze doelen bepalen de focus van de samenwerking. Er wordt bijvoorbeeld rekening gehouden met eigen doelen en er wordt bepaald of de gezamenlijke visie richtinggevend is. De organisatie van de beleidsarena vindt plaats binnen het arrangement. De samenwerking en de interactie wordt gestructureerd door middel van een juridische en organisatorische samenwerkingsconstructie [Teisman, 1998]. De rollen van de betrokken partijen en hun bevoegdheden worden hierdoor vastgelegd. De interactie heeft betrekking op het efficiënt inzetten van middelen waarbij partijen elkaar moeten vertrouwen dat de opbrengsten ten goede komen aan alle partijen [Esselbrugge, 2000]. De kenmerken van deze vier procescondities bepalen het uiteindelijke procesontwerp. In dit onderzoek is dat de samenwerking tussen de sociale en fysieke organisaties.

3.4.2 Criteria voor de mate van een integrale aanpak

Het doel van dit onderzoek is om een nieuwe vorm van integraal samenwerken te ontwikkelen. Dit is gebaseerd op ervaringen in de aanpak van een aantal buitenlandse cases. Met behulp van de procescondities van samenwerken is de basis gelegd voor de analyse en beoordeling van de cases. Keuzes in de procescondities bepalen uiteindelijk het proces van samenwerken. Deze keuzes moeten dus inzichtelijk worden gemaakt. In het onderstaande schema zijn aan de hand van de definities, de procescondities vertaald naar het aspect van afstemming, welke relevant is voor de sociale en fysieke pijler. Dit is weer onderverdeeld in belangrijke keuze aspecten voor een integrale invulling van de samenwerking. De laat-

ste kolom geeft een indicatie van een mogelijke invulling van een integrale aanpak.

Na de analyse van de cases op de inrichting van het proces, zijn de procescondities naast de mogelijke invulling van een integrale aanpak gelegd, om te beoordelen in welke mate de cases integraal zijn aangepakt. Door vervolgens de mate van integrale aanpak naast de mate waarin ruimtelijke kwaliteit is gerealiseerd te leggen, kan worden aangegeven welke procescondities invloed hebben op realisatie van ruimtelijke kwaliteit. Door de conclusies per case te vergelijken, kunnen bepaalde verbanden inzichtelijk worden gemaakt. Dit dient uiteindelijk als input voor de mogelijkheden van de nieuwe samenwerkingsvorm in de Nederlandse praktijk.

Procescondities	Afstemming	Integrale invulling	Mate van een integrale aanpak (van laag naar hoog)
Arrangement <i>Juridische samenwerkingsvorm en organisatie structuur</i>	Organisatie	Rollen van de partijen ²	Initiatief nemer / opdrachtgever, uitvoerende partij, verantwoordelijke partij.
		Samenwerkingsvorm	1. Geen aparte constructie, geen eigen middelen en bevoegdheden, stuurgroep sterk vertegenwoordigd door een partij. 2. Geen aparte constructie, geen eigen middelen en bevoegdheden, stuurgroep met vertegenwoordigers uit verschillende organisaties, pijlers en bewonersgroepen. 3. Aparte constructie met eigen middelen, bevoegdheden en stuurgroep.
		Structuur organisatie	1. Stuurgroep gezamenlijk 2. Stuurgroep + dagelijkse leiding gezamenlijk 3. Stuurgroep, dagelijkse leiding en werkgroepen in uitvoering gezamenlijk
Beleidsarena <i>Afhankelijkheid tussen sociaal en fysiek</i>	Intentie van de samenwerking	Vastleggen commitment partijen	1. Ambities vastleggen in convenant 2. Vastleggen prestatieafspraken 3. Vastleggen investeringen
		Gezamenlijke verantwoordelijkheid in fase(s):	1. Plan en visievorming 2. Plan en ontwerp 3. Plan, ontwerp en realisatie 4. Plan, ontwerp, realisatie en beheer

voetnoot

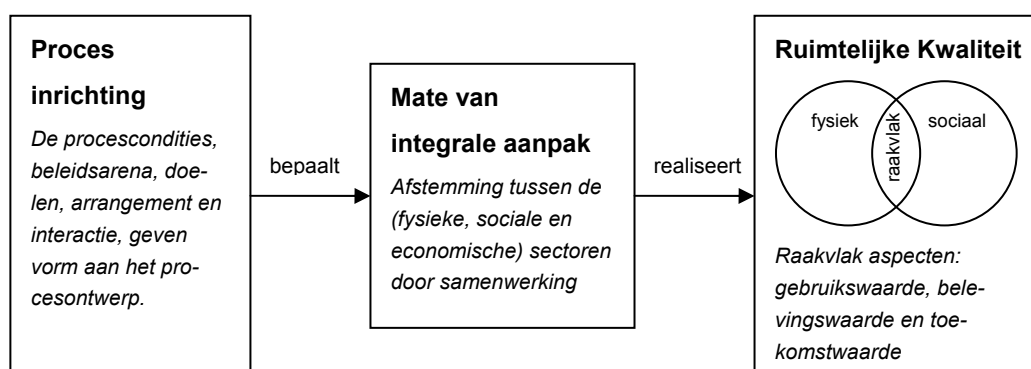
² Hoewel er hier niet echt sprake is van de mate van integrale aanpak, is het een belangrijk gegeven voor het verloop van het proces.

Interactie <i>Verdeling van opbrengsten, kosten en risico's</i>	Middelen en financiering	Financieringsconstructie	1. Fysiek en sociaal zetten middelen in voor eigen doelen 2. Fysiek en sociaal zetten ook middelen in voor gezamenlijke doelen 3. Fysiek en sociaal zetten middelen in voor eigen, gezamenlijke en elkaars doelen
Doelen	Focus van de plannen	Visie	1. Visie vooral gericht op doelen van een pijler waarbij de eigen doelen leidend zijn geweest. 2. Gezamenlijke visie geformuleerd, waarbij evenveel rekening is gehouden met de fysieke, sociale en economische aspecten.
		Controle	1. Strategische visie is richtinggevend 2. Strategische visie is richtinggevend en vertaalslagen naar concrete projecten en programma's wordt gecontroleerd. 3. Strategische visie is richtinggevend, vertaalslagen worden gecontroleerd en voortgang projecten en programma's wordt bijgehouden en eventueel bijgestuurd.

Tabel 3 Criteria integrale aanpak

3.5 Conclusie theoretisch raamwerk

In dit hoofdstuk is het theoretisch kader beschreven voor het onderzoek. Er zijn twee verbanden beschreven. Deze zijn weergegeven in onderstaande figuur 5.



Figuur 4 Verband tussen procesinrichting, integrale aanpak en ruimtelijke kwaliteit

Ten eerste vraagt ruimtelijke kwaliteit om een integrale aanpak. Dit is aangetoond door de begrippen ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid te beschrijven. Uit de definities van beide begrippen volgt dat ruimtelijke kwaliteit pas gerealiseerd wordt

als sociale, fysieke en economische kenmerken in voldoende mate aanwezig zijn in de wijk en er wordt ingespeeld op gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Een groot aantal aspecten van de ruimtelijke kwaliteit bevinden zich op het raakvlak tussen de sociale en fysieke sector. Deze aspecten zijn benoemd en dienen in de beoordeling van de cases als criteria. De raakvlak aspecten kunnen niet door een partij uit een sector opgelost worden. De ruimtelijke kwaliteit kan pas worden gewaarborgd als er afstemming en samenwerking plaatsvindt tussen de sociale en fysieke sector. Er is dan sprake van een integrale aanpak.

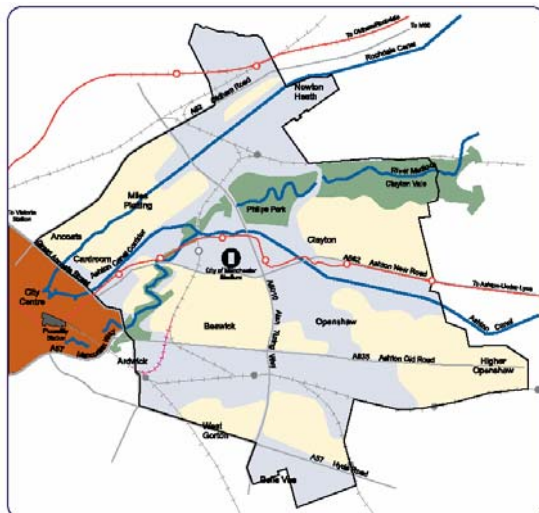
De integrale aanpak wordt bepaald door de inrichting van het proces van de samenwerking. Dit is het tweede beschreven verband. Vier procescondities, beleidsarena, doelen, arrangement en interactie, bepalen het uiteindelijke procesontwerp. Elke keuze met betrekking tot de invulling van de procescondities kan in meer of mindere mate integraal zijn. Hiervoor zijn ook criteria opgesteld.

Er zijn drie buitenlandse cases en een Nederlandse case geanalyseerd op de procesinrichting en de ruimtelijke kwaliteit. Met de criteria zijn de cases beoordeeld om aan te geven in hoeverre de cases een integrale aanpak hebben gehanteerd, welke procescondities van belang zijn en of de aanpak een gewenst effect op de ruimtelijke kwaliteit heeft gehad.

4

Case studie: New East Manchester

Manchester heeft zich ontwikkeld tot een industriestad, waarvan East Manchester het belangrijkste gebied was. Sinds 1970 is het aantal fabrieken en banen in de industrieën sterk achteruitgegaan wat tot gevolg had dat de situatie in de stad op sociaal, economisch en fysiek vlak verslechterde. De werkloosheid was hoog met 12% onder andere door een verlies van 60% van de banen in het gebied in de periode 1975 - 1985, er waren veel laagopgeleiden, 52% van de inwoners ontving een uitkering, de criminaliteit was hoog en de gezondheidssituatie van veel inwoners was slecht. Daarbij kwam dat de huizenmarkt instortte, openbare ruimten werden verwaarloosd, ongeveer 20% van de panden leeg stond en de bedrijfsterrains van slechte kwaliteit waren [Website NEM Introduction, 2007]. Door de cumulatie van deze sociale, economische en fysieke problemen werden in het begin van de jaren '90 sommige wijken van East Manchester als de ergste aandachtswijken van Groot Brittannië gezien.



Figuur 5 Gebied East Manchester

Om de problemen op te lossen in de aandachtswijken van Groot Brittannië zijn er verschillende maatregelen genomen door de centrale overheid. In East Manchester was er al een traditie van samenwerkingsverbanden op het gebied van stedelijk vernieuwing en met de komst van New East Manchester (NEM), een Urban Regeneration Company (URC), zijn deze geïntensiveerd. New East Manchester is een van de drie URC pilots, opgericht in 1999. De andere twee URC pilots zijn Liverpool Vision en Sheffield One. De centrale overheid stimuleert URC's om de stedelijke vernieuwing te realiseren, naar aanleiding van het Urban Task Force Report van Rodgers [Parkinson, 2006]. Een URC is een samenwerkingverband tussen publieke en private (lokale) partijen, vormgegeven in een zelfstandig rechtspersoon. Het doel is om een integrale strategie te ontwikkelen voor belangrijke grote en kleine steden en het betrekken van de private partijen bij stedelijke vernieuwing. Ze moeten een sterke en samenhangende toekomstvisie vormen voor het hele gebied en vervolgens samenwerken om de uitvoering te coördineren [Website URCS- Online, 2007].

4.1 Procesinrichting NEM

In deze paragraaf is de organisatie NEM beschreven aan de hand van de opgestelde procescriteria in hoofdstuk 3

4.1.1 Rol partijen

URC's zijn een initiatief van de centrale overheid. De eerste drie pilot URCs, waaronder New East Manchester, zijn vormgegeven door English Partnerships. Zij hebben het samenwerkingsmodel ontwikkeld [Website URCs, 2007].

NEM is opgericht door Manchester City Council in samenwerking met de North West Development Agency (NWDA) en English Partnerships (EP) [NEM, 2007] en is dus een samenwerking tussen (semi) publieke partijen. In eerste instantie werd gewerkt met een schaduwbestuur tot de eerste officiële bestuursvergadering en vorming van de samenwerking [Parkinson, 2000].

De drie partijen financieren elk een gelijk deel van de operationele kosten van NEM, zodat NEM het Regeneration Framework kan ontwikkelen, managen en implementeren [NEM, 2006]. Naast operationele kosten van NEM dragen de drie partijen ook bij aan de financiering van de uitvoering van de stedelijke vernieuwing. De uitvoering wordt echter ook door een groot deel gefinancierd door private partijen. Bij het behandelen van de financieringsconstructie wordt hier verder op in gegaan.

Besluiten op het gebied van stedelijke vernieuwing in East Manchester worden genomen door het bestuur van NEM. Dit betekent dat NEM leidend is in het bepalen van de projecten. NEM heeft geen extra bevoegdheden en is afhankelijk van de inzet van bevoegdheden van de publieke partners. Door de aanwezigheid van vertegenwoordigers van de drie belangrijkste partijen in het bestuur van NEM, kan de inzet van de belangrijkste partijen worden gewaarborgd.

4.1.2 Samenwerkingsvorm

NEM is een “company limited by guarantee (Ltd.)” Deze wettelijke status wordt vaak gebruikt voor non-profit organisaties. Een organisatie Limited by guarantee heeft geen eigen kapitaal, maar de leden staan garant voor de organisatie. Er zijn geen aandeelhouders en er mag geen winst uitgekeerd worden aan de leden. Eventuele winst wordt opnieuw geïnvesteerd in de organisatie.

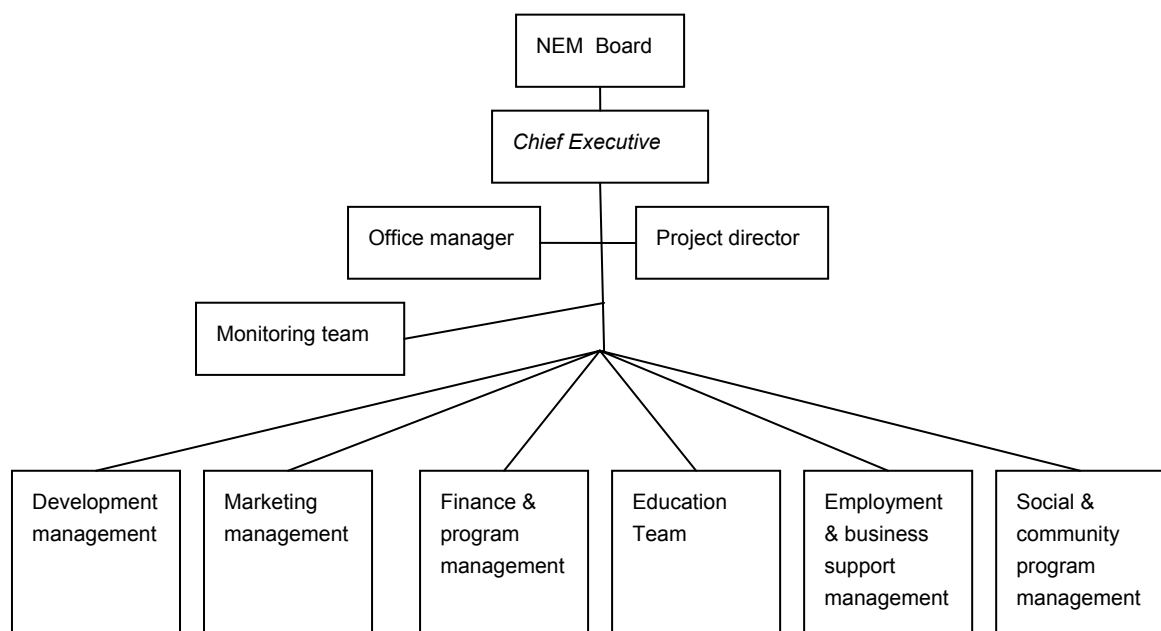
NEM heeft een eigen bestuur en is in dat opzicht wel een zelfstandige organisatie. Het bestuur (Board) van NEM bestaat momenteel uit 12 personen [NEM, 2006]:

- Chief Executive – momenteel Tom Russell (onafhankelijk)
- North West Regional Development Agency (1 persoon)
- Manchester City Council (2 personen)
- English Partnerships (1 persoon)
- Business Sector (3 personen, waarvan 1 voorzitter van het bestuur)
- Bewoners (3 personen en 1 onafhankelijk persoon)

In de afgelopen jaren is de samenstelling van de vertegenwoordigers van de verschillende partijen en sectoren nagenoeg gelijk gebleven.

4.1.3 Structuur van de organisatie

De Board van NEM beslist over alle zaken die betrekking hebben op de stedelijke vernieuwing in het gebied. Hoewel het bestuur bestaat uit vertegenwoordigers van andere partijen werken zij op een dagelijkse basis samen.



Figuur 6 Organisatiestructuur NEM

De Board stuurt de managementteams aan die de projecten uitvoeren. Vaak zijn deze geïnitieerd door de Board en gerelateerd aan een van de thema's van de visie. De teams werken in veel gevallen weer samen met andere partijen, waardoor ze voornamelijk een coördinerende rol hebben. Het monitoring team heeft als rol om de voortgang van de projecten te bewaken en te controleren of de projecten in lijn zijn met de visie voor het gebied.

4.1.4 **Commitment**

Bij een URC is een langdurige, strategische en politieke commitment noodzakelijk van de belangrijkste partners. Een URC heeft geen eigen budget en is afhankelijk van de inzet van de partners [NEM, 2007]. In principe is er niets wat de partijen bindt. Het is daarom noodzakelijk dat URCs alleen opgericht worden als de hoofdpartners er van overtuigd zijn dat ze samen willen werken en een gemeenschappelijke agenda hebben [Parkinson, 2000]. Dit is een belangrijke succesfactor in de samenwerking.

De partners van NEM, Manchester City Council, EP en NWDA, hebben zich gezamenlijk ingezet om een URC op te richten en brengen mensen, tijd, inspanning, middelen en politiek kapitaal in. Hieronder vallen bijvoorbeeld ook machtsmiddelen als 'Compulsary Purchase Order' (CPO) om delen van de gebiedsontwikkeling te kunnen realiseren [Parkinson, 2006]. De inzet van de financiële middelen is vastgelegd in een "funding agreement" tussen MCC, EP en NWDA, dat tien jaar geldig is. Het is belangrijker dat de partijen achter de gemeenschappelijke visie en doelstellingen staan. Alle bestuursleden hebben getekend om in het beste belang van NEM te handelen. Doordat de belangrijkste partners, Manchester City Council, EP en NWDA, vertegenwoordigd zijn in het bestuur wordt er op een dagelijkse basis samengewerkt. De partijen weten hierdoor wat er speelt en zullen zich meer betrokken voelen.

4.1.5 **Verantwoordelijkheden en taken**

De eerste taak van NEM was het ontwikkelen van een Regeneration Framework. Het Framework is gerealiseerd met inspraak van de bewoners en belangrijke stakeholders. Dit plan vormt een integraal strategisch platform voor de herstructurering van East Manchester. De twee hoofddoelen zoals deze zijn geformuleerd in het Regeneration Framework zijn het creëren van duurzame gemeenschappen en het maximaliseren van de bijdrage van East Manchester aan nationale, regionale en lokale competitie. De thema's in het regeneration framework zijn economie, onderwijs, wonen, retail, community en transport. Elk jaar worden de plannen uit het Regeneration Framework gedetailleerd uitgewerkt in het implementatieplan. Hierin wordt ook de voortgang van vorige jaren beschreven.

Naast het ontwikkelen en implementeren van het Regeneration Framework zijn de algemene taken van New East Manchester [Website NEM Introduction, 2007]:

- De fysieke herstructurering leiden van East Manchester
- Het gebied op de kaart brengen, zodat partijen bereid zijn om weer te investeren in het gebied.

- Coördineren en integreren van sociale, bewoners en economische programma's en initiatieven.
- Aansturen en coördineren van: New Deal for Communities, Single Regeneration Budget, Education Action Zone (nu New East Manchester Education Team), Health Action Zone, Surestart, Sports Action Zone, Ancoats Urban Village, Housing Market Renewal Fund.
- Effectief benutten van publieke fondsen
- Zeker stellen van publieke en private middelen om het veelomvattende programma uit te voeren

Uit deze taken blijkt dat NEM de stedelijke vernieuwing niet zelf uitvoert. NEM maakt de plannen, zorgt voor investeringen en coördineert initiatieven. Andere partijen voeren de plannen uit.

De Board van NEM heeft de taak om beslissingen te nemen over de projecten die plaats vinden in East Manchester. Zoals al eerder is genoemd heeft NEM geen eigen bevoegdheden. NEM is afhankelijk van de inzet van de drie publieke partijen om voldoende slagkracht te hebben in het gebied. Manchester City Council, Northwest Regional Development Agency (NWDA) en English Partnerships zijn de drie belangrijkste publieke partijen. Zij staan garant voor NEM (via de Ltd. constructie). Zij geven via deze constructie dus ook de noodzakelijke middelen om NEM te kunnen laten functioneren, zoals tijd, geld en machtsbevoegdheden.

Manchester City Council heeft zelf een divisie voor stedelijke vernieuwing. Daarnaast heeft Manchester City Council veel bevoegdheden die noodzakelijk zijn om East Manchester te ontwikkelen, bijvoorbeeld bouwvergunningen.

NWDA is verantwoordelijk voor duurzame economische ontwikkeling en herstructurering in het Noord Westen van Engeland. De hoofdprioriteiten van NWDA zijn: zakelijke ontwikkeling, stedelijke vernieuwing, vaardigheden en werkgelegenheid, infrastructuur en imago [Website NEM, 2007]. Ook zij richten zich dus zowel op fysiek, als sociaal als economische doelen. Via landbezit en fondsen, zoals het Regeneration Budget fonds, ondersteunt NWDA de taken van NEM [Parkinson *et al*, 2000].

Het algemene doel van English Partnerships is om groei in Engeland te creëren met hoge kwaliteit en duurzaamheid. Ze leveren geld, praktische ondersteuning en hulp voor alle URC's die binnen hun gebied vallen.

Het algemene idee is dat met de inzet van deze partijen, NEM over voldoende slagkracht bezit om de visie op het gebied te implementeren [Parkinson, 2000].

4.1.6

Financieringsconstructie

De (semi) publieke organisaties, Manchester City Council, Northwest Regional Development Agency en English Partnerships, financieren NEM en bepalen grotendeels het beleid van NEM [Website NEM Funding partners, 2007]. NEM heeft geschat dat de totale kosten voor de vernieuwingsoperatie £2 miljard bedraagt in de komende 10 jaar. Hiervan wordt £750 miljoen door de overheid bijgedragen via verschillende initiatieven. De rest moet worden gefinancierd met private mid-

delen [DETR, 2001]. Het betrekken van private partijen is dus van groot belang voor het slagen van de stedelijke vernieuwingsopgave. NEM is zelf een kleine organisatie die zich voornamelijk richt op het maken van plannen en coördineren van de uitvoering. De uitvoering van die plannen, zowel fysiek als sociaal, wordt uitbesteed aan private partijen. Zij investeren dus ook in het gebied en zijn mede verantwoordelijk voor de herstructurering.

Investerings in het gebied zijn voor private partijen om verschillende redenen interessant. Er is sprake van een algemene economische groei die ook in Manchester zichtbaar is. East Manchester ligt tegen het centrum aan en heeft dus goede mogelijkheden om groei vanuit het centrum op te vangen en naar zich toe te trekken. Dit wordt versterkt door het stimuleren van brownfield ontwikkeling (herstructurering van voormalige industrieterreinen) door de lokale overheid [Parkinson *et al*, 2006]. Daarnaast is vertrouwen ontstaan bij de private partijen nadat NEM investeerde in het gebied, met onder andere nieuwe middelen en initiatieven van de centrale overheid zoals New Deal of Communities (NDC) [Parkinson *et al*, 2006]. Een van de belangrijkste stimulansen hierbij waren Commonwealth Games. Door het samenvallen van de Commonwealth Games met het begin van stedelijke vernieuwing in East Manchester door NEM, kon extra werkgelegenheid, nieuwe voorzieningen en investeringen makkelijker en beter worden gerealiseerd [Russell, 2002]. Met de Commonwealth Games werd onder andere de basis gelegd voor Sportcity, een van de vernieuwingsprojecten van NEM [Parkinson, 2006].

4.1.7

Visie

New East Manchester leidt de fysieke herstructurering, coördineert en integreert de sociale en economische initiatieven, stimuleert bedrijfsleven en verzekert bewoners van een duurzame toekomst. Om dit te bereiken is het Regeneration Framework opgezet. Dit raamwerk vormt de strategische context waarin de stedelijke vernieuwing en groei van East Manchester plaats vindt. In het Regeneration Framework zijn de plannen in globale lijnen uitgezet omdat ze moeten kunnen inspelen op veranderingen in het gebied [Russell, 2002].

De hoofddoelen voor East Manchester zijn [Website NEM Introduction, 2007:]

- Revitaliseren van de economische situatie
- Lokale werkgelegenheid vergroten
- Verbeteren van de beschikbaarheid van detailhandel.
- Verbeteren van de woonsituatie
- Faciliteren van transportbewegingen en gebruik van openbaar vervoer stimuleren.

Dit is verder uitgewerkt in de volgende doelstellingen:

- Stijging van de populatie tot meer dan 90.000 in de komende 10 tot 15 jaar.
- Realisatie van 12.500 nieuwe woningen

- Verbetering van 7000 woningen
- Ontwikkelen van een bedrijfsterrein van 160 hectare
- Creëren van 10.000 nieuwe banen
- Verbeteren van de onderwijsresultaten tot boven het stedelijk gemiddelde.

4.1.8 Controle op de visie

Alle projecten die worden uitgevoerd, moeten in lijn zijn met de opgestelde visie in het Regeneration Framework. De Board moet toestemming geven per project voordat het wordt uitgevoerd. Een ander deel van de projecten wordt door de Board zelf geïnitieerd. Ook de andere partijen met bevoegdheden om plannen goed te keuren, doen dit in lijn met de visie. Dit betekent dat de visie leidend is in het gebied.

NEM wordt ook afgerekend op de implementatie van de plannen. Het monitoring team houdt daarom continu de voortgang van de projecten in de gaten. NEM kan daardoor tijdig ingrijpen als gestelde targets niet worden gehaald of het project toch blijkt af te wijken van de visie. De rol van het bestuur is het beoordelen van de voorstellen die subsidie nodig hebben of deze in lijn zijn met de opgestelde visie.

4.1.9 Conclusie procesinrichting NEM

Aan de hand van bestudering van case materiaal is geprobeerd de mate van integrale aanpak te beoordelen.

Procescondities	Inrichting NEM
Rol partijen	NEM is een URC, wat een initiatief is van de centrale overheid. NEM is opgericht door Manchester City Council (MCC), English Partnerships (EP) en North West Development Agency (NWDA).
Samenwerkingsvorm	NEM is een company limited by guarantee (non-profit). Ze hebben geen eigen middelen of bevoegdheden, en zijn hiervoor afhankelijk van de inzet van MCC, EP en NWDA. Het bestuur bestaat uit vertegenwoordigers van MCC, EP, NWDA, private partijen en bewoners, voorzeten door een onafhankelijk lid.
Structuur organisatie	De Board neemt strategische besluiten voor het gebied. Zij sturen management teams aan die, gericht op een thema, projecten opzetten en uitvoeren. Dit gebeurt vaak in samenwerking met andere partijen. Het monitoring team bewaakt de voortgang van de projecten.
Vastleggen commitment partijen	Partijen, betrokken in het bestuur, zien het nut in van de samenwerking en hebben een gezamenlijke agenda waardoor ze achter de gemeenschappelijke visie en doelstellingen staan. De bestuursleden hebben getekend om in het beste belang voor NEM te handelen. Daarnaast is

	er voor gezorgd dat de bestuursleden een hoge positie hebben in eigen organisatie zodat zij draagvlak en inzet kunnen garanderen. De slagkracht van NEM is hiervan afhankelijk. Bestuursleden werken op een dagelijkse basis samen waardoor bekend is wat er speelt. Wettelijk gezien is er niets wat de partijen tot samenwerking dwingt, naast het funding agreement van 10 jaar tussen MCC, EP en NWDA.
Verantwoordelijkheden en taken	NEM ontwikkelt en implementeert het Regeneration Framework (de strategische visie). Dit doen ze door het coördineren en integreren van verschillende (bestaande) programma's en initiatieven, gericht op sociale en economische pijler en door het leiden van de fysieke herstructurering. Daarnaast hebben ze als taak op het gebied weer op de kaart te zetten en zo investeringen door private partijen aan te trekken. Alle besluiten op het gebied van stedelijke vernieuwing in East Manchester worden genomen door het bestuur van NEM. Ze zijn verantwoordelijk voor de realisatie van het plan en het behalen van de gestelde targets.
Financieringsconstructie	De operationele kosten worden gezamenlijk gefinancierd door MCC, EP, NWDA. Een deel van de projecten wordt gefinancierd door de centrale overheid door specifieke initiatieven. Het grootste gedeelte wordt echter gefinancierd door private partijen, afhankelijk van het soort project. Deze partijen moeten worden aangetrokken door NEM.
Visie	De visie is gericht op het versterken van de economie (nieuwe banen, realisatie bedrijfsterreinen), verbetering van woningen en verbetering van onderwijsresultaten.
Controle	Alle uitgevoerde projecten in het gebied moeten binnen de visie passen. Elk project moet worden goedgekeurd door de Board of door hun worden geïnitieerd. Een monitoring team bewaakt de voortgang zodat NEM kan bijsturen als dit noodzakelijk is.

Tabel 4 Procesinrichting NEM

4.2 Performance NEM

NEM is verantwoordelijk voor het implementeren van de strategische, lange termijn visie voor East Manchester. Zoals besproken bestaat deze visie uit sociale, fysieke en economische doelstellingen. Om te meten of de herstructurering succes heeft, wordt er om de drie jaar een onderzoek onder de bewoners uitgevoerd om de tevredenheid over leefbaarheidsaspecten te meten. Resultaten van de stedelijke vernieuwing volgens het bewonersonderzoek in juli 2005 zijn verwerkt in de onderstaande tabellen. Daarnaast is voor de beoordeling van de performance van de cases gebruik gemaakt van de website van NEM, het Implementation Plan 2007-2008 en de interim evaluatie van Parkinson (2006).

Algemene gegevens	Feit / Verandering
Aantal inwoners	62.000 (2001)
Grootte gebied	Ongeveer 1900 hectare
Criminaliteit	In 1999 voelde 53% zich minder veilig dan twee jaar daarvoor. In 2005 is dit percentage gedaald tot 15% [Website NEM Achievements, 2007]. De criminaliteit is afgenomen, maar ligt nog steeds boven het gemiddelde [NEM, 2007a].
Educatie	De onderwijs achterstand wordt ingehaald [NEM, 2007b]. Het aantal hoge schoolresultaten van leerlingen is toegenomen van 24.3% (1999) tot 49.4% (2005). Dit ligt nu boven het gemiddelde [NEM, 2007a]. Het aantal mensen zonder diploma is afgenomen van 67% (1999) tot 44% (2005) [NEM, 2007a].
Werkgelegenheid	De werkloosheid is gedaald van 14,2 % (jan 1998) tot 5,7% (jan 2007), onder andere door mensen met problemen weer aan het werk te krijgen of te helpen met trainingen [Website NEM Achievements, 2007]. Er zijn 3000 nieuwe banen gerealiseerd, dat is een toename van 7,8% (tussen 1999 en 2004) [NEM, 2007a]
Woningen	Er zijn 3500 nieuwe woningen gebouwd en voor 6500 woningen zijn de plannen klaar. Dit betekent dat NEM de doelstelling van 12500 woningen waarschijnlijk gaat halen [NEM, 2007a]. De huisprijzen zijn met 200% gestegen (1999 tot 2005). Dit is hoger dan het gemiddelde in Manchester (195%) en het gemiddelde in GB (95%) [NEM, 2007a]. De verhuisbereidheid is gedaald van 35% in 1999 tot 26% in 2002. De verhuisreden “verhuizen naar een betere wijk” wordt slechts in 7% aangedragen (2005), terwijl dat in 1999 nog 24% was [Website NEM Achievements].
Tevredenheid bewoners	De totale tevredenheid van bewoners over de wijk is gestegen van 46% van de bewoners die (zeer) tevreden is in 1999, tot 68% die tevreden is (2005) [NEM, 2007a]. Dit is echter nog onder de doelstelling van 75% [Parkinson, 2006].
Beoordeling leefkwaliteit	60% van de bewoners geeft aan dat de wijk verbeterd. In 1999 was 17% het hier mee eens [Website NEM Achievements, 2007]. Ondanks een lichte verbetering is er nog steeds een groot aandeel van mensen in East manchester die een lage levensstandaard hebben, ongeveer 85% (Parkinson, 2006).

Tabel 5 Algemene gegevens NEM

Omdat stedelijke vernieuwing in East Manchester al voor NEM in gang is gebracht was het belangrijk dat NEM ook werkelijk toegevoegde waarde had. Uit de interim evaluatie in 2006 [Parkinson *et al*, 2006] blijkt dat NEM meerwaarde heeft opgebracht. NEM werkt als een overkoepelend orgaan in het gebied waarbij de verschillende programma's en initiatieven op elkaar worden afgestemd. Door steeds verschillende partnerschappen aan te gaan heeft NEM de stedelijke vernieuwing volgens haar inzicht kunnen realiseren. NEM heeft een visie gerealiseerd en een scherpere focus aangebracht. Alle verschillende initiatieven zijn door de NEM op elkaar afgestemd en de belangrijkste partijen hebben toezeggingen gedaan om zich in te zetten voor de stedelijke vernieuwing. Hierdoor is de stedelijke vernieuwing sneller van de grond gekomen en met een hogere kwaliteit gerealiseerd. Ten tweede heeft NEM ervoor gezorgd dat ook private partijen meewerken aan de stedelijke vernieuwing. Door East Manchester op de kaart te brengen (met onder andere de Commonwealth Games) heeft NEM het gebied aantrekkelijker gemaakt voor investeringen. Ook heeft NEM de bewoners betrokken bij de plannen. Hierdoor zijn de percepties van de bewoners over hun eigen gebied en de maatregelen van partijen positiever.

Waarde	Voorbeelden van plannen en projecten op het raakvlak sociaal-fysiek	Intentie tot realisatie van aspecten in het raakvlak sociaal en fysiek
Gebruikswaarde	In East Manchester zijn nieuwe sociale voorzieningen gerealiseerd zoals twee nieuwe basisscholen, gezondheidscentrum en een kindercentrum. Sportvoorzieningen en vrijetijdsvoorzieningen zijn gerealiseerd in Sportcity. Hierin hebben ook de Commonwealth Games in 2002 plaatsgevonden en wordt sindsdien gebruikt door de bewoners [Parkinson, 2006]. De gebouwen en kwaliteit van sociale voorzieningen verbetert [NEM, 2007c, Implementation plan] De waardering voor groenvoorzieningen is toegenomen. In 1999 stelde 28% van de bewoners erg/redelijk tevreden waren, in 2005 was dat 82%.	De intentie bestaat om gebruikswaarde te realiseren in het gebied. De focus ligt hierbij vooral op realisatie en beschikbaarheid van sociale voorzieningen.
Belevingswaarde	Door een aantal grootschalige projecten en gebeurtenissen zoals de Commonwealth Games is East Manchester door NEM weer in de belangstelling van potentiële investeerders gezet. De bewoners zijn bij de plannen en uitvoering betrokken waardoor hun perceptie van het gebied positief is veranderd. In 1999 voelde 53% van de bewoners zich minder veilig dan twee jaar daarvoor. In	NEM heeft zich met name gericht op het verbeteren van de perceptie van de wijk (aantrekkelijk, imago en uitstraling), zodat bewoners zich prettig voelen en investeerders worden aangetrokken. Aan belevingswaarde wordt aan-

	2005 is dit percentage gedaald tot 15% [Website NEM Achievements, 2007].	dacht besteed.
Toekomst-waarde	Er zijn projecten opgezet om bewoners meer kansen te bieden. Bijvoorbeeld, het “local labour in construction” project bemiddeld tussen bouwbedrijven en bewoners (met de juiste vaardigheden). Een team stimuleert bouwbedrijven (werkzaam aan de fysieke herstructurering) om lokale bewoners in te zetten en promoot werken in de bouw bij de bewoners. Een ander voorbeeld is het project “regeneration apprenticeships”. In dit project worden bewoners opgeleid en ingezet op banen in de stedelijke vernieuwing als ondersteuning van professionals. Er is mee dan 750.000 sq ft aan bedrijfsterrein gerealiseerd, waaronder Central Business Park. Creëert kansen voor nieuwe investeringen en vestigingen van bedrijven [Parkinson, 2006]. Verschillende projecten opgezet die lokale bedrijven ondersteunen, faciliteren en stimuleren, zoals micro business support, business environment association en developing the business community [Website NEM Business, 2007]	Uit de visie en doelen van NEM komt naar voren dat het accent ligt op het verbeteren van de economische situatie in het gebied. De projecten in de toekomstwaarde zijn voornamelijk gericht op de economische kant van de raakvlak aspecten zoals de wijk economie en het bieden van perspectief voor bewoners.

Tabel 6 Ruimtelijke kwaliteit NEM

Ondanks verbeteringen in het gebied door de vele investeringen in de afgelopen zeven jaar, blijft East Manchester een gebied dat gekarakteriseerd wordt door lage inkomensgroepen. Voornamelijk als gevolg van de daling van de hoeveelheid inwoners. Toekomstige investeringen blijven dan ook nodig.

4.2.1

Conclusie performance NEM

NEM heeft zelf meerdere evaluaties gehouden en veranderingen in de algemene indicatoren duidelijk in beeld gebracht. De criminaliteit is verminderd, de onderwijsachterstanden zijn teruggebracht, de werkgelegenheid is verbeterd, de werkloosheid is afgenomen en er is een grote hoeveelheid woningen gerealiseerd. Het merendeel van de bewoners is tevreden over de wijk en vindt dat de wijk positief veranderd. De projecten die NEM heeft uitgevoerd zijn voornamelijk gericht op de realisatie en verbeteren van de sociale voorzieningen, het verbeteren van het imago van het gebied, het bieden van perspectieven voor bewoners en versterking van de lokale economie. NEM heeft aandacht besteed aan aspecten van de gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde van de ruimtelijke kwaliteit op het sociaal-fysieke raakvlak. De intentie om ruimtelijke kwaliteit te realiseren bestaat.

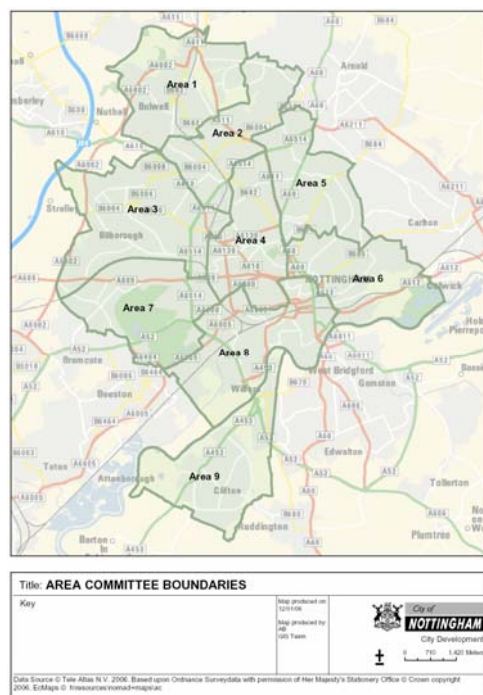
5

Case studie: One Nottingham

De stad Nottingham is zich sterk aan het ontwikkelen op economische vlak. Er wordt veel geïnvesteerd in infrastructuur, transport en de gebouwde omgeving. Daarnaast zijn er twee grote universiteiten en zijn er veel mogelijkheden tot sporten, winkelen en ontspannen. Toch woont het grootste gedeelte van de bewoners in aandachtswijken. Een aantal hiervan zijn zelfs een van de slechtste wijken in GB. De sociale en economische problemen in die wijken zijn groot. De drie grootste herstructureringsgebieden zijn The Eastside, The Waterside en The Southside.

Hoewel er al meerdere partnerschappen bestonden om de problemen aan te pakken is in 2005 ook One Nottingham opgericht. One Nottingham is de Local Strategic Partnership (LSP) van Nottingham waarin de lokale overheid, andere publieke partijen, private partijen en community en vrijwilligers organisaties samenwerken. Met de LSP willen ze de problemen aanpakken in de aandachtswijken van Nottingham en op lange termijn realiseren dat de bewoners geen nadeel ondervinden dat ze in een aandachtswijk wonen.

Local Strategic Partnerships zijn een initiatief van de centrale overheid in GB die zijn gestart in 2000. Het is een instrument om partijen te laten concentreren op achterstandsgebieden en deze integraal aan te pakken. Een LSP brengt op



Figuur 7 Gebied Nottingham

lokaal niveau publieke, private en vrijwilligers organisaties samen die elkaar kunnen versterken op het gebied van herstructurering, gezondheid, veiligheid en andere aspecten. Door samen te werken met verschillende organisaties en voorzieningen te coördineren streven LSP's er naar om de planning van voorzieningen te verbeteren en de programma's op elkaar af te stemmen. Er wordt gewerkt op een niveau waar strategische beslissingen worden gemaakt die aansluiten op de wensen van een wijk [DETR, 2001].

5.1 Procesinrichting One Nottingham

5.1.1 Rol partijen

One Nottingham is een LSP die geïnitieerd is vanuit de overheid. Nottingham City Council was verantwoordelijk voor de oprichting van de LSP en het betrekken van de juiste organisaties in de samenwerking. In eerste instantie zijn hiervoor de belangrijkste publieke organisaties benaderd en vervolgens private organisaties.

5.1.2 Samenwerkingsvorm

Per definitie is een LSP een non-statutory, non-executive organisatie. Dit betekent dat het een niet-uitvoerend orgaan en geen zelfstandig rechtspersoon is. Door One Nottingham worden stedelijke vernieuwingsplannen gemaakt. Vervolgens is het aan andere organisaties om de projecten uit te voeren. De LSP wordt gefinancierd door een partnerschap van verschillende organisaties. Hoewel meerdere financiers wel overheidsinstanties zijn, is het geen overheidsorgaan.

De LSP moet bestaan uit de belangrijkste organisaties zodat alle belangen van de stad kunnen worden behartigd in de organisatie [One Nottingham, 2007a]. De samenwerking is op vrijwillige basis, maar wordt wel sterk gestimuleerd door de centrale overheid. Per LSP kan de samenstelling van de partijen dus verschillen. Het bestuur van One Nottingham bestaat uit 11 vertegenwoordigers vanuit de private sector, bewoners en vrijwilligers, en de publieke sector. Op het moment is de samenstelling als volgt [Website One Nottingham, 2007]:

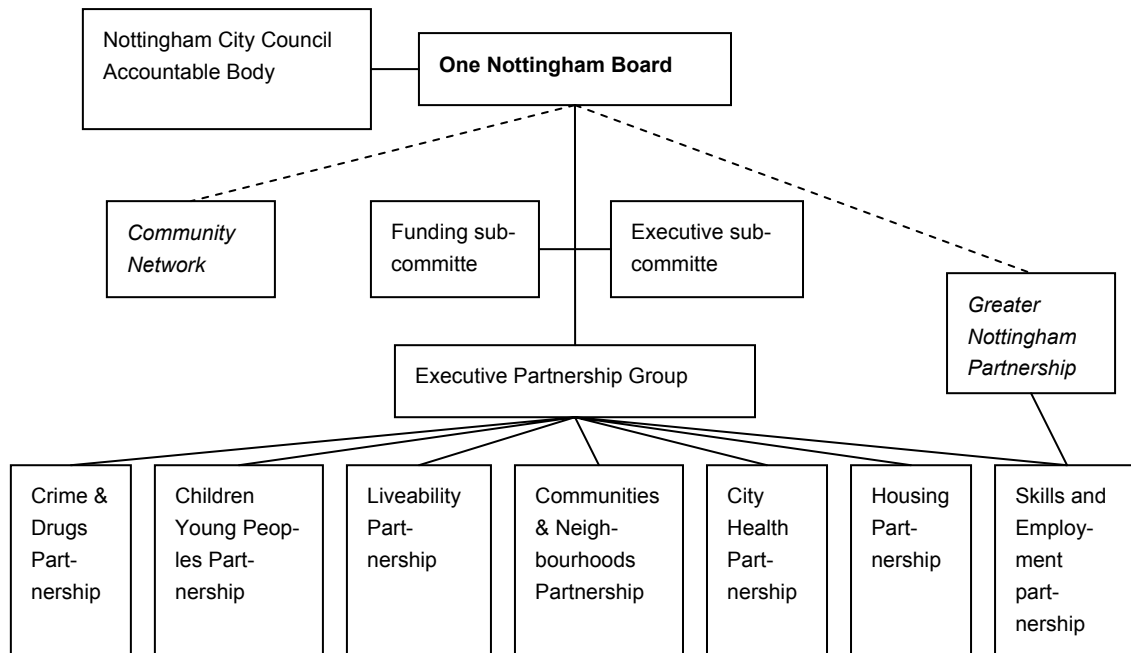
- Onafhankelijke voorzitter
- Onafhankelijke Chief Executive
- Nottingham City Council (2 personen)
- Private partijen (2 personen, Jobcentre Plus, Experian, eerst ook inclusief Gleeds)
- Nottinghamshire Black Partnership (1)
- Nottingham, City Primary Care Trust (1)
- Gelding Primary Care Trust, (1, eerst Crime and drugs partnership (1))
- Nottingham Council for Voluntary Services (1)

Elke 2 jaar wordt het bestuur beoordeeld en eventueel in samenstelling veranderd. De bestuursleden hebben in hun eigen organisatie een hoge functie met verantwoordelijkheden en invloed zodat ze hun eigen organisatie kunnen beïnvloeden.

vloeden om middelen in te zetten en hun doelen af te stemmen op de visie van One Nottingham [One Nottingham, 2007a]

5.1.3 Organisatiestructuur

One Nottingham is net als alle andere LSP's een overkoepelend orgaan van verschillende partnerschappen. One Nottingham heeft zeven thema partnerschappen, die belangrijk zijn voor het uitdragen van de visie van One Nottingham.



Figuur 8 Organisatie structuur One Nottingham

Het team van One Nottingham, dat in dienst is bij One Nottingham, is klein en de meeste functies zijn opgevuld door medewerkers van andere organisaties die zich inzetten voor de belangen van One Nottingham.

De Board van One Nottingham bepaalt de richting en de missie van de organisatie en hoe de partnerschap moet worden vormgegeven. De executive committee heeft als een van hun taken om de performance van de organisatie te sturen. De thema partnerschappen voeren de projecten en programma's afzonderlijk van elkaar uit. Door de funding sub-committee en executive sub-committee wordt overzicht gehouden op alle projecten, zodat ze op elkaar kunnen worden afgestemd.

5.1.4 Commitment

One Nottingham is geen zelfstandig rechtspersoon. Dit betekent dat de samenwerking niet vastgelegd is in een wettelijk bindend document. Er zijn wel richtlijnen opgesteld voor de samenwerking. Er zijn zeven principes vastgesteld waar de partnerschap naar moet handelen. Deze zijn gebaseerd op "Nolan Committee's report on Standard in Public Life" van 1995. De principes zijn: selflessness,

integrity, objectivity, accountability, openness, honesty en leadership. Ook hebben de betrokken organisaties getekend om te handelen in het belang van de missie van One Nottingham [One Nottingham, 2007a].

Conflicten tussen het belang van One Nottingham en de betrokken organisaties moeten zoveel mogelijk worden voorkomen. Besluiten moeten worden genomen in consensus. Voor de commitment is het namelijk van groot belang dat de partners samenwerken op basis van een gedeelde visie en doelen [One Nottingham, 2007a]. Op goed vertrouwen wordt namelijk de samenwerking aangegaan waarbij de leden commitment moeten tonen [One Nottingham, 2007a]. In het begin van het proces zijn de organisaties samen gebracht en hebben ze vastgesteld wat precies het probleem is, onder andere met statistieken. De betrokken organisaties hebben ingezien dat ze de cumulatie van problemen niet alleen kunnen oplossen en dat ze dus samen zullen moeten werken. Gezamenlijk is vervolgens de visie, met bijbehorende doelen, voor het gebied opgesteld, de Community Strategy. Omdat ze de voordelen inzien van de samenwerking zullen ze zich inzetten voor de doelen van One Nottingham.

One Nottingham is verantwoordelijk voor de effectieve implementatie van de Community Strategy (de visie op de wijk) en de Local Area Agreement (LAA), het "delivery plan". LAA is net als het Community and Floor Target Action Plan, verplicht gesteld door de centrale overheid en is daarom een soort contract tussen de centrale overheid en de lokale partijen, waarin concrete doelen staan op het gebied van alle aspecten van stedelijke vernieuwing. One Nottingham, moet deze plannen, in samenwerking met andere (publieke) partijen, ontwikkelen en afstemmen op de door hun gestelde lokale doelen [One Nottingham, 2006a]. Het doel is om meerwaarde te creëren door samenwerking tussen partijen te stimuleren en samen vastgestelde doelen te realiseren die in het algemeen belang zijn voor de burgers [One Nottingham, 2007a]. Door de LAA is het mogelijk om geldstromen te bundelen en de nationale doelen te behalen [Website One Nottingham LAA, 2007]. De LAA maakt partijen gezamenlijk verantwoordelijk voor het behalen van de targets in het gebied.

Uitvoerende partijen van de stedelijke vernieuwingsprojecten hebben een wettelijk bindend contract met One Nottingham. Hierin staan de afgesproken prestaties eisen en taken waaraan ze moeten voldoen.

5.1.5

Verantwoordelijkheden en taken

One Nottingham voeren de hoofdtaken van een LSP uit. Dit zijn [Website Neighbourhood, 2007]:

- Gezamenlijk met de lokale autoriteit, opstellen en implementeren van een Community Strategy, met als doel om de sociale, economische en fysieke situatie in het gebied te verbeteren. Het opstellen van een strategisch plan geeft focus aan de stedelijke vernieuwing.
- Opzetten, samenbrengen en coördineren van de lokale plannen, partnerschappen en initiatieven.

- Het ontwikkelen en uitvoeren van een Local Neighbourhood Renewal Strategy (in het geval dat het een NRF gebied is en dat is Nottingham) om meer werk, beter onderwijs, betere gezondheid en welzijn, verminderde criminaliteit, betere woningen en fysieke omgeving en leefbaarheid te realiseren en zo het gat te dichten van het gebied met de gemiddelde standaard in de UK.
- In samenwerking met de lokale autoriteiten de plannen Public Service Agreement (PSA), Local Area Agreement (LAA) en Safer & Stronger Communities (SSC) op te stellen.

Deze taken moeten dus door samenwerking van de partners in One Nottingham worden gerealiseerd. Voor het slagen van deze taken dragen de partners een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Hoe dit precies is verdeeld hangt af van de betrokken organisaties en de projecten waarop zij zich richten. Er wordt wel gestimuleerd om breder in te zetten dan alleen op het eigen terrein.

De Board van One Nottingham stelt de missie en de visie van de organisatie vast, onder andere in het Community Strategy en de LAA. Bij het ontwikkelen en implementeren van de LAA, delen de partijen de inzet en leggen ze verantwoording af aan de Board van One Nottingham. Nottingham City Council moet uiteindelijk de verantwoordelijkheid afleggen naar de centrale overheid over het wel of niet behalen van de doelen. Voor de algemene doelen, zoals geformuleerd in het Community Plan, is de Board van One Nottingham verantwoordelijk. Hoewel de City Council verantwoordelijk is voor middelen van One Nottingham, beslist One Nottingham hoe de middelen worden ingezet. Daarnaast moeten ze er voor zorgen dat de partnerschap werkt en een belangrijke rol speelt bij het realiseren en uitvoeren van beleid, strategieën en doelen.

De executive sub-committee vertaalt de strategische doelen van de board naar concrete doelen, toegespitst op de lokale situatie en de thema's. Zij coördineren de projecten en programma's, zorgen ervoor dat ze op elkaar afgestemd worden en dat thema partnerschappen samenwerken zodat problemen die betrekking hebben op meerdere thema's, ook worden aangepakt.

Ook de Funding sub-committee houdt controle op de uitvoering door de thema partnerschappen. Hun taak is om overzicht te houden op interne en externe geldstromen die ingezet worden in verband met stedelijke vernieuwing. Daarnaast houden zij de voortgang van de projecten en programma's bij, wat ze vervolgens aan de Board rapporteren [One Nottingham, 2007a]. De Board moet projecten en programma's goedkeuren voordat deze worden geïmplementeerd. De thema partnerschappen hebben deze bevoegdheid niet, tenzij dit expliciet is gedelegeerd.

De uitvoering van projecten en programma's wordt uiteindelijk gerealiseerd of gecoördineerd door de thema partnerschappen. Zij zijn verantwoordelijk voor de daadwerkelijke realisatie van de doelen zoals die zijn geformuleerd in de Community Strategy en de LAA. Elke partnerschap is verbonden met een thema van de Community Strategy en de LAA. Hiervoor worden individuen en organisaties

uit de publieke, private en vrijwilligers sector samengebracht om de probleemanalyse uit te voeren en bepaalde problemen aan te pakken. Samenwerking in partnerschappen wordt sterk gestimuleerd door LAA omdat alle partijen gezamenlijke verantwoordelijk hebben in het behalen van de doelen. Vaak is een vertegenwoordiger in de Board van One Nottingham ook werkzaam in een thema partnerschap [One Nottingham, 2007a]. De thema hebben de volgende taken [Website One Nottingham, 2007]:

Crime and Drugs Partnership. De Nottingham Crime and Drugs Partnership (CDP) richt zich op het thema “respect for Nottingham” en pakken daarvoor criminaliteit, drugs gebruik en onveiligheid aan. Onder deel van CDP zijn de politie, de gemeente, de brandweer, Nottinghamshire Primary Care Trust, reclasseringsbureau, Youth Offending Team, Crown Prosecution Service, Neighbourhood watch, Victim Support, vrijwilligersorganisaties, Magistrates Court en Nottingham City Homes.

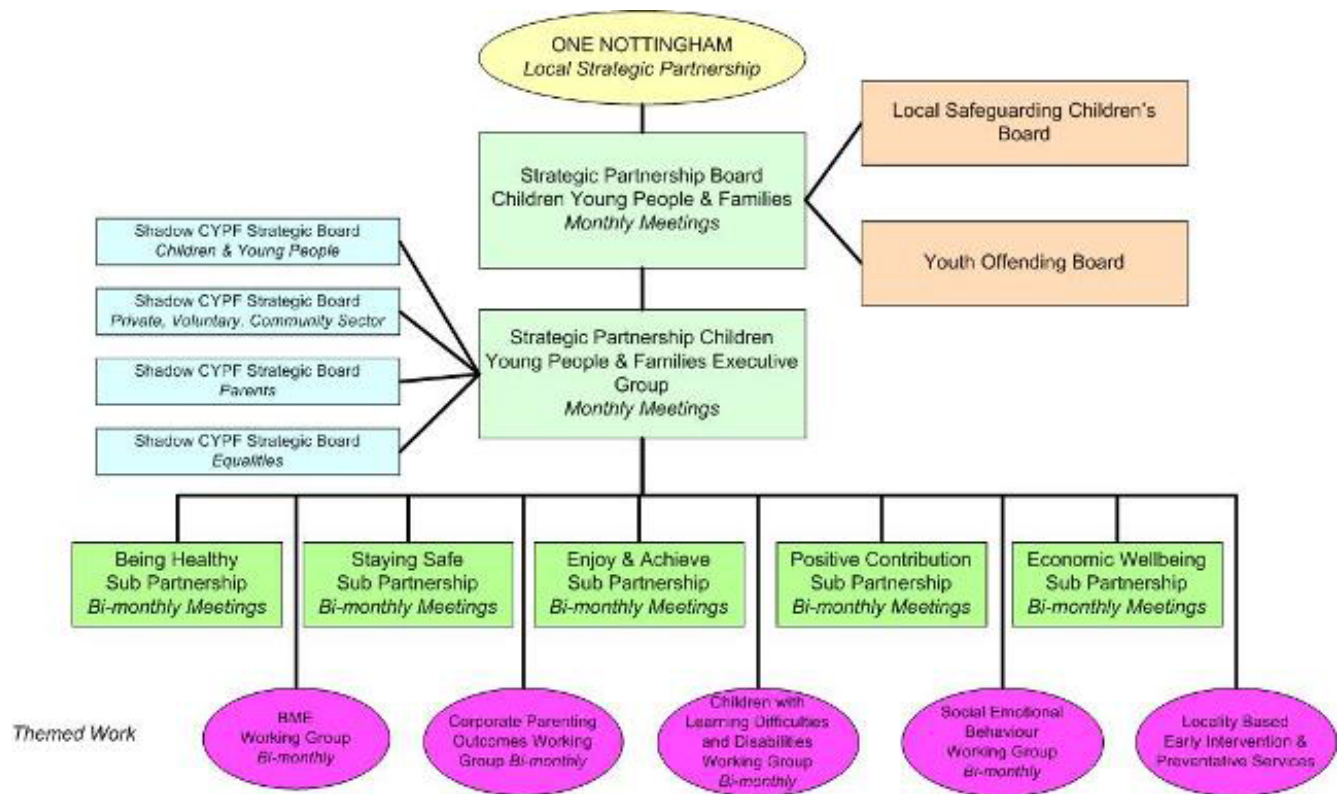
Liveability Partnership. Dit is een relatief nieuwe partnerschap van One Nottingham, opgezet in 2006. De partnerschap geeft invulling aan een schoner en groener Nottingham, van het thema “respect for Nottingham”. Partners zijn: Nottinghamshire Fire Service, Groundworks, Nottinghamshire Wildlife Trust, Nottingham City Council, Government Office of the East Midlands en vrijwilligers en bewonersorganisaties.

City Health Partnership. De City Health Partnership is verantwoordelijk voor het thema “Active and Healthy Nottingham”. Met betrekking tot gezondheid en sport faciliteiten probeert deze partnerschap de ongelijkheden in de stad te verminderen zodat niemand nadeel ondervindt dat ze in een bepaalde wijk wonen. Nottingham Primary Care Trust, Notts Healthcare Trust, de City Council en vrijwilligers en bewoners groepen zijn partners.

Housing Partnership. De housing partnerschap bestaat vanaf eind 2006 en is dus minder ver gevorderd dan de andere thema partnerschappen van One Nottingham. Dit werd veroorzaakt doordat er grote strategische en operationele veranderingen op het gebied van wonen in de stad werden doorgevoerd. Het doel van deze partnerschap is om de woonaspecten betrekking tot de thema's in One Plan te realiseren [One Nottingham, 2006b].

Children Young People Partnership. Deze partnerschap richt zich op alle aspecten van “Young Nottingham” en zorgt er dus voor dat plannen, initiatieven en services worden gecoördineerd en kinderen, jongeren en families worden ondersteund waar dat nodig is. In onderstaand figuur 10 is te zien hoe de partnerschap kan worden opgebouwd.

Communities and Neighbourhoods Partnership. Vanaf april 2007 is de communities and neighbourhoods partnership actief. De partnerschap richt zich op wijk management, betrokkenheid en inzet van bewoners, sociale cohesie en de vrijwilligers, gemeenschap en geloof organisaties.



Figuur 9 structuur Children Young People Partnership [One Nottingham, 2007a]

Skills and Employment Partnership. Het doel van deze partnerschap is om mensen in te laten zien dat vaardigheden belangrijk zijn voor de ontwikkeling van zichzelf en de stad. Daarnaast wordt geprobeerd om vaardigheden bij te brengen waar ze tekort schieten. De partnerschap vult dus het thema “choose Nottingham” van One Plan in. Hiervoor werken ze onder andere samen met Greater Nottingham Partnership.

Community Network. Hoewel het Community Network niet echt een onderdeel is van de LSP speelt dit netwerk wel een belangrijke rol. Via het Community Network worden vertegenwoordigers van de bewoners gekozen in het bestuur van One Nottingham en de thema partnerschappen. Ook wordt via het Community Network de bewoners consultatie rondes gehouden om de stand van zaken te meten in de wijken.

5.1.6

Financieringsconstructie

One Nottingham heeft geen eigen financiële middelen. Dit is vastgelegd door de gekozen samenwerkingsvorm. Nottingham city council is de “accountable body”, wat betekent dat zij alle middelen beheren en uiteindelijk verantwoordelijk zijn. One Nottingham bepaald echter hoe de middelen worden ingezet in het gebied.

One Nottingham ontvangt het Neighbourhood Renewal Fund (NRF) van de centrale overheid. Hiermee worden de operationele kosten van One Nottingham gefinancierd. Ook wordt NRF ingezet op stedelijke vernieuwingsprojecten en

programma's zodat de 'government floor targets' worden behaald. De Floor Targets zijn vastgesteld door de centrale overheid in 2000 en zijn de minimale standaard op het gebied van sociale, economische en fysieke aspecten die in elk gebied aanwezig moet zijn [Website One Nottingham Floor Targets, 2007]. Als de targets onvoldoende worden behaald heeft de overheid de mogelijkheid om de NRF gelden te verminderen.

Het NRF bedraagt een klein gedeelte van het totale budget. One Nottingham en de betrokken partijen kunnen en mogen zich niet afhankelijk opstellen van de NRF gelden. De pilot projecten en programma's die worden opgezet moeten worden overgenomen en voortgezet door andere organisaties. Hiervoor worden er in het begin al partners gezocht, die kunnen bijdragen aan het project. Gezamenlijk worden er naar creatieve en efficiënte oplossingen gezocht waardoor er een meerwaarde gecreëerd wordt voor de partijen. Welke partijen betrokken zijn is afhankelijk van het type project en of dit aansluit bij de dagelijkse praktijk van de bepaalde organisatie. Organisaties worden ook gestimuleerd om zich te vestigen in het gebied en op die wijze te investeren in het gebied en de lokale economie op gang te brengen.

5.1.7

Visie

De missie van One Nottingham is "to focus on prevention, pre-emption and early intervention" [One Nottingham, 2006b]. Dit betekent dat One Nottingham de oorzaken van de sociale en economische problemen wil aanpakken en niet alleen de symptomen. Uiteindelijk moet dit leiden tot "a proud, safe, clean, ambitious city – a city with self-respect" [One Nottingham, 2006b].

One Nottingham heeft zichzelf de volgende algemene doelen gesteld [One Nottingham, 2006a]:

- Verbeteren van het bereiken van kinderen in laag presterende groepen, bijvoorbeeld door voorschooling en school interventie.
- Aanpakken van drugs gerelateerd criminaliteit en de oorzaken hiervan.
- Versterken van werkgelegenheid, door kansen te creëren voor mensen uit aandachtswijken, met betrekking tot werk, trainingen en aanmoedigen van ondernemingen in alle sectoren.
- Ontwikkelen van lokale leiderschap bijvoorbeeld door een "neighbourhood Watch" in te stellen in de wijken.
- Stimuleren van sociaal gedrag, onder andere door programma's om tienerzwangerschappen te voorkomen en multi-agency hulp voor gezinnen om een opeenstapeling van problemen te voorkomen.
- Het verbeteren van de levensverwachtingen door veranderingen in leefstijl te weegbrengen, bijvoorbeeld door het ontmoedigen van roken en drugs gebruik.

De doelstellingen zijn verder uitgewerkt in het Community Plan van One Nottingham, "One Nottingham - One Plan". Het Community Plan was de eerste taak van One Nottingham. Na drie maanden intensieve consultatie van bewoners en be-

langrijke partijen is begin 2006 One Plan afgerond. One Plan is opgedeeld in vijf thema's [One Nottingham, 2006b].

Choose Nottingham. Choose Nottingham richt zich op het aantrekken van ambitieuze en creatieve mensen en bedrijven om zich te vestigen in Nottingham. Daarnaast moet dit programma ervoor zorgen dat de huidige bewoners tevreden zijn in Nottingham en bijdragen aan een goede samenleving.

Respect for Nottingham. Dit thema omvat programma's met betrekking tot veiligheid, schone omgeving om te leven, werken en bezoeken, en sociale cohesie.

Young Nottingham. Kinderen moeten met behulp van de programma's in een veilige, steunende en stimulerende omgeving kunnen opgroeien zodat hun kansen worden vergroot. Programma's hebben betrekking op: gezond zijn, veilig blijven, plezier hebben en presteren, een positieve bijdrage leveren en economische welzijn.

Active and Healthy Nottingham. Een actieve levenswijze moeten worden gestimuleerd om de bewoners gezond en onafhankelijk te kunnen laten leven.

Transforming Nottingham's neighbourhoods. De ambitie van dit thema is dat er duurzame gemeenschappen worden gebouwd met goede woningen, prettige fysieke omgeving, goede publieke voorzieningen in de buurt, die afgestemd zijn op de lokale behoeften, zodat mensen keuzen kunnen maken om hun kwaliteit van leven te verbeteren. Het eerste doel is het verbeteren van de publieke voorzieningen, lokaal leiderschap realiseren en bewoners laten participeren in de buurt. Het tweede doel bij dit thema is het veranderen van fysieke omgeving in de wijken.

De Board neemt de strategische besluiten over de visie en beslist welke projecten er uitgevoerd worden. De thema partnerschappen maken de plannen concreet en voeren ze uit. De visie wordt dus in verschillende stappen naar concrete projecten vertaald.

5.1.8 Controle op de visie

Zowel de executive sub-committee als de funding sub-committee meten en controleren de partnerschappen op de voortgang van hun projecten en programma's. Dit wordt vervolgens gerapporteerd aan de Board die de beslissing kan nemen om de projecten wel of niet door te laten gaan of bij te sturen. Zo wordt er voor gezorgd dat de projecten in lijn zijn met de visie.

5.1.9 Conclusie procesinrichting One Nottingham

De procescondities die in deze paragraaf zijn beschreven, zijn in de onderstaande tabel samengevat.

Procescondities	Inrichting One Nottingham
Rol partijen	One Nottingham is een LSP en daarom een initiatief vanuit de centrale overheid. Nottingham City Council is verantwoordelijk voor de oprichting en financiën van One Nottingham en het betrekken van de juiste partijen in de samenwerking.
Samenwerkingsvorm	One Nottingham is een non statutory (geen zelfstandig rechtspersoon) en non-executive (niet uitvoerende) organisatie. Het bestuur van One Nottingham bestaat uit vertegenwoordigers van Nottingham City Council, verschillende private partijen, bewonersorganisaties, vrijwilligersorganisaties en publieke diensten voor bijvoorbeeld zorg. Elke twee jaar wordt het bestuur beoordeeld en veranderd eventueel van samenstelling van het bestuur.
Structuur organisatie	De Board bepaalt de richting en missie van de organisatie. Zij sturen partnerschappen aan, die programma's en projecten coördineren op verschillende sociale, economische en fysieke thema's. Door de funding en executive sub-committees wordt overzicht gehouden op alle projecten.
Vastleggen commitment partijen	De samenwerking tussen de partijen is niet vastgelegd in een wettelijk bindend document. De betrokken partijen zijn echter wel gezamenlijk verantwoordelijk voor het behalen van de targets zoals die zijn vastgelegd in de Community Strategy en de LAA. Een gezamenlijke agenda, visie en doelen is erg belangrijk omdat er op goed vertrouwen wordt samengewerkt. Om de commitment te versterken is de probleemanalyse gezamenlijk uitgevoerd en is er gezamenlijk naar oplossingen gezocht. Partijen hebben het nut van samenwerking ingezien en zijn daarom bereid zich in te zetten voor One Nottingham. De betrokken organisaties hebben getekend om te handelen in het belang van One Nottingham.
Verantwoordelijkheden en taken	One Nottingham is verantwoordelijk voor het opstellen en implementeren van verschillende plannen, zoals de Community Strategy en LAA, en voor het opzetten, samenbrengen en coördineren van lokale plannen, partnerschappen en initiatieven. De Board bepaald de missie en visie van de organisatie. De executive sub-committee vertaalt deze strategische plannen naar concrete doelen. De uitvoering van de projecten en programma's wordt gerealiseerd door de thema partnerschappen. Dit wordt weer gecontroleerd door de funding sub-committee. De board moet de projecten en programma's goedkeuren. De partijen in de Board hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor

	de realisatie van de targets. Hoe deze precies is verdeeld hangt af van de betrokken organisaties. Nottingham City Council heeft de eindverantwoordelijkheid voor het behalen van de doelen.
Financieringsconstructie	One Nottingham heeft geen eigen financiële middelen. Nottingham City Council is verantwoordelijk voor de financiën. One Nottingham neemt echter de beslissing hoe de middelen worden ingezet. De operationele kosten en enkele pilot projecten worden gefinancierd met het Neighbourhood Renewal Fund van de centrale overheid. Het bedrag is afhankelijk van de mate waarin de targets worden behaald. Het overgrote deel van de projecten en programma's wordt echter gefinancierd door (private) organisaties, waarbij het project aansluit op het hun dagelijkse praktijk.
Visie	De strategische visie heeft betrekking op aantrekken van nieuwe bewoners en bedrijven, meer perspectief bieden voor huidige bewoners (vermindering criminaliteit en ontwikkelen lokaal leiderschap), vergroten van kansen voor kinderen (dmv bijvoorbeeld voorscholing), verbetering van de algemene gezondheid en realisatie van duurzame gemeenschappen met hoge ruimtelijke kwaliteit.
Controle	De executive en funding sub-committee meten en controleren de voortgang van de projecten en programma's, zodat ze in lijn zijn met de opgestelde visie en de targets worden behaald.

Tabel 7 Procesinrichting One Nottingham

5.2 Performance One Nottingham

De Local Strategic Partnership One Nottingham is vanaf 2006 werkzaam. De stedelijke vernieuwing moet cumulatieve problemen in het gebied aanpakken. Deze problemen zijn complex en het duurt vaak vele jaren voordat er zichtbaar resultaat is. Voor de performance van One Nottingham kan dus slechts een indicatie worden gegeven. Hiervoor is gebruik gemaakt van een bewonersonderzoek uit december 2006, een interim review na de eerste zes maanden (november 2006), na een jaar (One Nottingham, One Year) en basisgegevens over het gebied in het "Ward report 2007".

Algemene gegevens	Feit / Verandering
Aantal inwoners	Nottingham heeft ongeveer 273.900 inwoners
Grootte gebied	Op welke wijken (en grootte van het gebied) One Nottingham zich richt, verschilt per thema.
Criminaliteit	De gestelde target was 26% vermindering in 2008 en daarvan is nu al 22% gerealiseerd (werd aangegeven in het interview).
Educatie	Geen grote verschillen gemeten in de resultaten [One Nottingham,

	2007, Ward report].
Werkgelegenheid	Werkgelegenheid is nog niet significant veranderd (stijging van 0.4% tussen eind 2005 en 2006) [One Nottingham, 2007b]. Zitten grote verschillen tussen de gebieden.
Woningen	Er is een lichte stijging gemeten in de gemiddelde huisprijzen van 1.3% tussen 2005 en 2006 [One Nottingham, 2007b].
Tevredenheid bewoners	Het aantal bewoners dat tevreden is over de wijk is gelijk gebleven met 68% [One Nottingham, 2007b].
Beoordeling leefkwaliteit	Geen gegevens.

Tabel 8 Algemene gegevens One Nottingham

Voor het aangeven van de intentie die bestaat om aspecten in het raakvlak sociaal-fysiek van ruimtelijke kwaliteit te realiseren, zijn nog niet voldoende gegevens omdat voor de meeste projecten alleen nog plannen bestaan. Deze opgestelde plannen kunnen wel het accent weergeven waar One Nottingham zich op richt. Daarom zijn voornamelijk plannen gebruikt om inzicht in de intentie te geven.

Waarde	Voorbeelden van plannen en projecten op het raakvlak sociaal-fysiek	Intentie tot realisatie van aspecten in het raakvlak sociaal en fysiek
Gebruikswaarde	De ambitie van het thema “Transforming Nottingham’s neighbourhoods” uit One Plan is het realiseren van duurzame gemeenschappen met onder andere goede publieke voorzieningen in de buurt, die afgestemd zijn op de lokale behoeften, zodat mensen keuzen kunnen maken om hun kwaliteit van leven te verbeteren [One Nottingham, 2006b]. Een van de projecten die hiervoor is opgezet is het bieden van ondersteuning aan de vrijwilligers en gemeenschapsgroepen om publieke services te verzorgen. Ook moet de toegankelijkheid van voorzieningen, informatie en kansen voor ouderen of kwetsbare mensen worden verbeterd. Er zijn daarnaast al enkele projecten georganiseerd om graffiti te verwijderen en om illegaal dumpen van afval (fly-tipping) tegen te gaan [One Nottingham, 2006a].	De gebruikswaarde komt tot uiting in de plannen voor het verbeteren van de beschikbaarheid en bereikbaarheid van de (sociale) voorzieningen en infrastructuur. Verder is er aandacht voor het onderhoud in de wijk. De intentie bestaat om gebruikswaarde te realiseren.
Belevingswaarde	Bewoners worden op verschillende manieren betrokken bij One Nottingham. Ze zijn vertegenwoordigd in het bestuur en er zijn specifieke projecten opgezet. Onder andere een project om “empower local people to influence decisions” waarbij er op	NEM betreft de bewoners actief bij de stedelijke vernieuwing. Dit is een onderdeel van de belevings-

	verschillende manieren bewoners geraadpleegd worden wat ze willen met de stedelijke vernieuwing [One Nottingham, 2006a].	waarde.
Toekomst-waarde	Doel van het thema “Choose Nottingham” van het Regeneration Framework is mensen kansen bieden voor werk en trainingen, bijvoorbeeld door ‘making the connections’ model verder uit te werken en te werken met lokale ondernemers zodat die meer verschillende mensen aan nemen uit hun eigen gebied [One Nottingham, 2006b]. Kinderen moeten met behulp van de programma’s in een veilige, steunende en stimulerende omgeving kunnen opgroeien zodat hun kansen worden vergroot. Programma’s hebben betrekking op: gezond zijn, veilig blijven, plezier hebben en presteren, een positieve bijdrage leveren en economische welzijn [One Nottingham, 2006b]. Een ander doel van Choose Nottingham is een diverse economie stimuleren en aanmoedigen van ondernemers, bijvoorbeeld door het uitbreiden van bedrijfsparken, bedrijfsadviezen verstrekken en samenwerken met onder andere universiteiten.	In de plannen is specifiek genoemd dat er kansen gecreëerd moeten worden voor de bewoners en ondernemers. Dit heeft een positieve invloed op het perspectief van de bewoners en de versterking van de wijkeconomie. Met deze aspecten wordt aandacht besteed aan de toekomst-waarde van het gebied.

Tabel 9 Ruimtelijke kwaliteit One Nottingham

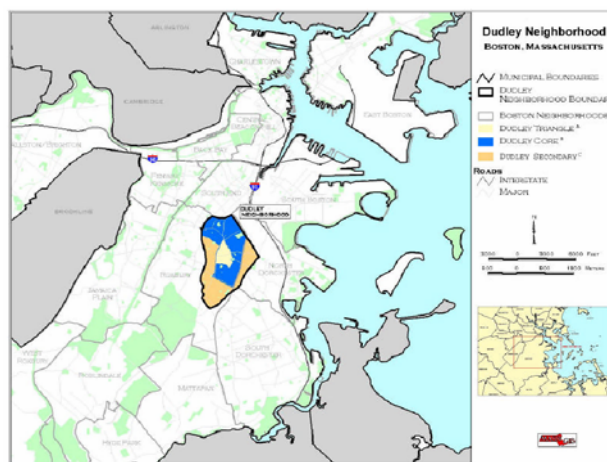
5.2.1 Conclusie performance One Nottingham

One Nottingham is slechts een jaar operatief waardoor er tot nu toe weinig significante veranderingen zijn gerealiseerd. De organisatie heeft echter wel aangetoond dat het een meerwaarde kan bieden bij de realisatie van de stedelijke vernieuwing. Net zoals bij NEM is het kansen bieden voor bewoners belangrijk, het stimuleren van de lokale economie en het realiseren van sociale voorzieningen. Er zijn daarnaast al meerdere onderhoudsprojecten gerealiseerd. De intentie van One Nottingham is om projecten te realiseren die zich op alle waarden van het raakvlak fysiek-sociaal bevinden.

6

Case studie: Dudley Street Neighborhood Initiative

Dudley Street Neighborhood Initiative (DSNI) is een “non-profit community based planning and organizing entity” in de wijken Roxbury/North Dorchester van Boston, Massachusetts. In 1984 is DSNI opgericht door bewoners. Samen met andere organisaties als bewonersgroepen, Community Development Corporations, bedrijven, banken en overheidinstanties werkt DSNI als coalitie aan integrale plannen om de wijk te verbeteren in fysiek, sociaal en economisch opzicht. Een van de eerste taken was het opleveren van vernieuwingsplan voor de wijk “The DSNI Revialization Plan: A Comprehensive Community Controlled Strategy” in 1987. In dit plan zijn maatregelen geformuleerd op fysiek, sociaal en economisch vlak om de problemen te bestrijden en de wijk weer kansen te geven [DSNI, 1987].



This map shows the location of Dudley Neighborhood, and its relative size, within the context of the City of Boston as a whole.

^a Dudley Triangle: The portion of the core area with the greatest concentration of vacant lots and in which DSNI may exercise the power of eminent domain.

^b Dudley Core: Area of focus of the DAC Community Controlled Revitalization Strategy Plan.

^c Dudley Secondary: Outermost boundary of the Dudley Neighborhood.

Figuur 10 Gebied Dudley Street Neighborhood

Vanaf de jaren '80 verslechterde de wijk zichtbaar door een gebrek aan investeringen. Veel woningen stonden leeg omdat families met hogere inkomens weg-trokken uit de wijk om in de buitenwijken van Boston te gaan wonen. De lege panden werden vervolgens gebruikt als drugspanden of als stortplaatsen van giftige stoffen of autowrakken. De buurt was zeer arm en had in die periode de hoogste criminaliteitscijfers van de stad. De werkloosheid was hoog en ondernemers trokken weg [Zielenbach, 2003].

Omdat de overheid geen plannen had om in de wijk te investeren zijn de bewoners zelf groepen gaan oprichten om de problemen aan te pakken. Dit gebeurde in meerdere steden en plaatsen in de vorm van community development corporations (CDC) of comprehensive community initiatives (CCI). Een succesvol voorbeeld van een CCI is Dudley Street Neighborhood Initiative.

6.1 Procesinrichting DSNi

6.1.1 Rol partijen

DSNi is opgericht door bewoners en is nu een innovatieve organisatie met grote successen in het veranderen van de wijk. DSNi bestaat uit een bestuur, verschillende werkgroepen en leden. Bewoners, lokale bedrijven, non-profit organisaties en religieuze instituten kunnen lid worden van DSNi. DSNi heeft nu meer dan 2500 leden [Meyer *et al*, 2000]. Via DSNi hebben bewoners een gezamenlijke visie voor het gebied gerealiseerd. Met behulp van strategische samenwerkingsverbanden met individuen en organisaties uit de private, publieke en derde sector, worden de plannen ook daadwerkelijk uitgevoerd. DSNi bepaald hierdoor de stedelijke vernieuwing in de wijk.

6.1.2 Samenwerkingsvorm

DSNi is een zelfstandig rechtspersoon (Incorporated). Het is een non-profit organisatie waardoor eventuele winst niet wordt uitgekeerd aan de leden, maar opnieuw geïnvesteerd in het maken en de uitvoering van de plannen [Website DSNi By laws, 2007]. Het bestuur bestaat uit vertegenwoordigers van verschillende bewonersgroepen en lokale organisaties. Elke twee jaar worden de leden van het bestuur gekozen op de jaarlijkse vergadering [Meyer *et al*, 2000].

Momenteel bestaat het bestuur van DSNi uit 34 personen, en wel [Website DSNi Board, 2007]:

- 18 bewoners uit het hele gebied (met een gelijke verdeling van de vier grootste etnische groepen, African American, Cape Verdean, Latino en blank.
- 5 non-profit organisaties die gezondheid en welzijn vertegenwoordigen
- 2 community development corporations
- 2 ondernemers
- 2 religieuze organisaties
- 3 jongeren

- 2 non profit organisaties uit het secundaire (minder prioriteit) gebied

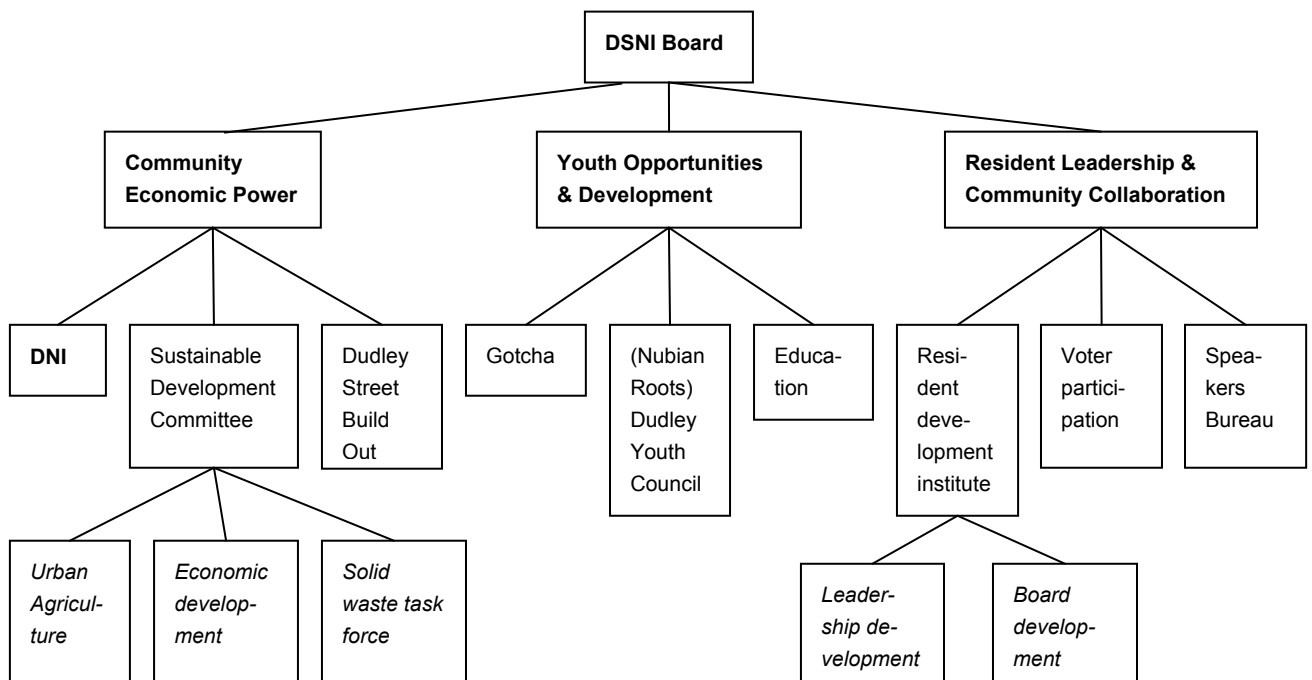
Een belangrijk onderdeel van DSNI is Dudley Neighbors Incorporated (DNI), een Community Land Trust. DNI verzorgt voornamelijk de fysieke projecten in de wijk. DNI heeft een eigen bestuur, bestaande uit bestuursleden van DSNI en vertegenwoordigers van verschillende publieke partijen.

6.1.3 Organisatie structuur

Samen met de Dudley Neighborhood Incorporated (DNI) heeft DSNI 18 mensen full-time in dienst. Hiervan zijn vier werknemers speciaal aangewezen om taken te verrichten zodat de organisatie goed verloopt. De andere werknemers houden zich bezig met de thema's van de werkgroepen [Meyer *et al*, 2000].

DSNI heeft verschillende groepen onder zich, die zich bezig houden met bepaalde thema's. Deze thema's zijn: Community Economic Power, Youth Opportunities & Development en Resident Leadership & Community Collaboration.

De groepen worden aangestuurd door de Board van DSNI. Veel van de groepen gaan samenwerkingsverbanden aan met (private) partijen of Foundations die specifieke projecten sponsoren.



Figuur 11 Organisatiestructuur DSNI

6.1.4 Commitment

Bij het aantreden van het bestuur moet elk bestuurslid tekenen om te handelen in het belang van de organisatie. De ambitie van de organisatie is vastgelegd in het Revitalization Framework. Door de bottom-up benadering van de stedelijke vernieuwing in de wijk, is het draagvlak van de plannen onder de bewoners groot. In de eerste jaren waren de publieke partijen in de Board van DSNI nog te sterk

vertegenwoordigd naar mening van de bewoners. De bewoners eisten een groter aandeel, met succes, op in DSNI [Website Renewal DSNI, 2002]. Vanaf het begin zijn de bewoners in de Board van DSNI daarom sterk gemotiveerd geweest en hebben zich ingezet voor het belang van DSNI.

6.1.5

Verantwoordelijkheden en taken

DSNI heeft haar taken in het Revitalization Plan beschreven [Plumer, 1987]. De hoofdtaken van DSNI zijn als volgt:

- Organiseren van de bewoners en organisaties zodat deze effectief op kunnen komen voor de belangen van de buurt
- De buurtgemeenschap ondersteunen met het in bezit krijgen van de leegstaande percelen in de wijk.
- Een veelomvattend plan te ontwikkelen dat de belangen behartigt van de lokale bewoners en gedwongen verhuizingen naar een andere wijk voorkomt.

Tijdens de uitvoering zijn de taken verschoven naar de werkgroepen van DSNI en Dudley Neighbors Incorporated (DNI). Voor het realiseren van het fysieke deel van de plannen en het uitvoeren van eminent domain, heeft DSNI de non-profit community land trust, de DNI opgericht [Meyer *et al*, 2000]. DNI is dus een aparte organisatie. DNI speelt een belangrijke rol in het behoud van betaalbare woningen, doormiddel van het uitgeven van erfpacht. Na ontwikkeling van het land door projectontwikkelaars, geeft DNI het erfpacht aan individuen, woningcorporaties of andere organisaties op basis van 99 jaar. Op deze wijze houdt DNI controle over de eigendommen en kunnen ze het inzetten naar behoefte van de community. Hun missie is: *'Is to implement the community revitalization plans of the Dudley Street Neighborhood Initiative (DSNI), which espouses development without displacement and includes affordable housing, economic development, open space and other amenities of the Urban Village* [Website DNI, 2007]. Ze richten zich op de Dudley Triangle, wat een van de meest verwaarloosde buurten was in de wijk.

Op sociaal-economische vlak zijn er meerdere werkgroepen. Het Sustainable Development Committee evalueert plannen van andere partijen met betrekking tot: woningen, openbare ruimte, economische ontwikkeling en omgevingsgerelateerde projecten. Dudley Street Build Out heeft als taak om plannen te maken voor de vier gebieden in de wijk Dudley Street, die kampen met achterstallige investeringen en leegstaande panden. Deze gebieden zijn: Upham's/Dudley Community Center Site, St. Patrick's Site, Greenhouse Site en Dudley/East Cottage Site.

Voor jeugd zijn er drie organisaties vanuit DSNI. Education houdt zich bezig met onderwijs en trainingen. Dudley Youth Council bestaat uit jongeren vertegenwoordigers. GOTCHA staat voor "Get Of The Corner Hanging Around". Zij proberen jongeren aan een vakantiebaan te helpen en op die manier ze meer betrokken te maken bij de wijk. Voter Participation en Speakers bureau worden momenteel opgericht. Zij zijn beiden gericht op het evalueren van ervaringen. De Resi-

dent Development Institute (RDI) organiseert activiteiten, zoals workshops en cursussen, op het gebied van leren, innovatie en geschiedenis van de gemeenschap. Daarmee proberen ze leidraden en informatie over data en processen te geven voor betrokken partijen in de ontwikkeling van de wijk.

DSNI en de werkgroepen van DSNI werken samen met partijen op een aantal sociale, economische en fysieke programma's. Na de implementatie, beheren de partijen deze programma's en projecten ook [Meyer *et al*, 2000]. Enkele voorbeelden zijn:

- Community Development Corporation Nuestra Comunidad. Samenwerking voor het bouwen van woningen en een renovatie met uitbouw van een auto garage.
- Dorchester Bay Economic Development Corporation. Renovatie van woningen.
- Emerson School. Geholpen in het verkrijgen van subsidie voor verbeteringen aan het schoolplein.
- DSNI is onderdeel van Community Response Network. Dit netwerk ondersteunt (arme) families bij de veranderingen in de wijk.
- Ondersteunde Health Care for All, om participatie in het verzekeringsprogramma van de overheid te stimuleren.

Samenwerking met City of Boston om land te verkrijgen voor nieuwe woningen en bewoners kans te geven om input te leveren op de plannen

6.1.6 Financieringsconstructie

In 1984 steunde de Riley Foundation DSNI met financiering voor de opstartfase. Sindsdien zijn er meerdere (non-profit) stichtingen geweest die DSNI hebben gesteund en projecten hebben gefinancierd, voornamelijk op sociaal en economisch vlak. Door Annie E. Casey Foundation werd er van 1998 tot 2006 jaarlijks een subsidie verstrekt voor activiteiten van DSNI via het Rebuilding Communities Initiative. Met deze financiering kon DSNI zijn activiteiten verder uitbreiden [Meyer *et al*, 2000].

Naast stichtingen zijn er een groot aantal andere partijen die de DSNI financieel ondersteunen. Dit zijn onder andere [Website DSNI, Our Funders, 2007]: Amelia Peabody Foundation, Boston Compassion Capital Fund, Boston Foundation, Boston Parent Organizing Network (BPON), Citizens Bank, Georgeanna Goddard Eaton Memorial Fund, EarthShare of new England, NSTAR Financial, Sovereign Bank, State Street Bank, Wellington Management Co., LLP.

Deze partijen werken in samenwerkingsverband met DSNI aan specifieke projecten, afhankelijk van hun eigen werkterrein.

6.1.7 Visie

DSNI heeft als visie om een Urban Village te creëren. De missie is "to empower Dudley residents to organize, plan for, create, and control a vibrant, diverse and high quality neighborhood in collaboration with community partners." [Meyer *et al*,

2000]. In 1987 is dit uitgewerkt door de bewoners in The Dudley Street Neighborhood Revitalization Plan: A comprehensive community controlled strategy [Plumer, 1987]. Het Revitalization Plan van DSNi uit 1987 bestaat uit vier componenten, planning, wonen, economische ontwikkeling en sociale services. Het plan is uitgewerkt in 13 strategieën [Plumer, 1987], gericht op ontwikkeling, financiering, anti-verhuismaatregelen, sociale voorzieningen (inventarisatie, realisatie en controle), ondersteuning bewoners en vrijwilligers, versterking van de etnische en culturele identiteit en diversiteit, economische situatie, werkgelegenheid, scholing en trainingen.

Een aantal van deze strategieën zijn in de loop van de tijd uitgevoerd. In 2003 zijn de 13 strategieën veranderd in drie grote strategieën om een grotere impact te hebben. De thema's zijn: economic power, resident leadership en youth opportunities & development [Website DSNi Timeline, 2007]. DSNi wil hun visie op de wijk realiseren door programma's en projecten te initiëren en al gedeeltelijk te implementeren.

6.1.8 Controle op de visie

DNI heeft 'eminent domain authority' heeft gekregen van de Boston Redevelopment Agency (het publieke orgaan van de stad Boston gericht op de planning en economische ontwikkeling). 'Eminent domain authority' is een soort onteigeningsrecht waarmee DNI het recht heeft om verlaten terreinen in de wijk tegen een redelijke prijs te kopen van de eigenaar en het te ontwikkelen volgens plannen van DSNi [renewal.net, 2002]. De fysieke projecten kunnen dus in lijn met de visie worden ontwikkeld.

6.1.9 Conclusie procesinrichting DSNi

De beschrijving van de procescondities zijn in de onderstaande tabel kort samengevat.

Procescondities	Inrichting DSNi
Rol partijen	DSNi is vanuit de bewoners opgericht.
Samenwerkingsvorm	DSNi is een zelfstandig rechtspersoon en een non-profit organisatie. Bestuur bestaat uit vertegenwoordigers van bewoners (18) en lokale organisaties (16, ondernemers/religieuze ondernemers, non-profit welzijn en community development corporations). DNI (een Community Land Trust) is onderdeel van DSNi, maar heeft een eigen bestuur. Zij gaan over de fysieke kant van de stedelijke vernieuwing.
Structuur organisatie	Het bestuur van DSNi heeft de visie vastgesteld, gericht op sociale, economische en fysieke aspecten. De uitvoering (van projecten) wordt door verschillende werkgroepen gedaan gericht op een bepaald thema van de visie. Zij gaan daarvoor ook samenwerkingsverbanden aan met andere partijen.

Vastleggen commitment partijen	Het is een bewonersorganisatie, dus draagvlak bij de bewoners is groot. Bestuurleden (elke twee jaar verkiezingen) tekenen om naar de visie van de organisatie te handelen (niet bindend), zoals vastgelegd is in het Regeneration Framework.
Verantwoordelijkheden en taken	De hoofdtaken van DSNI zijn het organiseren, coördineren en ondersteunen van bewoners. Als eerste hebben zij daarvoor een strategische visie ontwikkeld. De werkgroepen zijn verantwoordelijk voor de realisatie van de projecten.
Financieringsconstructie	De operationele kosten en projecten van DSNI wordt grotendeels gefinancierd door stichtingen. Specifieke projecten worden gefinancierd door (private) partijen, afhankelijk van het soort project.
Visie	De visie omvat de thema's planning, wonen, economische ontwikkeling en sociale services en waren in 13 strategieën uitgewerkt. In 2003 is dit terug gebracht tot: economic power, resident leadership en youth opportunities & development.
Controle	DSNI heeft power of eminent domain (soort onteigeningsrecht) waarmee ze fysieke projecten kunnen inzetten in lijn met de visie van DSNI.

Tabel 10 Procesinrichting DSNI

6.2 Performance DSNI

DSNI wordt gezien als een succesvolle, innovatieve en belangrijke herstructureringsmethode. In veel artikelen en literatuur is DSNI aangehaald als een succesverhaal. In dit onderzoek is geprobeerd de effectiviteit van de aanpak te meten aan de hand indicatoren van ruimtelijke kwaliteit die afhankelijk zijn van zowel sociale als fysieke aspecten. Voor zover de gegevens beschikbaar waren zijn algemene demografische gegevens weergegeven die relevant zijn voor de stedelijke vernieuwing. Deze staan weergegeven in de onderstaande tabel.

Algemene gegevens	Feit / Verandering
Aantal inwoners	Ongeveer 22.700 bewoners (in 2000). Dat is een lichte daling t.o.v. 1990.
Grootte gebied	Dudley Area is 390 hectare
Criminaliteit	Geen gegevens
Educatie	Tussen 1990 en 2000 is een hoger percentage jongeren met diploma van school gegaan en verder gaan studeren. De schooluitval was laag [Abt Associates, 2003].
Werkgelegenheid	Minder dan 2/5 is van de gezinnen is in staat om "economic self-sufficiency" te behouden. De gemiddelde werkloosheid is 10% hoger dan in Boston [Abt Associ-

	ates, 2003].
Woningen	400 woningen gebouwd, nog 500 te gaan
Tevredenheid bewoners	Geen gegevens
Beoordeling leefkwaliteit	Geen gegevens

Tabel 11 Algemene gegevens DSNi

DSNi bestaat al ruim 20 jaar en er zijn dan ook al veel projecten gerealiseerd. Een groot aantal daarvan komen overeen met de criteria aspecten van het raakvlak sociaal-fysiek zoals deze zijn opgesteld in hoofdstuk 3. In de onderstaande tabel zijn een aantal projecten weergegeven. Met deze projecten is de intentie gemeten om de raakvlak aspecten van ruimtelijke kwaliteit te realiseren.

Waarde	Voorbeelden van plannen en projecten op het raakvlak sociaal-fysiek	Intentie tot realisatie van aspecten in het raakvlak sociaal en fysiek
Gebruiks-waarde	Illegale stort is tegengegaan met o.a. het project “don’t dump on us”. Daarnaast is met de campagne “Dudley PRIDE” de wijk opgeruimd en vrijgemaakt van lood en andere gevaarlijke stoffen [Website DSNi Historic Timeline, 2007] Leegstaande parcellen zijn zoveel mogelijk weer in gebruik gemaakt. O.a. met het Urban Agriculture Initiative, waarbij de parcellen veranderd werden in landbouwgrond [Meyer <i>et al</i>, 2000]. Op meer dan 300 van de 1300 leegstaande parcellen zijn voorzieningen gerealiseerd als speeltuinen, tuinen en andere gemeenschappelijke voorzieningen [Website CPN, 1996], [Website DSNi Historic Timeline, 2007]. Renovatie en transformatie van het oude gebouwen, zoals Dudley Mill Work gebouw en Vine Street Municipal Building, tot buurthuizen of commerciële kantoren [Website CPN, 1996]. Er zijn cursussen opgezet voor bewoners die een huis gaan kopen [Website DSNi Historic Timeline, 2007]	Veel aspecten van de gebruikswaarde komen aan bod in de projecten. Er wordt regelmatig onderhoud gepleegd, er zijn voorzieningen gerealiseerd, er wordt nuttig gebruik gemaakt van de beschikbare ruimte en er is stilgestaan bij de transformatie. De intentie tot het realiseren van gebruikswaarde is dus in hoge mate aanwezig.
Belevings-waarde	Er zijn activiteiten georganiseerd op plekken waar mensen zich anders onveilig voelen, waardoor er meer mensen naartoe komen waardoor het veiligheidsgevoel wordt versterkt [Meyer <i>et al</i>, 2000].	DSNi is een bewonersorganisatie, waardoor de beleving van de bewoners centraal staat en het ac-

	Verschillende campagnes zijn opgezet, zoals “Building Houses and People Too” om de ontwikkeling van mensen te stimuleren [Website DSNI Historic Timeline, 2007] Ongeveer 10% van de bewoners is lid van DSNI. Er is geprobeerd om alle groepen te vertegenwoordigen in het bestuur.	cent van de aanpak sterk ligt op de belevingswaarde van ruimtelijke kwaliteit.
Toekomst-waarde	DNI houdt land in eigen bezit zodat het controle heeft op het gebruik in het belang van de wijk [Website CPN, 1996] De plannen zijn opgesteld en herzien met de bewoners. Daarnaast zijn bewoners en lokale partijen vertegenwoordigd in DSNI. [Website DSNI Historic Timeline, 2007] Er zijn verschillende programma's opgezet om de lokale ondernemers te ondersteunen en te stimuleren zoals “Buck\$ Stop Here” en “Youth Entrepreneurship Program” om de wijk economie te versterken. [Website DSNI Historic Timeline, 2007]. Ook bewoners kunnen trainingen volgen, die o.a. door het Resident Development Institute worden georganiseerd. Er is een groei tot stand gebracht in het aantal bedrijven en investeerders in het gebied [Website Renewal DSNI, 2002].	De intentie voor het realiseren van toekomstwaarde is sterk aanwezig. De voorbeeldprojecten geven aan dat sociaal draagvlak, perspectief van bewoners, controle op het land in de toekomst en versterking van de wijk economie van belang is.

Tabel 12 Ruimtelijke kwaliteit DSNI

6.2.1 Conclusie performance DSNI

DSNI wordt over het algemeen beschouwd als een succesvolle samenwerking. Er was echter weinig objectieve data te vinden voor een analyse op de algemene kenmerken. Uit analyse van de projecten valt op, dat er veel projecten de intentie hebben om aspecten van alle waarden in het raakvlak sociaal-fysiek te realiseren. Het zijn voornamelijk kleine projecten, maar doordat het er veel zijn hebben ze een brede invloed. Er zijn voorzieningen gerealiseerd op leegstaande percelen of in oude gebouwen, de wijk wordt goed onderhouden en bewoners worden gestimuleerd om zich actief in te zetten en kansen voor zichzelf te creëren.

7

Reflectie op de cases

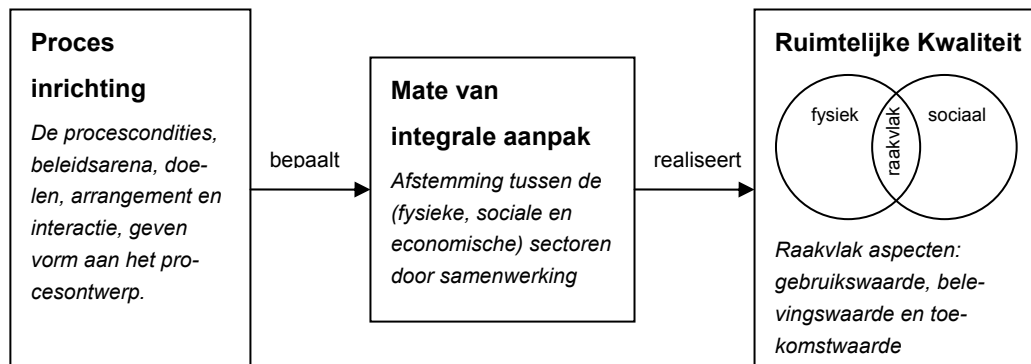
In de vorige hoofdstukken zijn de procescondities en de performance van de ruimtelijke kwaliteit van de drie internationale cases beschreven. In dit hoofdstuk is een vergelijking uitgevoerd om aan te kunnen geven welke procescondities van invloed zijn op het bewerkstelligen van de intentie voor het realiseren van ruimtelijke kwaliteit in stedelijke vernieuwing. Allereerst is per case een verband gelegd tussen de procescondities, de mate van integrale aanpak en de performance per case. Door de cases te vergelijken zijn in hoofdlijnen een aantal verbanden aangegeven met betrekking tot de procescondities die van invloed zijn op de integrale aanpak. Met behulp van deze vergelijking zijn de procescondities die invloed hebben op de intentie om ruimtelijke kwaliteit te realiseren beschreven in paragraaf 7.2. In paragraaf 7.3 is onderzocht of de procescondities ook in de Nederlandse situatie aanwezig zijn. Hieruit volgt welke procescondities wenselijk zijn om in Nederland ook een integrale aanpak te bewerkstelligen.

7.1 Procescondities en ruimtelijke kwaliteit van de internationale cases

In het theoretisch kader is verondersteld dat (1) de mate van integrale aanpak wordt bepaald door de procescondities en (2) er een positief verband bestaat tussen de mate van integrale aanpak en de realisatie van de ruimtelijke kwaliteit. Het onderzoek richt zich op een integrale aanpak en hoe dit kan worden vormgegeven. Het eerste verband is daarom nauwkeurig geanalyseerd. Met het tweede verband kan worden aangetoond of de integrale aanpak effectief is geweest. In figuur 12 zijn de relaties nogmaals weergegeven.

In deze paragraaf is allereerst geconstateerd in hoeverre de intentie bestaat om gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde van de ruimtelijke kwaliteit op het sociaal-fysiek raakvlak te realiseren. De data voor de ruimtelijke kwaliteit was beperkt beschikbaar waardoor het verband tussen van de mate van integrale aanpak en de ruimtelijke kwaliteit niet kan worden aangetoond. De intentie kan wel in grote lijnen worden beschreven.

Vervolgens is geconstateerd of er in de internationale cases sprake is van een integrale aanpak. Dit is gedaan door de inrichting van de procescondities te leggen naast de criteria van een integrale aanpak, zoals deze zijn beschreven in het theoretisch raamwerk. Op dit vlak was voldoende informatie beschikbaar, waardoor een nauwkeurige analyse mogelijk was. Tot slot is er per case aangegeven welke procescondities de integrale aanpak hebben gerealiseerd en in welke mate daardoor de intentie om ruimtelijke kwaliteit te realiseren is bewerkstelligd.



Figuur 12 Verbanden tussen procesinrichting, integrale aanpak en ruimtelijke kwaliteit 2

7.1.1

New East Manchester

Het initiatief voor de oprichting van NEM ligt bij de centrale overheid. De samenwerking is vormgegeven door drie publieke partijen waaronder de lokale overheid. Op de volgende procescondities is voldaan aan de voorwaarden van een integrale aanpak:

- **Samenwerkingsvorm:** Het bestuur van NEM bestaat uit vertegenwoordigers van de verschillende pijlers en de publieke, private en bewonersorganisaties.
- **Structuur organisatie:** Gezamenlijk wordt gewerkt van stuurgroep tot werkgroepen. De realisatie van projecten wordt gestuurd vanuit NEM, maar uitgevoerd in samenwerkingsverbanden.
- **Verantwoordelijkheid:** Verantwoordelijkheid voor de stedelijke vernieuwing wordt gedeeld van planvorming tot beheer.
- **Visie:** Een gezamenlijke visie is geformuleerd waarbij sociale, economische en fysieke aspecten aanbod komen.
- **Controle:** De gezamenlijke visie is richtinggevend voor alle projecten in het gebied en de uitvoering wordt gecontroleerd.

Dit betekent dat niet op alle procescondities aan de voorwaarden van een integrale aanpak is voldaan. NEM is geen aparte constructie met eigen middelen en bevoegdheden. NEM is hierdoor afhankelijk van de inzet van de betrokken organisaties. De commitment van de partijen uit het bestuur van NEM, is niet in een wettelijk bindend document, als een prestatiecontract of investeringscontract

vastgeld. Er wordt verwacht dat partijen zich inzetten voor het belang van NEM. Ook zetten organisaties hun middelen voornamelijk in voor hun eigen doelen. Er wordt wel gecontroleerd of dit in lijn is met de opgestelde strategische visie. Deze aspecten van de procescondities blijken in deze case dus geen invloed te hebben op de effectiviteit van de integrale aanpak, aangezien de ruimtelijke kwaliteit wel is versterkt.

Sinds NEM is opgericht zijn sociaal-economische kenmerken in East Manchester verbeterd. Dit is aangetoond in verschillende evaluaties van NEM. In de projecten en plannen van NEM is er aandacht geweest voor alle drie de waarden van ruimtelijke kwaliteit op het raakvlak van sociaal en fysiek. Er zijn veel sociale voorzieningen verbeterd om de gebruikswaarde van het gebied te versterken. De belevingswaarde is vergroot door de bewoners actief bij het stedelijke vernieuwingsproces te betrekken, onder andere door vertegenwoordiging in het bestuur van NEM. Voor investeerders is het gebied aantrekkelijker gemaakt door een aantal projecten vanuit de NEM. Daarnaast zijn er meerdere projecten gerealiseerd om bewoners kansen te bieden en de economische structuur te versterken. Dit heeft een positieve invloed op de toekomstwaarde. Hoewel er lang niet op alle aspecten van alle waarden van ruimtelijke kwaliteit projecten zijn gerealiseerd is er wel de intentie geweest om gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde te versterken.

7.1.2

One Nottingham

One Nottingham is een Local Strategic Partnership. De City Council was verantwoordelijk voor de oprichting van One Nottingham. Bij de samenwerking is er sprake van een integrale aanpak op de volgende condities:

- Samenwerkingsconstructie: Het bestuur van One Nottingham bestaat uit vertegenwoordigers van de City Council, publieke diensten, private partijen (fysiek en sociaal), bewoners- en vrijwilligersorganisaties.
- Structuur organisatie: In alle lagen van de organisatie wordt samengewerkt tussen partijen uit de verschillende pijlers, waarbij One Nottingham een coördinerende rol heeft.
- Verantwoordelijkheid: One Nottingham is verantwoordelijk voor het opstellen, coördineren en implementeren van stedelijke vernieuwingsplannen. Er is dus een gezamenlijke verantwoordelijkheid in alle fasen.
- Visie: De strategische visie omvat fysieke, sociale en economische doelstellingen.
- Controle: De projecten en programma's moeten in lijn zijn met de visie. Daarnaast wordt de voortgang gecontroleerd zodat de targets worden behaald.

One Nottingham is geen aparte samenwerkingsconstructie en heeft geen eigen middelen of bevoegdheden. De City Council (gemeenteraad) is verantwoordelijk voor de financiën van One Nottingham, deze worden niet beheerd door One Nottingham zelf. Projecten worden voornamelijk gefinancierd door samenwerkings-

verbanden aan te gaan met private partijen, waarbij het project aansluit op hun dagelijkse praktijk. Middelen van deze partijen worden dus niet bewust ingezet voor het gezamenlijke doel, al wordt er wel gecontroleerd of het project in lijn is met de visie van One Nottingham. Strikt genomen betekent dit dat de financieringsconstructie niet integraal is aangepakt. Dit geldt ook voor de commitment van de betrokken partijen. De commitment is niet vastgelegd in een wettelijk bindend document.

Door One Nottingham zijn een aantal projecten uitgevoerd met betrekking tot onderhoud in de wijk, het bieden van ondersteuning aan vrijwilligers en het actief betrekken van bewoners. One Nottingham is echter pas in 2006 opgericht, waardoor er nog relatief weinig projecten zijn uitgevoerd en er weinig resultaat te zien is in de mate waarin daadwerkelijk aandacht is besteed aan de ruimtelijke kwaliteit. Er kan nog niet gecontroleerd worden of de integrale aanpak invloed heeft gehad op de ruimtelijke kwaliteit. In de plannen van One Nottingham is aandacht voor alle drie de waarden van ruimtelijke kwaliteit in het raakvlak sociaal-fysiek. Daarmee wordt de intentie getoond om ruimtelijke kwaliteit te realiseren.

Over het algemeen kan worden geconcludeerd dat One Nottingham een integrale aanpak hanteert. De intentie bestaat in de plannen van One Nottingham om ruimtelijke kwaliteit te realiseren. Omdat er nog weinig projecten zijn uitgevoerd kan de effectiviteit van de integrale aanpak echter niet worden beoordeeld.

7.1.3

Dudley Street Neighborhood Initiative

DSNI is opgericht vanuit een initiatief van bewoners. Uit de analyse van DSNI blijkt dat aan veel van de voorwaarden voor een integrale aanpak wordt voldaan:

- Samenwerkingsvorm: DSNI is een aparte organisatie met eigen middelen en bevoegdheden, opgericht vanuit de bewoners, met een stuurgroep bestaande uit bewoners en vertegenwoordigers van lokale partijen uit verschillende pijlers.
- Structuurorganisatie: Er is een gezamenlijke stuurgroep en dagelijkse leiding en uitvoerende werkgroepen in samenwerkingsverbanden.
- Verantwoordelijkheid: Er is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van planvorming tot beheer.
- Visie: Er is visie opgesteld, waarin fysieke, sociale en economische programma's zijn benoemd.
- Controle: De visie is richtinggevend, en er wordt een controle uitgevoerd op alle projecten die er spelen. Met "power of eminent domain" kan DSNI ook controleren dat de fysieke projecten in het belang zijn van de bewoners.

De commitment en financieringsconstructie zijn niet integraal ingericht. De commitment van de partijen is niet wettelijk vastgelegd, bestuursleden tekenen slechts om in het belang van de organisatie te handelen. De projecten worden niet vanuit de organisatie zelf gefinancierd maar voornamelijk door stichtingen die het geld via DSNI inzetten voor hun doelen. Deze twee procescondities blijken

echter niet van invloed op de werking van de integrale aanpak in DSNi, want voor veel aspecten van het raakvlak van sociaal en fysiek bestaat de intentie om ruimtelijk kwaliteit te realiseren.

Uit de analyse van de gerealiseerde projecten door DSNi valt op dat veel van deze projecten gericht zijn op een van de aspecten van de gebruikswaarde, belevingswaarde of toekomstwaarde van de ruimtelijke kwaliteit. Er zijn verschillende onderhoudsprojecten uitgevoerd en worden bewoners ondersteund tijdens de verhuizing. Dit komt ten goede aan de gebruikswaarde. DSNi is een bewonersorganisatie en richt zich sterk op de ontwikkeling van mensen. Zowel de belevingswaarde en toekomstwaarde worden hierdoor gewaarborgd. Aan de aspecten van op het raakvlak van fysiek en sociaal is dus voldoende aandacht besteed en de intentie is aanwezig om ruimtelijke kwaliteit te realiseren.

7.2 Invloedrijke procescondities van een integrale aanpak

Om te kunnen beoordelen welke procescondities bepalend zijn voor de integrale aanpak, zijn de internationale cases met elkaar vergeleken. Met deze vergelijking moet voorzichtig worden omgegaan. Elk land heeft zijn eigen institutionele context waardoor bijvoorbeeld dezelfde problemen andere oorzaken kunnen hebben of omdat dezelfde gegevens een andere betekenis hebben in een andere context [Abram & Cowell, 2004]. Het is echter wel mogelijk om verbanden in hoofdlijnen aan te geven.

7.2.1 Vergelijking tussen de internationale cases

De drie internationale cases, New East Manchester, One Nottingham en Dudley Street Neighborhood Initiative, hebben gemeen dat er een samenwerkingsverband is opgericht om de stedelijke vernieuwing te realiseren, waarbij sociale, economische en fysieke projecten worden uitgevoerd. Elke case is opgestart vanuit een andere partij, DSNi vanuit de bewoners, One Nottingham vanuit de gemeente en NEM is sterk gestuurd vanuit de centrale overheid. De uitvoering wordt in alle drie de cases gecoördineerd, maar meestal uitgevoerd in een samenwerkingsverband met partijen van de desbetreffende pijler. De overkoepelende organisaties zijn verantwoordelijk voor zowel de planvorming als voor het behalen van de doelen, door uitvoering van de projecten. De mate waarin de integrale aanpak de intentie bewerkstelligd om ruimtelijke kwaliteit positief te beïnvloeden, kan niet nauwkeurig worden aangegeven omdat er slechts een beperkte hoeveelheid data beschikbaar was. In elke internationale case zijn er wel een aantal projecten uitgevoerd of bestaat het plan om dat te doen op de sociaal-fysieke aspecten in de gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. In grote lijnen kan geconcludeerd worden dat in alle drie de cases de intentie bestaat om ruimtelijke kwaliteit te realiseren.

In elke case is aangetoond dat aan de meeste voorwaarden voor een integrale aanpak is voldaan. Dit is samengevat in tabel 13.

Procescondities	Mate van een integrale aanpak (van laag naar hoog)	NEM	ON	DSNI
Arrangement <i>Juridische samenwerkingsvorm en organisatie structuur</i>	<i>Rollen van partijen: initiatief</i>	Centrale overheid / drie publieke partijen	City Council (gemeente)	Bewoners
	<i>Samenwerkingsvorm</i> 1. Geen aparte constructie, geen eigen middelen en bevoegdheden, stuurgroep sterk vertegenwoordigd door een partij. 2. Geen aparte constructie, geen eigen middelen en bevoegdheden, stuurgroep met vertegenwoordigers uit verschillende organisaties, pijlers en bewonersgroepen. 3. Aparte constructie met eigen middelen, bevoegdheden en stuurgroep.	2 Middel	2 Middel	3 Hoog
	<i>Structuur organisatie</i> 1. Stuurgroep gezamenlijk 2. Stuurgroep + dagelijkse leiding gezamenlijk 3. Stuurgroep, dagelijkse leiding en werkgroepen in uitvoering gezamenlijk	3 Hoog	3 Hoog	3 Hoog
Beleidsarena <i>Afhankelijkheid tussen sociaal en fysiek</i>	<i>Vastleggen commitment partijen</i> 1. Ambities vastleggen in convenant 2. Vastleggen prestatieafspraken 3. Vastleggen investeringen	1 Laag	1 Laag	1 Laag
	<i>Gezamenlijke verantwoordelijkheid in fase(s):</i> 1. Plan en visievorming 2. Plan en ontwerp 3. Plan, ontwerp en realisatie 4. Plan, ontwerp, realisatie en beheer	3 Hoog	3 Hoog	3 Hoog
Interactie <i>Verdeling van opbrengsten, kosten en risico's</i>	<i>Financieringsconstructie</i> 1. Fysiek en sociaal zetten middelen in voor eigen doelen 2. Fysiek en sociaal zetten ook middelen in voor gezamenlijke doelen 3. Fysiek en sociaal zetten middelen in voor eigen, gezamenlijke en elkaars doelen	1 a 2 Laag a Middel	2 Middel	2 Middel

Doelen	<i>Visie</i> 1. Visie uit een bepaalde pijler / Eigen doelen zijn leidend. (Fysiek of sociaal leidt, maatregelen in andere sector er later bij bedacht.) 2. Gezamenlijke visie geformuleerd, waarbij evenveel rekening is gehouden met de fysieke, sociale en economische aspecten.	2 Hoog	2 Hoog	2 Hoog
	<i>Controle</i> 1. Strategische visie is richtinggevend 2. Strategische visie is richtinggevend en vertaalslagen naar concrete projecten en programma's wordt gecontroleerd. 3. Strategische visie is richtinggevend, vertaalslagen worden gecontroleerd en voortgang projecten en programma's wordt bijgehouden en eventueel bijgestuurd.	3 Hoog	3 Hoog	3 Hoog

Tabel 13 Mate van integrale aanpak in de cases

De internationale cases verschillen van elkaar in de precieze invulling van de procescondities, dit is afhankelijk van de lokale context. Er is wel een overeenkomst tussen welke procescondities integraal zijn ingericht en welke niet, waardoor de mate van integrale aanpak overeen komt.

7.2.2 **Procescondities die invloed hebben op de ruimtelijke kwaliteit, middels een integrale aanpak.**

Voor een integrale aanpak en daarmee de intentie voor de realisatie van ruimtelijke kwaliteit, blijken niet alle procescondities van belang. In geen van de drie internationale cases is de commitment van de betrokken partijen in het samenwerkingsverband in een wettelijk document vastgelegd. Partijen zijn bereid om samen te werken omdat ze verwachten dat de samenwerking een meerwaarde oplevert. Ook de financieringsconstructies zijn niet volledig integraal ingericht. Organisaties gebruiken hun middelen in eerste instantie in het belang van hun eigen doelen. De projecten moeten in lijn zijn met de opgestelde strategische visie door de overkoepelende organisatie en zo worden de middelen van de betrokken organisaties alsnog gedeeltelijk ingezet voor het gezamenlijke doel. In alle drie de cases wordt de uitvoering gecontroleerd zodat er overzicht wordt behouden en de strategische visie richtinggevend kan zijn in het gebied. De uitvoering van projecten worden in de drie cases over het algemeen uitgevoerd en gefinancierd door partijen die niet direct betrokken zijn in de organisatie, en waarmee een samenwerkingsverband is aangegaan voor het specifieke project. Het is blijkaar niet noodzakelijk dat de uitvoering zelf wordt gedaan. De partijen in de cases dragen een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de planvorming en de uitvoering van de stedelijke vernieuwing. Dit komt onder andere tot uiting

dat de belangrijkste partijen gezamenlijk werken in alle lagen van de organisatie in de drie cases. In twee van de drie cases (One Nottingham en NEM) is het ook niet noodzakelijk dat er een aparte organisatie werd opgericht, met eigen middelen en bevoegdheden. Een bestuur waarin publieke en private partijen uit de verschillende sectoren waren vertegenwoordigd blijkt voldoende om draagvlak te waarborgen en de betrokkenen hun bevoegdheden en middelen in te laten zetten die de organisatie nodig heeft om de stedelijke vernieuwing te coördineren en te implementeren. Het draagvlak wordt versterkt door een gezamenlijke probleem-analyse en strategische visie. Tot slot is het opvallend dat alle drie de cases door een ander soort organisatie zijn geïnitieerd en opgezet. Zoals hierboven is beschreven verloopt het verdere proces ongeveer hetzelfde op de belangrijke punten van de integrale aanpak.

In tabel 14 zijn de procescondities weergegeven die wel en niet van invloed zijn op de intentie om ruimtelijke kwaliteit te realiseren en dus bepalend zijn voor de effectiviteit van een integrale aanpak.

Tabel 14 Procescondities van invloed op integrale aanpak

Proces condities	Van invloed op de intentie om ruimtelijke kwaliteit te realiseren	Niet van invloed op de intentie om ruimtelijke kwaliteit te realiseren
Rol partijen	Coördinatie (controle en inzicht) op alle projecten en programma's in gebied door de stuurgroep.	Welke partij het initiatief neemt voor de samenwerking.
Samenwerkingsvorm	Belangrijke publieke en private partijen uit de sociale, economische en fysieke pijler en bewoners, vertegenwoordigd in de stuurgroep.	Aparte organisatie met eigen bevoegdheden en middelen.
Structuur organisatie	Aanwezigheid van stuurgroep, dagelijkse leiding en werkgroepen in uitvoering gezamenlijk.	Uitvoering door organisatie zelf, kan ook in samenwerkingsverband.
Commitment	Draagvlak voor de samenwerking en visie bij partijen met bevoegdheden en/of invloed	Vastleggen commitment in een wettelijk bindend document.
Verantwoordelijkheden	Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor plan, ontwerp en realisatie	
Financiering	Controle op alle projecten die worden uitgevoerd.	Inzet van middelen op projecten buiten eigen vakgebied
Visie	Gezamenlijke strategische visie die zich richt op fysieke, sociale en economische aspecten.	
Controle	Richtinggevende strategische visie, controle op uitvoering projecten en overzicht wat er binnen de thema's afspeelt.	

Het uitgangspunt in dit onderzoek was de samenwerkingsvorm policy-based PPS. In alle drie de cases is een vorm van policy-based PPS bestudeerd. De overeenkomsten tussen de procescondities in de cases geven aan welke procescondities belangrijk zijn in de samenwerking met policy-based PPS. De invloedrijke procescondities, weergegeven in tabel 14, vormen de basis voor de samenwerkingsvorm die een integrale aanpak tot stand kan brengen en waarmee ruimtelijke kwaliteit kan worden bereikt. Om een integrale aanpak te realiseren is het wenselijk om een policy-based PPS toe te passen in de vorm:

- Een samenwerkingsverband waarin de belangrijke publieke en private partijen uit de sociale, fysieke en economische pijler en bewoners zijn vertegenwoordigd in de stuurgroep.
- Aanwezigheid van een stuurgroep, dagelijkse leiding en werkgroepen voor een gezamenlijke uitvoering.
- Draagvlak voor de samenwerking en visie bij partijen met bevoegdheden en/of invloed.
- Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor plan, ontwerp en realisatie.
- Een gezamenlijke strategische visie die zich richt op fysieke, sociale, en economische aspecten en richtinggevend is voor alle projecten in het gebied.
- Coördinatie (controle en inzicht) door de stuurgroep op alle projecten en programma's van stedelijke vernieuwing in het gebied.

7.3 Mogelijkheden voor policy-based PPS in Nederland

In de inleiding van dit onderzoek is gesteld dat de stedelijke vernieuwing in Nederland niet met een integrale aanpak tot stand komt waardoor de gewenste ruimtelijke kwaliteit niet wordt gerealiseerd. Uit de analyse van de internationale cases is gebleken welke procescondities een voorwaarde zijn voor een effectieve integrale aanpak. Door deze condities naast de Nederlandse situatie te leggen kan worden aangetoond welke procescondities wenselijk zijn om in de Nederlandse situatie toe te passen. Om een beeld te krijgen van de Nederlandse situatie is een Nederlandse case, Bureau Parkstad, geanalyseerd op dezelfde wijze als de internationale cases³.

7.3.1 Aanwezige procescondities in Bureau Parkstad

Bureau Parkstad is een samenwerkingsverband tussen de centrale stad en vier stadsdelen voor de stedelijke vernieuwing in Amsterdam Nieuw West.

De evaluatie van Bureau Parkstad in 2006 heeft uitgewezen dat de fysieke vernieuwing goed op weg is, terwijl er nauwelijks verbetering is opgetreden in de sociaal-economische situatie van de bewoners in de wijk. De projecten die zijn uitgevoerd op het sociaal-fysieke raakvlak waren voornamelijk gericht op de realisatie van voorzieningen. Bewoners zijn over het algemeen slechts geïnformeerd

voetnoot

³ De analyse en resultaten van Bureau Parkstad zijn beschreven in bijlage 5.

over de stedelijke vernieuwing in plaats van een actieve participatie. Voor versterking van de wijk economie zijn wel plannen gemaakt, maar het effect van het economische programma is te verwaarlozen. Dit betekent dat alleen aandacht is besteed aan de gebruikswaarde van ruimtelijke kwaliteit en niet aan beleefingswaarde en toekomstwaarde. De samenwerking heeft niet een intentie teweeggebracht om alle waarden van de ruimtelijke kwaliteit te realiseren.

Uit de analyse van de procesinrichting blijkt dat in Bureau Parkstad een groot aantal van de noodzakelijke procescondities voor een integrale aanpak niet aanwezig zijn:

- **Samenwerking:** Er zijn alleen publieke partijen betrokken in het samenwerkingsverband. Andere fysieke of sociale partijen zijn niet vertegenwoordigd in de samenwerking.
- **Structuur organisatie:** Bureau Parkstad is voornamelijk een overlegstructuur. De stuurgroep bestaat uit de twee publieke partijen en werkt op incidentele basis samen met andere partijen om plannen op te stellen. Het overleg in de uitvoering is echter vrijblijvend. De aanwezigheid van een gezamenlijk stuurgroep, dagelijkse leiding en werkgroepen ontbreekt.
- **Commitment:** De commitment van de betrokken partijen is vastgelegd door het opstellen van een gezamenlijke visie. Het vastleggen van commitment is geen noodzakelijke procesconditie als er draagvlak is bij de belangrijke partijen voor stedelijke vernieuwing. Bij Bureau Parkstad is er geen gezamenlijke probleemanalyse uitgevoerd en is een beperkt aantal partijen (de centrale stad, stadsdelen en de corporaties) betrokken bij het opstellen van de plannen. De kans dat hierdoor voldoende draagvlak is bij alle invloedrijke partijen is gering.
- **Verantwoordelijkheid:** Bureau Parkstad is verantwoordelijk voor het opstellen van de visie. In de uitvoering heeft elke partij weer zijn eigen verantwoordelijkheden. Kenmerkend is dat Bureau Parkstad is opgeheven na de realisatie van de plannen en voor het begin van de uitvoering. Er is dus geen gezamenlijke verantwoordelijkheid in alle fasen van de stedelijke vernieuwing.
- **Controle:** Er vindt overleg plaats tussen Bureau Parkstad en andere partijen over de projecten die moeten worden uitgevoerd. Dit is niet sturend omdat er geen verantwoordelijkheid is voor de realisatie van deze projecten. De voortgang van projecten wordt niet geëvalueerd. Hierdoor ontbreekt een centraal overzicht van welke projecten er spelen in het gebied.

Ook de financieringsconstructie van Bureau Parkstad is niet integraal aangepakt. De partijen zetten middelen in voor hun eigen doelen. Uit de studie van de internationale cases blijkt dit geen noodzakelijke procesconditie te zijn.

De visie voor Amsterdam Nieuw West is als enige procesconditie integraal ingericht. In de visie is er aandacht besteed aan sociale, fysieke en economische aspecten. Ondanks dat over het algemeen wordt aangenomen dat dit een be-

langrijke voorwaarde is voor het realiseren van een integrale aanpak, blijkt uit dit onderzoek dat het niet voldoende is om daadwerkelijk een integrale aanpak te realiseren en ruimtelijke kwaliteit tot stand te brengen op het raakvlak van sociaal en fysiek.

7.3.2 Wenselijke procescondities in de Nederlandse situatie

Er is in de inleiding gesteld dat Bureau Parkstad niet een uitzondering vormt in Nederland. Ondanks dat er integrale plannen worden gerealiseerd komt een integrale aanpak niet van de grond. In de internationale cases is aangetoond dat dit wel mogelijk is, door de juiste inrichting van de procescondities te kiezen. Door een vergelijking tussen Bureau Parkstad en de lessen uit de internationale case zijn een aantal procescondities te benoemen die nu over het algemeen niet in de Nederlandse situatie aanwezig zijn, maar die wel wenselijk zijn om de integrale aanpak te realiseren. Het is wenselijk om in Nederland een vorm van policy-based PPS toe te passen waarbij:

- Publieke partijen (gemeente), private partijen (woningcorporaties, lokale bedrijven), vrijwilligersorganisaties (welzijninstanties) en bewoners vertegenwoordigd zijn in de stuurgroep van een overkoepelende organisatie.
- De overkoepelende organisatie zich richt op het ontwikkelen en implementeren van een integrale strategische visie op lokaal niveau.
- Draagvlak wordt gecreëerd voor de samenwerking en de strategische visie door een gezamenlijke probleemanalyse, zonder dat de commitment vastgelegd hoeft te worden in een wettelijk bindend document.
- De partijen gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor plan, ontwerp en realisatie van de stedelijke vernieuwing.
- Alle stedelijke vernieuwingsprojecten en programma's in het gebied gecoördineerd en gecontroleerd worden door de overkoepelende organisatie.

Deze vorm van policy-based PPS kan de samenwerking tussen de sectoren bevorderen en een integrale aanpak tot stand brengen.

7.3.3 Policy-based PPS in de Nederlandse context

De aandacht in stedelijke vernieuwing in Nederland verplaatst zich van fysiek naar sociaal. Fysieke maatregelen staan steeds meer in dienst van sociaal-economische doelstellingen. De sociale pijler zal dus steeds actiever betrokken moeten worden om de doelstellingen te realiseren. Het eerste aspect van policy-based PPS sluit hier op aan. Publieke en private organisaties uit de sociale, fysieke en economische sector gaan een samenwerkingsverband aan op het moment dat er wordt geconstateerd dat stedelijke vernieuwing noodzakelijk is in een wijk. Er zijn dan nog geen plannen gerealiseerd. Door de partij die in het begin trekker is van het proces, worden de relevante organisaties geselecteerd en vervolgens betrokken in het proces. Gezamenlijk voeren ze de probleemanalyse uit. Doordat partijen betrokken zijn uit meerdere sectoren kan de complexiteit van het

probleem in beeld worden gebracht. Het probleem kan namelijk van meerdere kanten worden bekeken. Ook de oplossingsrichting kan gericht (en creatiever) worden vastgesteld omdat de partijen van elkaar weten wat ze eventueel zouden kunnen bijdragen aan een oplossing. Er wordt dus voorkomen dat er veronderstellingen worden gedaan dat een bepaalde partij het probleem kan oplossen zonder dat ze dat ook daadwerkelijk kunnen. Vanaf het begin wordt hierdoor onderkend dat de partijen een gezamenlijk probleem hebben waarvoor een gezamenlijke inspanning nodig is om het probleem op te lossen.

Voor een integrale aanpak is het niet noodzakelijk dat partijen middelen inzetten voor andere doelen dan op hun eigen vakgebied. Het is wel van belang dat de overkoepelende organisatie de mogelijkheid heeft om te besluiten welke projecten er worden uitgevoerd. In de huidige Nederlandse situatie moeten sociale partijen concurreren om geld, waardoor de continuïteit niet wordt gewaarborgd van projecten. Daarnaast is in de probleemanalyse van dit onderzoek (zie bijlage 1 probleemanalyse) gesteld dat de sociale pijler in Nederland erg is versnipperd. Er bestaat geen overzicht wat er precies gebeurt en welke partijen de projecten uitvoeren. Voor organisaties uit de fysieke pijler is het op dit moment lastig om een aanspreekpunt te vinden voor de sociale pijler. Met policy-based PPS worden de projecten gecoördineerd en op elkaar afgestemd door een overkoepelende organisatie, die de bevoegdheid heeft te bepalen waar de geldstromen van de overheid worden ingezet. Hierdoor kan de continuïteit van (sociale) projecten en programma's worden gewaarborgd. Door de coördinatie is er goed overzicht in wat er speelt en wat er wordt gerealiseerd. Er kan vervolgens snel op een nieuwe behoefte worden ingespeeld.

Een ander probleem dat speelt in de Nederlandse situatie is dat de sociale sector de fysieke sector moet volgen in zijn plannen en projecten (zie bijlage 1 probleemanalyse). Integrale visies worden steeds vaker opgesteld, waarbij ook geprobeerd wordt om de sociale doelstellingen te specificeren. De plannen worden echter voornamelijk door de gemeente en de woningcorporaties geschreven. Deze situatie ontstaat onder andere door de sterkere financiële positie van de fysieke partijen in Nederland waardoor gemeenten geneigd zijn om fysieke partijen eerder te betrekken. Ondanks de poging om een integrale visie op te stellen is de aandacht meer gericht op de fysieke pijler. Dit is te zien in Bureau Parkstad waar de fysieke projecten wel zijn gerealiseerd, maar de sociaal-economische niet. Om deze reden is tot een koerswijziging in Amsterdam Nieuw West besloten. De woningcorporaties moeten meer financiële middelen bijdragen en daar staat tegenover dat ze meer invloed krijgen op de plannen. De gemeente gaat zich voornamelijk richten op de sociale pijler. In plaats van de integrale aanpak te versterken, zal de scheiding groter worden tussen de pijlers. Door de invoering van de wijkactieplannen gebeurt dit ook. De woningcorporaties krijgen de verantwoordelijkheid voor de extra impuls door de wijkactieplannen in stedelijke vernieuwing. Zij moeten betalen en bepalen vervolgens wat er met het geld gebeurt. Ze zijn niet verplicht om samen te werken, dus de fysieke insteek blijft. De situatie kan met policy-based PPS worden veranderd. De sociale en fysieke partijen wer-

ken vanaf de eerste fase samen en stellen gezamenlijk een strategische visie op waarin sociale, fysieke en economische doelstellingen zijn vastgesteld. De partij- en zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het opstellen van dit plan, maar ook voor de realisatie van het plan en het behalen van de opgestelde doelen. Partijen moeten duidelijk afspraken maken, waardoor de sociale pijler gedwongen wordt om concrete doelen op te stellen.

Nadat de partijen zijn geselecteerd moeten de partijen samenwerken. Er zitten soms grote verschillen in de werkwijze en cultuur tussen de sociale, economische en fysieke pijler. Als de partijen op strategisch niveau met elkaar willen samenwerken en de meerwaarde inzien van de samenwerking, hoeft dit echter geen probleem op te leveren. De uitvoering kan door een sector zelf worden gedaan, waarbij het niet noodzakelijk is dat de andere sectoren hier aan bijdragen. De uitvoering moet wel worden gecoördineerd en gecontroleerd, zodat er inzicht behouden blijft in wat er precies gedaan wordt. Dit een taak van de stuurgroep van de organisatie.

8

Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de conclusie, discussie en aanbevelingen ten aanzien van dit onderzoek aangegeven. In de eerste paragraaf zijn de onderzoeksvragen beantwoord met behulp van de reflectie op de case studies in hoofdstuk 7. Vervolgens zijn in de tweede paragraaf aanbevelingen gedaan over acties of verdere studies die naar aanleiding van dit onderzoek kunnen worden uitgevoerd. Tot slot is in paragraaf 8.3 een reflectie gegeven op het onderzoek, waarbij is ingegaan op de validatie van de conclusies en de onderzoeksmethode.

8.1 Conclusie

Stedelijke vernieuwing vindt plaats in wijken waar fysieke, sociale en economische problemen veelvuldig en cumulatief voorkomen. In de afgelopen decennia was stedelijke vernieuwing vooral gericht op fysieke maatregelen, zoals de sloop en nieuwbouw van woningen. De laatste jaren is er een verschuiving in de aandacht van stedelijke vernieuwing te zien. De sociale pijler wordt steeds belangrijker. Ook is er consensus ontstaan over de wenselijkheid om de problemen in de wijken met een integrale aanpak op te lossen.

Een integrale aanpak is noodzakelijk om de ruimtelijke kwaliteit te waarborgen. Ruimtelijke kwaliteit is afhankelijk van sociale, fysieke en economische aspecten. Sommige van deze aspecten kunnen door fysieke of sociale sector alleen worden gerealiseerd, maar voor een aantal aspecten is afstemming nodig tussen de fysieke en sociale pijler, de zogenoemde raakvlak aspecten. Voorbeelden hiervan zijn de beschikbaarheid van sociale voorzieningen, een eigen identiteit van de wijk, betrokkenheid bewoners en versterking van de wijk economie. Met behulp van een indeling in gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde zijn deze aspecten gedefinieerd in hoofdstuk 3 theoretisch raamwerk. De afstemming tussen de fysieke en sociale pijler kan tot stand komen met een integrale aanpak. De mate waarin de aanpak integraal kan worden genoemd is afhankelijk van de inrichting van procescondities. Dit zijn de beleidsarena (commitment en verantwoordelijkheid), doelen (visie en controle), arrangement (samenwerkingsvorm en structuur van de organisatie) en interactie (financieringsconstructie en controle).

De integrale aanpak komt in Nederland niet goed van de grond. In de Nederlandse case, Bureau Parkstad, is er een integrale visie opgesteld. Uit de evaluatie van Bureau Parkstad blijkt dat de fysieke vernieuwing goed op weg is, maar dat er nauwelijks verbetering is opgetreden in de sociaal-economische situatie van de bewoners. Blijkbaar is de uitvoering van de stedelijke vernieuwing niet integraal aangepakt.

In het buitenland wordt stedelijke vernieuwing wel integraal aangepakt. Om mogelijkheden voor een meer integrale aanpak door de samenwerkingsvorm policy-based PPS aan te geven, zijn er drie internationale cases bestudeerd, waarvan twee uit Groot Brittannië, New East Manchester, een Urban Regeneration Company en One Nottingham, een Local Strategic Partnership, en een case uit de Verenigde Staten, Dudley Street Neighborhood Initiative, een community-based organisatie. De cases zijn geanalyseerd op de inrichting van de procescondities en de mate waarin de intentie bestaat om ruimtelijke kwaliteit te realiseren. Dit bepaald in hoeverre de integrale aanpak effectief is geweest.

Met behulp van de analyse van deze drie cases kan een antwoord worden gegeven op de eerste onderzoeksvraag:

Welke eigenschappen van policy-based PPS, geanalyseerd uit de aanpak in GB en VS, kunnen de afstemming tussen de sociale en fysieke pijler op wijkniveau in de Nederlandse stedelijke vernieuwingspraktijk verbeteren?

Het blijkt dat niet alle procescondities van belang zijn voor de effectiviteit van de integrale aanpak. Door de cases te vergelijken komt naar voren dat de volgende procescondities van belang zijn voor de integrale aanpak:

- Een samenwerkingsverband waarin de belangrijke publieke en private partijen uit de sociale, fysieke en economische pijler en bewoners zijn vertegenwoordigd in de stuurgroep.
- Aanwezigheid van een stuurgroep, dagelijkse leiding en werkgroepen voor een gezamenlijke uitvoering.
- Draagvlak voor de samenwerking en visie bij partijen met bevoegdheden en/of invloed.
- Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor plan, ontwerp en realisatie.
- Een gezamenlijke strategische visie die zich richt op fysieke, sociale, en economische aspecten en richtinggevend is voor alle projecten in het gebied.
- Coördinatie (controle en inzicht) door de stuurgroep op alle projecten en programma's van stedelijke vernieuwing in het gebied.

Deze procescondities hebben in de internationale cases bijgedragen aan de integrale aanpak, waardoor de fysieke en sociale pijler met elkaar samenwerkten en de projecten uit de pijlers op elkaar werden afgestemd. Dit is vergeleken met de procescondities van Bureau Parkstad. Daarmee is aangetoond dat de meeste van de gewenste procescondities niet aanwezig zijn in de Nederlandse situatie. Alleen aan de voorwaarde van het opstellen van een integrale visie is voldaan.

Het is dus wenselijk om een vorm van policy-based PPS toe te passen, zodat in Nederland ook een integrale aanpak wordt gerealiseerd. Met de vergelijking tussen de internationale situatie en de Nederlandse situatie kan een antwoord worden gegeven op de tweede onderzoeksvraag:

In hoeverre draagt een Nederlandse variant van policy-based PPS bij aan het realiseren van een integrale wijkaanpak voor stedelijke vernieuwing waarin de sociale en fysieke pijler zijn gekoppeld?

Door de vergelijking tussen de internationale situatie en de Nederlandse situatie is gebleken dat het wenselijk is om een vorm van policy-based PPS toe te passen in Nederland, waarbij:

- Publieke partijen (gemeente), private partijen (woningcorporaties, lokale bedrijven), vrijwilligersorganisaties (welzijninstanties) en bewoners vertegenwoordigd zijn in de stuurgroep van een overkoepelende organisatie.
- De overkoepelende organisatie zich richt op het ontwikkelen en implementeren van een integrale strategische visie op lokaal niveau.
- Draagvlak wordt gecreëerd voor de samenwerking en de strategische visie door een gezamenlijke probleemanalyse, zonder dat de commitment vastgelegd hoeft te worden in een wettelijk bindend document.
- De partijen gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor plan, ontwerp en realisatie van de stedelijke vernieuwing.
- Alle stedelijke vernieuwingsprojecten en programma's in het gebied gecoördineerd en gecontroleerd worden door de overkoepelende organisatie.

Deze vorm van policy-based PPS kan een integrale aanpak tot stand brengen. De sociale en fysieke pijler werken samen en stemmen hun doelstellingen en oplossingen op elkaar af waardoor de intentie om ruimtelijke kwaliteit door stedelijke vernieuwing te realiseren wordt verbeterd en gewaarborgd. De uitvoering wordt in Nederland vaak niet integraal aangepakt doordat er slechts een beperkt aantal partijen zijn betrokken en uiteindelijk voornamelijk fysieke maatregelen worden genomen. De huidige problemen tussen de samenwerking van de sociale en fysieke sector worden met policy-based PPS opgelost waardoor er een integrale aanpak wordt gerealiseerd.

De integrale aanpak komt allereerst tot uiting in de samenwerking tussen organisaties uit de verschillende pijlers. Zij moeten een visie opstellen waarbij aandacht is voor sociale, fysieke en economische aspecten. Dit sluit aan op het huidige beleid, waarvan de doelen gericht zijn op wonen, werken, leren en opgroeien, integreren en veiligheid en waarbij wordt gestuurd op een integrale aanpak vanuit de rijksoverheid.

De sociale sector moet actiever worden betrokken om alle doelstellingen te realiseren van de stedelijke vernieuwing. Dit gebeurt bij de beschreven vorm van policy-based PPS. Vanaf het begin van het proces zijn er vertegenwoordigers in de stuurgroep aanwezig. Momenteel moet de sociale sector de fysieke sector

vaak volgen in hun plannen, omdat deze al zijn opgesteld voordat de sociale sector wordt betrokken in het proces. Een oorzaak hiervan ligt onder andere in de financieringsconstructie. De fysieke sector heeft meer financiële middelen tot zijn beschikking en de woningcorporaties zijn in de 40 wijken aanpak grotendeels verantwoordelijk voor de extra inzet. Dit heeft tot gevolg dat de fysieke pijler vanaf het begin is betrokken en meer inspraak heeft in het opstellen van de plannen. Door de sociale sector eerder te betrekken in het proces, het opstellen van een gezamenlijke visie en het dragen van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de implementatie van de plannen, zorgt policy-based PPS ervoor dat de fysieke pijler niet meer leidend is in de stedelijke vernieuwing.

Als de fysieke pijler in de huidige situatie de sociale sector wil betrekken in het proces, bestaat er geen aanspreekpunt omdat de sociale sector sterk is versnipperd. De sociale sector is daardoor moeilijk te benaderen. Door de versnippering moeten sociale organisaties concurreren voor geld voor projecten. Dit heeft tot gevolg dat er geen continuïteit is in de sociale projecten en programma's. Ook bestaat er nauwelijks overzicht in wat er speelt in de sociale pijler. Deze problemen kunnen met policy-based PPS worden opgelost. De projecten worden gecoördineerd door een overkoepelende organisatie. Zij behouden het overzicht op de projecten die spelen en kunnen bijsturen als dit noodzakelijk is. De geldstroom wordt ook beheerd door het samenwerkingsverband waardoor de continuïteit wordt gewaarborgd.

De samenwerking tussen de sociale en fysieke pijler is lastig omdat er een verschil in werkwijze bestaat. Door policy-based PPS wordt het verschil niet opgelost. De partijen werken op een strategisch niveau samen waardoor er juist begrip kan ontstaan voor elkaars werkwijze. Belangrijk hierbij is dat de partijen het nut zien in de samenwerking.

Het draagvlak voor de samenwerking is belangrijk. Door een gezamenlijke probleemanalyse uit te voeren in de eerste fase van de samenwerking, kan de complexiteit van stedelijke vernieuwing in beeld worden gebracht. Partijen zullen hierdoor onderkennen dat een gezamenlijke inspanning nodig is. Met policy-based PPS kan deze inspanning vorm worden gegeven zodat de fysieke en sociale pijler samenwerken en de plannen en projecten op elkaar worden afgestemd.

8.2 Aanbevelingen

De analyse van de internationale cases geeft aan welke procescondities belangrijk zijn voor een effectieve integrale aanpak, zodat de intentie ontstaat om ruimtelijke kwaliteit te realiseren. Uit de vergelijking tussen de conclusies van de internationale cases en de Nederlandse situatie is gebleken dat het wenselijk is om policy-based PPS in Nederland toe te passen. Veel van de huidige problemen met betrekking tot de integrale aanpak en de samenwerking tussen de fysieke en sociale sector kunnen met de nieuwe samenwerkingsvorm worden opgelost. De procescondities kunnen echter niet zonder meer overgenomen worden in Nederland. De oplossing moet passen in de Nederlandse context en partijen moeten bereid zijn om te veranderen in de wijze waarop ze stedelijke vernieuwing aan-

pakken. In dit onderzoek is niet onderzocht of de voorgestelde vorm van policy-based PPS haalbaar is in de Nederlandse context. Aan de hand van de analyse van Bureau Parkstad en de huidige beleids situatie, wordt verwacht dat het mogelijk is om policy-based PPS in Nederland te gebruiken.

In deze paragraaf worden er verschillende aanbevelingen gedaan met betrekking tot de toepasbaarheid en implementatie mogelijkheden van policy-based PPS. Er is onderscheid gemaakt tussen aanbevelingen ten aanzien van het rijksbeleid, de uitvoerende organisaties en toekomstig onderzoek.

8.2.1 Aanbevelingen rijksbeleid

Ten aanzien van het rijksbeleid wordt aanbevolen om policy-based PPS in te voeren bij stedelijke vernieuwing. De samenwerkingsvorm sluit aan op de gewenste aanpak zoals de minister van Wonen, Wijken en Integratie, deze na haar wijkentoeer heeft geformuleerd (zie inleiding, paragraaf 1.1.3), waarbij organisaties integraal werken, er een focus wordt aangebracht in de doelen, een goede probleemanalyse wordt uitgevoerd, slagkracht wordt georganiseerd en sleutelfiguren op de vijf thema's samenwerken.

Momenteel worden in de gemeenten van de 40 wijken de wijkactieplannen afgerond. De trekkers van het proces, de gemeenten en de woningcorporaties, kunnen worden verplicht om sociale partijen in hun verdere planvorming en uitvoering te betrekken door gezamenlijk een stuurgroep te vormen. De corporaties hebben door middel van de huidige financieringsconstructie een sterke positie in de stedelijke vernieuwing. Zij moeten meer onderdelen van de stedelijke vernieuwing gaan financieren, krijgen meer vrijheid van de overheid en meer verantwoordelijkheden. Door de corporaties te verplichten om samen te werken, krijgen ze weliswaar minder vrijheid, maar kunnen ze ook andere partijen verantwoordelijk maken voor het slagen van de stedelijke vernieuwing.

Voor de langere termijn wordt het aanbevolen om de huidige financieringsmethode op te heffen en gemeenten te verplichten om een samenwerkingverband aan te gaan met verschillende organisaties met de aanwezige procescondities van policy-based PPS. De verplichting kan eventueel worden gecombineerd met het verstrekken van middelen voor de stedelijke vernieuwing vanuit het rijk. De overkoepelende organisatie moet verantwoordelijk zijn voor het hele proces van de stedelijke vernieuwing en dus ook voor de financiering. De overkoepelende organisatie moeten kunnen bepalen waar het geld het hardste nodig is en of ze private partijen betrekken in de financiering van bepaalde projecten. Met de verplichting moet wel voorzichtig worden omgegaan. In niet alle wijken waar stedelijke vernieuwing plaatsvindt, zal de samenwerking gewenst zijn. Afhankelijk van de problemen die er spelen moet bepaald kunnen worden of het wenselijk is en of de verplichting moet worden doorgevoerd. De keuze van de 40 wijken is gebaseerd op de aanwezigheid van cumulatieve problemen in de wijk. In de aandachtswijken is het nuttig om het policy-based PPS verplicht te stellen omdat de sociale, fysieke en economische problemen niet door een partij kunnen worden opgelost.

De rijksoverheid moet afspraken maken over de te leveren kwaliteit in de stedelijke vernieuwing. In zekere zin gebeurt dit in de huidige aanpak van de 40 wijken ook met de charters tussen gemeenten en rijk en de wijkactieplannen. Met betrekking tot het proces is het belangrijk dat wordt vastgelegd dat alle sectoren met een of meerdere organisaties vertegenwoordigd zijn in de stuurgroep. Ook is het belangrijk dat er een gezamenlijke probleemanalyse wordt uitgevoerd. Partijen worden dan betrokken vanaf het begin. Dit sluit aan op de wensen van het huidige beleid. Een ander procescriterium is het controleren en evalueren van de uitvoering van de projecten door de stuurgroep zodat alle projecten in lijn zijn met de strategische visie. Met betrekking tot de inhoud van de stedelijke vernieuwing moeten ook prestatieafspraken worden gemaakt. In Bureau Parkstad is te zien dat aspecten in de gebruikswaarde, zoals sociale voorzieningen worden gerealiseerd, maar aspecten uit de belevingswaarde en toekomstwaarde van ruimtelijke kwaliteit niet. Voor deze aspecten is het wenselijk om prestaties vast te leggen zodat de samenwerking tussen de verschillende sectoren wordt gestimuleerd. Want voor realisatie van de raakvlak aspecten is afstemming tussen de verschillende pijlers noodzakelijk. Het wordt aanbevolen om concrete afspraken te maken over het realiseren van betrokkenheid bewoners, sociaal draagvlak en perspectief van bewoners.

Voordat de veranderingen worden doorgevoerd vanuit de rijksoverheid is het verstandig om een aantal pilot projecten op te zetten in verschillende aandachts-wijken. Op dit moment kan deze verplichting worden gecombineerd met het opstellen en uitvoeren van een wijkactieplan en de financiering daarvan. Zowel voor de rijksoverheid als voor de betrokken partijen kunnen uit de pilots belangrijke lessen worden getrokken over hoe policy-based PPS in Nederland kan worden opgezet en wat de invloed is van de samenwerking. In andere wijken kunnen vervolgens de betrokken organisaties gemakkelijker worden overtuigd om ook een samenwerkingsverband aan te gaan.

8.2.2 Aanbevelingen lokale organisaties

Het gebruik van policy-based PPS in stedelijke vernieuwing betekent een verandering in de manier van werken van organisaties in de wijk. Voor de samenwerking is commitment en draagvlak essentieel. Organisaties moeten het nut inzien van de samenwerking.

Voor de creatie van draagvlak is het van belang dat organisaties uit de verschillende pijlers de meerwaarde van de samenwerking inzien en accepteren dat acties in de ene pijler gevolgen heeft voor de andere pijler. Een belangrijk onderdeel hiervan is het gezamenlijk uitvoeren van de probleemanalyse. Hier wordt al voorzichtig op gestuurd in het huidige beleid van de 40-wijken aanpak. Er moeten vervolgens concrete afspraken worden gemaakt over wat stedelijke vernieuwing teweeg moet brengen. Harde targets voor de sociale pijler zijn op dit moment een knelpunt omdat het moeilijk is deze naar een gebied af te bakenen, en omdat de projecten voornamelijk ad-hoc gebeuren. Door meer samen te werken kan beter inzicht worden verkregen in wat er speelt in de sociale pijler. In de charters tus-

sen de rijksoverheid en de gemeenten van de 40-wijken aanpak wordt gestuurd op het afspreken van (bindende) targets. Dit betekent dat er in de komende tijd een ontwikkeling plaats zal vinden waarbij ook partijen uit de sociale pijler verplicht worden om heldere doelen te formuleren. Het wordt aanbevolen om het uitvoeren van de gezamenlijke probleemanalyse en het opstellen van harde afspraken verder uit te werken.

De basis van de veranderingen voor policy-based PPS is dat de sociale sector eerder en actiever wordt betrokken bij de stedelijke vernieuwing. Hier moeten zij zelf een rol in spelen door een actieve houding aan te nemen en een aanspreekpunt te vormen voor andere sectoren. Er moet zorgvuldig worden overwogen welke (sociale) organisaties worden betrokken in de stuurgroep van het samenwerkingsverband aangezien ze bepalend zijn in het proces. Daarnaast kunnen andere partijen met sterke posities, zoals de woningcorporaties, worden verplicht om samen te werken met andere organisaties. De corporatie wordt trekker van het proces waarbij de strategische visie integraal wordt opgesteld en geïmplementeerd.

Het ontwikkelen en implementeren van een strategische visie impliceert een langdurige samenwerking. Dit is mogelijk in de Nederlandse situatie. Voor de fysieke pijler gebeurt dit al in Wijk Ontwikkelings Maatschappijen (WOM's) of consortia van woningcorporaties. In de evaluatie van Bureau Parkstad kwam naar voren dat de financiële constructie ingewikkeld was vastgelegd, waardoor de bureaucratie toe nam en de slagkracht van de organisatie afnam. Er moet dus gewaakt worden voor een te ingewikkelde constructie, waarbij alles is vastgelegd. Er kan dan niet meer flexibel worden ingespeeld op veranderingen. Om deze reden wordt het aanbevolen dat voor policy-based PPS geen ingewikkelde samenwerkingsconstructie wordt toegepast. Dit betekent niet dat de samenwerking vrijblijvend is want organisaties zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de implementatie.

De sociale en fysieke sector moeten uiteindelijk samenwerken in de planvorming en de uitvoering. Organisaties hechten over het algemeen sterk aan het behouden van hun eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden. In Bureau Parkstad was dit ook te zien. Iedere partij behield zijn gebruikelijke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. In de nieuwe samenwerkingsvorm is het niet noodzakelijk dat organisaties hun bevoegdheden afstaan, zolang er draagvlak is om de bevoegdheden in te zetten voor het belang van de overkoepelende organisaties. De verantwoordelijkheden moeten wel worden gedeeld. Het uitgangspunt van de wijkactieplannen is dat de partijen in de wijk verantwoordelijkheid moeten nemen op basis van hun primaire verantwoordelijkheden. De nieuwe samenwerkingsvorm sluit hierop aan.

De gezamenlijke verantwoordelijkheid impliceert dat de partijen gezamenlijk beslissen waar de financiële middelen worden ingezet. Het wordt aanbevolen om projecten te organiseren, die het gebied aantrekkelijk maken voor financiële investeerders. Op deze wijze wordt de organisatie onafhankelijker van subsidies van de overheid en kan de continuïteit van de stedelijke vernieuwing worden

gewaarborgd. De middelen kunnen door de organisaties op hun eigen praktijkgebied worden ingezet, zolang deze in lijn zijn met de opgestelde visie.

Tot slot wordt het aanbevolen om regelmatig effectiviteitsstudies en evaluaties uit te voeren. Momenteel is er een gebrek aan kennis over de effectiviteit van projecten, vaak omdat het lastig is te meten. Door het samenwerkingsverband ontstaat er meer gebundelde kennis en kunnen de evaluaties specifiekere worden opgezet. Aan de hand van de evaluaties kan worden bepaald welke nieuwe projecten noodzakelijk zijn of dat lopende projecten bijgestuurd moeten worden. Zo kunnen de middelen flexibel worden ingezet naar de behoefte die er op dat moment is, zonder dat de continuïteit in gevaar komt.

8.2.3 Aanbevelingen onderzoek

De conclusies van dit onderzoek zijn gebaseerd op de analyse van drie internationale cases en een Nederlandse case. Dit betekent dat het een richting aangeeft en dat er verder geen algemene conclusies aan kunnen worden verbonden. Het wordt aanbevolen om meer internationale cases te onderzoeken op de procescondities en de effecten van de integrale aanpak, zodat hierover algemene uitspraken kunnen worden gedaan. Door in enkele cases een diepte studie uit te voeren kan nauwkeuriger worden aangegeven welke inrichting van de procescondities van belang is.

Voor toepassing van policy-based PPS in de Nederlandse situatie is het belangrijk om verder onderzoek te doen naar de samenwerkingsvorm aan de hand van literatuur en een aantal pilot-projecten. In de inleiding van deze paragraaf is gesteld dat de gevonden invloedrijke procescondities niet zonder meer kunnen worden overgenomen in de Nederlandse context. Het wordt verwacht dat de beschreven vorm van policy-based PPS haalbaar is. Het is aan te bevelen om hier onderzoek naar te doen, waarbij ook juridische restricties, bijvoorbeeld door Europese wetgeving, worden meegenomen. Ook wordt het aanbevolen om de mate waarin de nieuwe samenwerkingsvorm gewenst is te onderzoeken. Een van de belangrijkste voorwaarden van de samenwerking is de bereidheid van partijen om samen te werken. Ze moeten de meerwaarde inzien en zich realiseren dat stedelijke vernieuwing een gezamenlijk probleem probeert op te lossen. De verschillen in werkwijze, taal en cultuur tussen de sectoren heeft ook effect op de haalbaarheid van de samenwerking. Het is belangrijk de invloed van de verschillen op de samenwerking tussen de sectoren te onderzoeken zodat in de nieuwe samenwerkingsvorm rekening kan worden gehouden met de verschillen.

Naast inzicht in de haalbaarheid van de samenwerkingsvorm kunnen de pilot-projecten inzicht geven in de effecten van policy-based PPS. Aan de hand van de analyse van de internationale cases wordt verwacht dat policy-based een integrale aanpak tot stand brengt en de intentie heeft om ruimtelijke kwaliteit te realiseren. In dit onderzoek was er onvoldoende informatie beschikbaar om de effectiviteit van de integrale aanpak te bepalen. De relatie tussen de integrale aanpak en realisatie van ruimtelijke kwaliteit is nu nog een veronderstelling die gebaseerd is op een definitie van ruimtelijke kwaliteit. Het wordt aanbevolen om de effectiviteit

van de integrale aanpak alsnog te bepalen. In dit onderzoek zijn criteria opgesteld voor de ruimtelijke kwaliteit. Met behulp van een beschrijving van alle uitgevoerde projecten of uitgebreid data onderzoek, kunnen de sociaal-fysieke raakvlak aspecten worden gemeten. Hiermee kan worden beoordeeld in hoeverre de samenwerking een invloed heeft gehad op de ruimtelijke kwaliteit. Dit kan inzicht geven in de effectiviteit van de integrale aanpak. De effectiviteit van de integrale aanpak zou ook kunnen worden bepaald door het vaststellen van draagvlak voor de aanpak en de stedelijke vernieuwing. Zowel het draagvlak onder de direct betrokkenen (partijen die vertegenwoordigd zijn in het bestuur van de overkoepelende organisatie), indirect betrokken (organisaties waarmee een samenwerkingsverband wordt aangegaan), als alle bewoners moet worden gemeten.

Dat er onvoldoende informatie beschikbaar was voor de beoordeling van de ruimtelijke kwaliteit in alle cases wijst aan dat stedelijke vernieuwing onvoldoende wordt geëvalueerd. De effectiviteit van projecten is niet bekend, terwijl het belangrijk is om projecten bij te sturen als deze niet bijdragen aan het realiseren van de visie. Het wordt aanbevolen om onderzoek te verrichten naar de effectiviteit en invloed van projecten in de stedelijke vernieuwing.

8.3 Discussie

In deze paragraaf is een reflectie gegeven op het onderzoek. De relevantie van het onderzoek is in de eerste paragraaf behandeld. Vervolgens is er ingegaan op de betrouwbaarheid van de gevonden resultaten. Ook is er ingegaan op wat er met de onderzoeksresultaten precies is aangetoond. Tot slot is behandeld of en hoe het onderzoek achteraf gezien beter had kunnen worden aangepakt.

8.3.1 Relevantie onderzoek

Het doel van het onderzoek is het aangeven van de mogelijkheden voor policy-based PPS in stedelijke vernieuwing in Nederland en beredeneren wat de gevolgen zijn van implementatie van deze samenwerkingsvorm voor de koppeling van de sociale en fysieke pijler. De relevantie van het onderzoek wordt bevestigd door de huidige beleidssituatie. Door de extra impuls in de stedelijke vernieuwing door de 40-wijken, is de aanpak voor stedelijke vernieuwing weer in de aandacht gekomen. Er wordt sterk gestuurd op een integrale aanpak, maar dit komt nog niet voldoende tot stand in Nederland. Om de sociale, economische en fysieke problemen aan te pakken en ruimtelijke kwaliteit te realiseren is afstemming tussen de sociale en fysieke pijler echter wel noodzakelijk.

In het onderzoek is aangetoond dat met policy-based PPS een integrale aanpak tot stand kan komen waarbij de sociale en fysieke pijler worden gekoppeld. Met behulp van een analyse van drie internationale cases is inzicht verkregen in de procescondities die belangrijk voor het tot stand komen van een integrale aanpak waarmee de intentie ontstaat om ruimtelijke kwaliteit te realiseren. Dit is een aanvulling op bestaand onderzoek, waarin voornamelijk is onderzocht waarom de integrale aanpak niet tot stand komt. De keuze voor een kwalitatief, praktijkgericht

onderzoek sluit hierop aan. Met behulp van cases kan worden onderzocht hoe een oplossing werkt in een bepaalde situatie [Romme, 2003].

8.3.2 **Betrouwbaarheid van de resultaten**

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn drie internationale cases geanalyseerd op de inrichting van de procescondities en de mate waarin de intentie aanwezig was om ruimtelijke kwaliteit te realiseren. De drie cases hebben elk een vorm van policy-based PPS toegepast. Er kan inzicht worden gegeven in hoe de samenwerking verliep en wat er in die cases van belang was. Door de overeenkomsten in de inrichting van de procescondities kan een indicatie worden gegeven welke procescondities van belang zijn voor de samenwerking in stedelijk vernieuwing. De conclusies zijn een mogelijkheid voor de integrale aanpak. Voor algemene conclusies is het noodzakelijk om meer case studies uit te voeren.

De wenselijkheid van policy-based PPS in de Nederlandse situatie is bepaald aan de hand van een vergelijking met een Nederlandse case, Bureau Parkstad. Bureau Parkstad is echter slechts een voorbeeld van de Nederlandse situatie. De aanpak van stedelijke vernieuwing verloopt per wijk anders waardoor het niet mogelijk is om de situatie in Nederland met een case te beschrijven. Met behulp van literatuur en de huidige beleidssituatie is geprobeerd de Nederlandse situatie verder in beeld te brengen. Bureau Parkstad is voor dit onderzoek relevant omdat er sprake is van een samenwerkingsverband en er specifiek aandacht is geweest voor de sociale pijler. Door het beëindigen van de samenwerking na het opstellen van de visie is het een illustratief voorbeeld van het probleem in Nederland dat de visie wel integraal wordt opgesteld, maar dat dit de uitvoering niet integraal verloopt.

De procescondities zijn onderzocht met een data analyse. Hierbij is voornamelijk primaire data gebruikt, zoals ook is beschreven in de onderzoeksmethode. Informatie over de inrichting van het proces was goed te vinden, waarbij over het algemeen meerdere bronnen informatie gaven die overeenkwam. Een voordeel hierbij is dat de inrichting van het proces redelijk objectief is, waardoor een vergelijking tussen de cases mogelijk was. Er is geen onderzoek verricht naar de redenen waarom een bepaalde inrichting is gekozen. De keuze van de betrokken partijen voor de inrichting van de procescondities kan beïnvloed zijn door bijvoorbeeld de traditie van samenwerken in het gebied. Dit heeft echter geen gevolgen voor de conclusies van dit onderzoek. Het onderzoek richt zich op de gevolgen van de procescondities en niet de oorzaken. De cases zijn gekozen op het feit of ze een overkoepelende organisatie hebben om de stedelijke vernieuwing tot stand te brengen. Dat betekent dat de procescondities van belang zijn voor een samenwerkingsverband dat als taak heeft om stedelijke vernieuwing te realiseren. In een andere situatie kunnen weer andere procescondities van belang zijn.

Door te bepalen in welke mate de ruimtelijke kwaliteit is gerealiseerd op de sociaal-fysieke raakvlak aspecten kan het effect van de integrale aanpak worden vastgesteld. Ruimtelijke kwaliteit is echter lastig te meten. In de praktijk worden er weinig evaluaties of effectiviteitsstudies uitgevoerd naar projecten in stedelijke

vernieuwing. Daarbij komt dat ruimtelijke kwaliteit een subjectief begrip is en verschillend is in te vullen. Er is weinig onderzoek gedaan naar indicatoren waarmee veranderingen in de ruimtelijke kwaliteit zijn te meten. Om dit te ondervangen is de intentie geanalyseerd die aanwezig is in plannen en projecten om aspecten in de gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde van de ruimtelijke kwaliteit te realiseren. Ook hiervoor bleek weinig data beschikbaar en is het effect van projecten onbekend. Door de projecten weer te geven wordt de grootte van het gebied en de tijd dat de organisatie bestaat van invloed op de resultaten. Het gebied waarin de overkoepelende organisatie van de cases opereren verschilt sterk in grootte. Hoe groter het gebied, hoe meer problemen er waarschijnlijk spelen op sociaal, economisch en fysiek vlak. De kans bestaat dat er daardoor ook meer projecten worden georganiseerd op de verschillende aspecten van ruimtelijke kwaliteit. De periode dat de organisaties in de geanalyseerde cases operatief waren verschilt ook sterk. Er kan worden verwacht dat als de organisaties langer operationeel zijn er ook meer projecten zijn georganiseerd.

Aan de hand van de analyse van plannen en projecten kan worden gesteld of de intentie bestaat, maar er kunnen geen conclusies over het realiseren van de ruimtelijke kwaliteit getrokken worden. Uit de analyse van de procescondities is gebleken dat het opstellen van een integrale visie niet voldoende is om een integrale aanpak tot stand te brengen. Goede plannen zijn dus niet altijd een voorwaarde voor het daadwerkelijk realiseren. Dit betekent dat de effectiviteit van de integrale aanpak niet onderbouwd kan worden met de gegevens uit dit onderzoek. Toch kunnen de conclusies met betrekking tot de ruimtelijke kwaliteit, een voorzichtige indicatie zijn voor de effectiviteit van de integrale aanpak. De projecten die zijn beschreven om zijn specifiek gericht op aspecten in het raakvlak van fysiek en sociaal. Dit betekent dat er enige mate van samenwerking heeft plaats moeten vinden tussen de sociale en fysieke pijler.

8.3.3 Verbanden tussen procescondities, integrale aanpak en ruimtelijke kwaliteit

In het begin van het onderzoek zijn twee relaties verondersteld die het onderzoek vorm hebben gegeven. De eerste relatie is dat de inrichting van de procescondities bepaalt in welke mate de aanpak integraal is. Het tweede verband veronderstelt dat een integrale aanpak ruimtelijke kwaliteit kan realiseren. De verbanden tussen procescondities, integrale aanpak en ruimtelijke kwaliteit zijn onderbouwd met literatuur in het theoretisch raamwerk. De verbanden tussen de procescondities, integrale aanpak en ruimtelijke kwaliteit zijn echter niet met dit onderzoek aangetoond. Uit de analyse van de cases is naar voren gekomen welke procescondities van belang zijn voor een integrale aanpak.

De analyse op de procescondities is van belang omdat er verondersteld is dat de oorzaak van het niet realiseren van een integrale aanpak ligt bij onvoldoende samenwerking tussen de sociale en fysieke pijler. Met deze veronderstelling wordt impliciet gesteld dat een integrale aanpak in stedelijke vernieuwing samenwerking tussen de verschillende pijlers is. Samenwerking is een proces. Het samenwerkingsverband tussen de sociale en fysieke pijler is daarom een proces-

ontwerp. Een procesontwerp wordt bepaald door de inrichting van verschillende procescondities en elk van de procescondities kan meer of minder integraal worden ingericht. Deze beredenering heeft tot gevolg dat de inrichting van de procescondities de mate van integrale aanpak bepaalt.

Er kan echter niet van een causaal verband worden gesproken. Hoewel volgens de bovenstaande redenering de som van de procescondities de mate van integrale aanpak bepaald, komt uit het onderzoek naar voren dat niet alle procescondities belangrijk zijn. Deze procescondities waren niet integraal ingericht. Desondanks vind er wel een vergaande vorm van samenwerking tussen de fysieke en sociale pijler plaats en is er sprake van een integrale aanpak in de cases. Dit betekent dat de procescondities eerder onderdeel zijn van de integrale aanpak, dan oorzaak. In het onderzoek zijn de procescondities op de mate van integrale inrichting onderzocht. De invloed van de procescondities op de integrale aanpak is aangenomen, maar kan met de gevonden resultaten niet worden onderbouwd.

Naast de procescondities zijn de cases ook geanalyseerd op de mate waarin de intentie bestond om ruimtelijke kwaliteit te realiseren. In het theoretisch kader is gesteld dat een integrale aanpak een positieve invloed heeft op ruimtelijke kwaliteit. Ruimtelijke kwaliteit is afhankelijk van sociale, fysieke en economische aspecten waardoor alle sectoren een bijdrage moeten leveren en een gezamenlijke inspanning van de betrokken pijlers nodig is om ruimtelijke kwaliteit te realiseren. De gezamenlijke inspanning kan worden vormgegeven in een integrale aanpak. Dit betekent dat de integrale aanpak invloed heeft op het realiseren van de ruimtelijke kwaliteit. Met de gegevens uit de analyse van de cases kan ook dit verband niet worden onderbouwd. Ten eerste is de intentie gemeten om ruimtelijke kwaliteit te realiseren en niet de ruimtelijke kwaliteit zelf. Dit is beschreven in de vorige subparagraaf. Ten tweede bestaat de mogelijkheid dat de intentie van ruimtelijke kwaliteit door andere factoren is beïnvloed dan de integrale aanpak. De integrale aanpak is niet onafhankelijk beschouwd.

Hoewel de verbanden niet zijn onderbouwd met de gegevens van het onderzoek betekent het niet dat de doelstelling van het onderzoek niet is behaald. De verbanden gaven structuur aan het onderzoek, waarmee uiteindelijk inzicht is verkregen in de procescondities die van belang zijn voor de samenwerking in stedelijke vernieuwing.

8.3.4 Aanpassingen achteraf

Met dit onderzoek is aangegeven welke procescondities van belang zijn voor het realiseren van een integrale aanpak. Door de vergelijking tussen de verschillende cases is een vorm van policy-based PPS opgesteld, die wenselijk is voor de aanpak in de stedelijke vernieuwing in de Nederlandse situatie.

De effectiviteit van de integrale aanpak is niet aangetoond, omdat er onvoldoende gegevens beschikbaar waren voor het analyseren van de ruimtelijke kwaliteit. Daarnaast zijn de veronderstelde verbanden tussen de procescondities, integrale aanpak en ruimtelijke kwaliteit onderbouwd met literatuur maar niet aangetoond met de gegevens uit de cases. Door meer cases te analyseren en de analyse in

een andere volgorde uit te voeren, was het mogelijk geweest om de veronderstelde verbanden met cases aan te tonen, evenals het bepalen van de effectiviteit van de aanpak. In eerste instantie is het belangrijk om te weten of de integrale aanpak noodzakelijk is. Aan de hand van de definitie van ruimtelijke kwaliteit kan gesteld worden dat samenwerking noodzakelijk is. Het kan echter zo zijn dat bepaalde projecten uit een bepaalde pijler een groot bereik hebben, zodat de gezamenlijke inspanning niet noodzakelijk is. Voordat de cases geanalyseerd worden op de procescondities is het van belang dat de effecten van projecten worden gemeten. Daarmee kan gesteld worden of ruimtelijke kwaliteit is bereikt. De verschillende cases moeten ingedeeld worden naar de mate waarin de ruimtelijke kwaliteit gerealiseerd is. In de volgende stap moet geanalyseerd worden hoe de projecten tot stand zijn gekomen, zodat aangegeven kan worden of partijen alleen hebben gehandeld of samen hebben gewerkt. Ook hierin wordt onderscheid gemaakt, waarbij de cases ingedeeld worden in de mate waarin organisaties hebben samengewerkt. Door de indeling in ruimtelijke kwaliteit en de indeling in mate van samenwerken te vergelijken kan het verband worden aangetoond tussen de mate van integrale aanpak en het realiseren van ruimtelijke kwaliteit.

De integrale aanpak kan vervolgens worden onderzocht op dezelfde wijze als in dit onderzoek. Door de data analyse aan te vullen met enquêtes en interviews kunnen de procescondities specifieker met elkaar worden vergeleken. Ook kan in beeld worden gebracht wat de betrokken partijen belangrijk vinden. Het effect van een procesconditie kan zo in beeld worden gebracht. Er kan nauwkeuriger bepaald worden in welke mate de procesconditie invloed heeft in de integrale aanpak.

Literatuurlijst

Theorie

- Abram, S., Cowell, R. (2004) Learning policy. The contextual curtain and conceptual barriers, *European Planning Studies*, vol12, no 2
- Aken, J.E. van, (2004) Management research based on the paradigm of the design sciences: the quest for field-tested and grounded technological rules, *Journal of Management Studies* 41:2, 2004, Oxford: Blackwell Publishing
- Berenschot Groep BV (2003) *Monitor wijkontwikkelingsmaatschappijen Eindrapportage*, Den Haag: Ministerie van VROM
- Bersselaar, V. van den, Hoeksema, K.J., (1998) *Discursieve vaardigheden*, Bussum: Uitgeverij Coutinho
- Brouwer, J., Wildt, R. de, Luijkx, T. (2006) *De behoefte aan stedelijke vernieuwing 2010-2019*, Amsterdam: RIGO
- Bult-Spiering, M., Blanken, A., Dewulf, G. (2005) *Handboek Publiek- Private samenwerking*, Utrecht: Uitgeverij Lemma BV
- Bult-Spiering, M., Dewulf, G. (2006) *Strategic issues in Public-Private Partnerships*, Oxford: Blackwell Publishing
- Canoy, M., Janssen, M., Vollaard, B. (2001) *PPS: Een uitdagend huwelijk*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Department of the Environment, Transport and Regions (DETR) (2001) *Local Strategic Partnerships*, London: Department of the Environment, Transport and Regions
- Department of Transport, Local Government and the Regions (DTLR) (2001) *Urban regeneration Companies – Learning the lessons*, London: Department of Transport, Local Government and the Regions
- Eisenhardt, K.M., Graebner, M.E. (2007) *Theory building from cases opportunities and challenges*, *Academy of Management Journal*, 50 (1) 25-32
- Esselbrugge, M., Oosten, W.J. (2000) PPS vereist een procesarchitectuur met twee gezichten, *Tijdschrift Privatisering*, 7 (6), 18-20
- Fortuin, K., Foolen, J. (2001) Fysiek en sociaal werken: appels en peren?, in: Hortulanus, dr. R. P., Machielse, drs. J. E. M. (2001) *Op het snijvlak van de fysieke en sociale leefomgeving*, Den Haag: Elsevier
- Gilsing, R., Veldheer, V., Vorthoren, M. (2001) De betekenis van de sociale pijler in het Grote Stedenbeleid, in: Hortulanus, dr. R. P., Machielse, drs. J. E. M.

- (2001) *Op het snijvlak van de fysieke en sociale leefomgeving*, Den Haag: Elsevier
- Gummesson (2000) *Qualitative methods in management research*, Thousand Oaks, Sage publications.
- Hemphill, L., Berry, J., McGreal, S. (2004) An indicator based approach to measuring sustainable urban regeneration performance: Part 1, Conceptual Foundations and Methodological Framework, *Urban Studies*, vol 41, nr 4.
- Hof, J. van de (2006) *PPS in de polder*, Utrecht: Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig genootschap
- Hooimeijer, P., Kroon, H., Luttik, J. (2001) *Kwaliteit in Meervoud*, Gouda: Habiforum
- Iersel, J. van, Leidelmeijer, K., Schijf, A., (2006) *APK van wijken*, Amsterdam: RIGO
- Keers, G. et al (2004) *Het wie wat waar van de woonomgeving*, Amsterdam: RIGO
- Leijdelmeijer, K., van Kamp, I. (2003) *Kwaliteit van de leefomgeving en leefbaarheid*, Amsterdam/Bilthoven: RIGO & RIVM
- Ministerie van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelatie (2004) *Samenwerken aan de krachtige stad*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties
- Ministerie van VROM (2007) *Actieplan Krachtwijken*, Den Haag: Ministerie van VROM (Wonen, Wijken en Integratie)
- Musterd, S., Gent, W. van, Ostendorf, W. (2007) Van probleemwijk naar prachtwijk?, *Tijdschrift voor de volkshuisvesting*, nr. 4
- Pennen, T. van der, Bommel, J. van, Muller, M. (2004) *Schakelen tussen fysiek en sociaal*, Delft: Onderzoeksinstituut OTB
- Pennen, T. van der, Davis, S., Ruijsbroek, A. (2006) *Uitvoerend werk: De koppeling tussen de fysieke en sociale opgave bij stedelijke vernieuwing*, Delft: Onderzoeksinstituut OTB
- RIGO (2006) *Leefbaarheid in Hoorn*, Amsterdam: RIGO
- RMO (2006) *Opbrengsten van sociale investeringen*, Amsterdam: Uitgeverij SWP
- Romme, A. G. L. (2003) Making a difference: Organization as design, *Organization science*, 14, 5, p 558-537
- Rosenau, P.V. (1999) *The strengths and weaknesses of Public-Private Policy Partnerships*, Behavioral Scientist
- Sarkar, R., West, A. (2003) *The LSP guide*, London: Urban Form
- Schaar, prof dr ir J. van der (2005) *Over rollen van partijen in de stedelijke vernieuwing*, Amsterdam: RIGO research en advies BV
- Siggelkow, N. (2007) Persuasion with case studies, *Academy of Management Journal*, vol 50, no.1, 20-24

- Teisman, G.R. (1998) *Complexe besluitvorming . Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag: Elsevier
- Vermeijden, B (2001) Dutch urban renewal, transformation of the policy discourse 1960-2000, *Journal of Housing and Built Environment*, 16, 203-232
- Verschuren, P., Doorewaard, H. (2000) *Het ontwerpen van een onderzoek*, Utrecht: Lemma
- Vogelaar, E. Minister voor wonen, wijken en integratie (2007) *Aan de voorzitter van de tweede kamer: Wijkenselectie en wijktoer*, Den Haag: Ministerie van wonen, wijken en integratie
- Website English Partnerships (2007) *About English Partnerships*, www.englishpartnerships.co.uk/about.htm
- Website Habiforum 1 (2007) *De matrix ruimtelijke kwaliteit* <http://www.habiforum.nl/?nID=1298>
- Website Habiforum 2 (2007) *Ruimtelijke kwaliteit is* <http://www.habiforum.nl/index.php?nID=1288>
- Website Kei-centrum Afsprakenkader wijkaanpak, (2007) *Aedes en Rijk: afsprakenkader wijkaanpak* http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=1893&item_type=nieuws&item_id=2713
- Website KEI centrum (2007) *Amsterdam Westelijke Tuinsteden*, www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=1897&item_type=project&item_id=96
- Website Kei-centrum Rijksbeleid door de jaren heen, (2007) *Nota Stedelijke Vernieuwing* http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=2506
- Website NWDA (2007) *New East Manchester is regeneration agency of the year* <http://www.nwda.co.uk/news--events/press-releases/200701/new-east-manchester-is-regener.aspx>
- Website URC (2007) www.urcs-online.co.uk/
- Website VROM persbericht 1 (2007) *Minister Vogelaar verdeelt geld over de wijken* <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=34190>.
- Website VROM Ruimteforum (2007) *Ruimtelijke Kwaliteit* <http://ruimteforum.vrom.nl/index.cfm?vid=74F4C570-F206-B8C5-1735E938130F2650>
- Website VROM Wijkverbetering (2007) <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=31001>
- Website WMO (2007) <http://www.invoeringwmo.nl/WMO/nl-NL/>.
- WRR (2005) *Vertrouwen in de buurt*, Amsterdam: Amsterdam University Press

Case Studies

- Boer, N. de, et al (2005) *Kansen pakken, sociaal fysieke samenwerking tijdens herstructurering*, Den Haag: VROM
- Bureau Parkstad (2004) *Richting Parkstad 2015 (uitgebreide samenvatting)*, Amsterdam: Bureau Parkstad
- DETR (2001) *Urban Regeneration Companies – Learning the lessons*, UK: RC's Policy and Practice report, Department of Transport, Local Government and the Regions
- DSNI (1987) *The DSNI Revitalization Plan: A comprehensive Community Controlled Strategy*, Boston: DSNI
- Duyvendak, J.W., Metaal, S., Delnoij, M. (2006) *Een Amsterdamse benadering*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam / Bureau Parkstad
- Engbersen, G., Snel, E., Weltefrede, A. (2005) *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam*, Den Haag/Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press
- Meyer, D.A. et al (2000) *Program profile: Dudley street Neighbourhood Initiative, On the Ground with Comprehensive Community Initiatives*, Enterprise foundation
- New East Manchester (2006) *Annual report 2005-2006*, Manchester: New East Manchester
- New East Manchester (2006a) *Implementation Plan 2006/2007*, Manchester: New East Manchester
- New East Manchester (2007a) *The consultancy Brief for the 2007 Periodic Reviews of the East Manchester Strategic Regeneration Framework*, Manchester: New East Manchester
- New East Manchester (2007b) *Strategic Regeneration Framework 2008-2018 (draft)*, Manchester: New East Manchester
- Nottingham City Council, One Nottingham (2006) *Nottingham's Local Area Agreement, first six months review*, Nottingham: One Nottingham.
- Nottingham City Council (2006c) *Resident Survey 2006*, Nottingham: Nottingham City Council
- One Nottingham (2006a) *One Nottingham – One Year*, Nottingham: One Nottingham
- One Nottingham (2006b) *One Plan – The Community Plan 2006-2009*, Nottingham: One Nottingham
- One Nottingham (2007a) *One Nottingham Governance*, Nottingham: One Nottingham
- One Nottingham (2007b) *Nottingham Ward Report 2007*, Nottingham: One Nottingham
- Parkinson, M., Robson, B. (2000) *Urban Regeneration Companies: A process evaluation*, London: DETR

- Parkinson, M. Et al (2006) *Interim Evaluation of New East Manchester, Executive Summary*, Manchester: New East Manchester, European Institute for Urban Affairs, Liverpool John Moores University.
- Parkstad Amsterdam (2005a) *Het debat: Een blik vooruit*, Amsterdam: Bureau Parkstad
- Parkstad Amsterdam (2005b) *Een blik vooruit*, Amsterdam: Bureau Parkstad
- Plumer, S.B., Nesbitt, D. (1987) *Dudley Street Neighborhood Initiative Revitalization Plan: a comprehensive community controlled strategy*, Boston: DSNI
- Projectgroep Overtoomse Veld (2004) *Vernieuwingsplan Overtoomse Veld*, Amsterdam: Parkstad, stadsdeel Slotervaart, FarWest
- Renewal.net (2002) *Renewal.net case study: Dudley Street Neighbourhood Initiative*, UK: renewal.net
- Russell, T. (2002) *Speech Best Practice Conference Urban Regeneration Companies*, Manchester: UMIST
- Website CPN (1996) *Case Study: Urban Village Vision Process Towards a Wholesome Community*
<http://www.cpn.org/topics/community/dudly2.html#urban>
- Website DSNI (2007) <http://www.dsni.org/>
- Website DSNI Our Funders (2007) *Our Funders*,
<http://www.dsni.org/Our%20Funders.htm>
- Website DSNI Timeline (2007) *DSNI Historic Timeline*
http://www.dsni.org/History%20and%20Organization_files/Timeline.htm
- Website DSNI By- laws (2007) *By-laws*,
http://www.dsni.org/History%20and%20Organization_files/Bylaws.htm
- Website DSNI board (2007) *Board of Directors*
http://www.dsni.org/History%20and%20Organization_files/Board%20of%20Directors.htm
- Website Kei-centrum Nieuw West (2007) *Amsterdam, Westelijke Tuinsteden*,
http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=1897&item_type=project&item_id=96
- Website Koers Nieuw West (2007) *Wat is Koers Nieuw West*
http://www.koersnieuwwest.amsterdam.nl/wat_is_koers_nieuw
- Website Neighbourhood (2007) *Core Tasks of an LSP*
<http://www.neighbourhood.gov.uk/page.asp?id=532>
- Website NEM Achievements (2007) *Achievements*
<http://www.neweastmanchester.com/introduction/achievements/>
- Website NEM Business (2007) *Business*
http://www.neweastmanchester.com/projects/business_support_services/
- Website NEM Funding Partners (2007) *Funding partners*
http://www.neweastmanchester.com/introduction/funding_partners/

- Website NEM Introduction (2007) *Introduction*,
<http://www.neweastmanchester.com/introduction/>
- Website One Nottingham (2007) <http://www.onenottingham.org.uk/>
- Website Parkstad (2007) *Organisatie en samenwerking* <http://www.parkstad-amsterdam.nl/live/index.jsp?loc=47786&nav=292>
- Website Parkstad Koers Nieuw West (2007) *Nieuwe koers voor de vernieuwing van Nieuw West* <http://www.parkstad-amsterdam.nl/live/index.jsp?nav=292&loc=121152&det=30784>
- Website URCS- Online (2007) *Urban Regeneration Companies*, <http://www.urcs-online.co.uk/urcs.htm>
- Website One Nottingham Floor Targets (2007) National Floor Targets
<http://www.onenottingham.org.uk/content.asp?MP=92&SP=0>].
- Zielenbach, s. (2003) Catalyzing community development: HOPE VI and neighbourhood revitalization, *Journal of affordable housing*, vol 13, nr. 2

Bijlage 1 Probleemanalyse

Samenwerking tussen de fysiek en sociale pijler onvoldoende gerealiseerd

Stedelijke vernieuwing was tot de afgelopen jaren voornamelijk op de fysieke pijler gericht. Over het algemeen wordt door steeds meer bestuurders en betrokkenen beseft dat alleen fysieke maatregelen niet voldoende zijn. De problemen in de wijk moeten zowel fysiek als sociaal worden aangepakt. In de praktijk blijkt dit echter lastig en de samenwerking tussen de verschillende pijlers nog niet optimaal. Vaak worden er wel integrale plannen gerealiseerd waar zowel fysieke, sociale en economische doelstellingen in staan, maar ondanks dat verloopt de uitvoering niet integraal. De fysieke sector blijkt vaak dominant aanwezig waardoor de sociale problemen niet worden opgelost.

Er zijn verschillende verklaringen te vinden voor de moeizame samenwerking tussen de sociale en fysieke pijler in Nederland. Een van de mogelijkheden is dat er een slechte probleemanalyse is uitgevoerd. Hierdoor wordt niet duidelijk hoe en wat er precies bereikt moet worden met de stedelijke vernieuwing [Gilsing, 2001]. Voor het grootste gedeelte kan de moeizame koppeling tussen de sociale en fysieke pijler worden verklaard door verschillen tussen de sectoren [Pennen *et al*, 2005]. Volgens Pennen (2005) zijn er vier verschillen aan te wijzen die ene verklaring kunnen vormen.

Allereerst is het niet duidelijk wat de sociale partijen kunnen bieden in stedelijke vernieuwing. De sociale opgave in stedelijke vernieuwing pas sinds de laatste twee decennia geformuleerd en de fysieke pijler heeft altijd de stedelijke vernieuwing gedomineerd. Doordat de sectoren nog weinig met elkaar hebben samengewerkt, hebben ze nauwelijks kennis van elkaar en spreken ze elkaars taal niet. De communicatie verloopt lastig en er wordt geen begrip voor elkaar opgebracht. Dit wordt versterkt doordat de doelen van de sectoren tegenover elkaar staan, ideologisch maatschappelijk van de sociale sector versus het commerciële belang van de fysieke sector.

Ten tweede ontbreekt de sociale sector vaak bij de besluitvorming op het bestuurlijk vlak waardoor ze onvoldoende inspraak hebben. Dit wordt veroorzaakt doordat de sociale sector sterk versnipperd is en de sector daardoor geen sterk leiderschap kent. Ze zijn vaak niet toegerust op hun eigen opgave en samenwerking met andere partijen (zelfs binnen de eigen sector) is lastig. Door de versnippering van de sociale sector is er geen aanspreekpunt voor de fysieke sector. Ook binnen de gemeente zijn de partijen verkokerd. Vaak worden de sociale en

fysieke projecten in tegengestelde hoeken en verschillende gebouwen van de gemeentelijke organisatie uitgevoerd.

Ook op het vlak van financiële middelen heeft de fysieke sector meer inspraak. De laatste jaren is vaak op de sociale sector bezuinigd en kost het voor een project relatief veel tijd om geld uit verschillende potjes te halen. Omdat de partijen binnen de sociale sector slecht op elkaar zijn afgestemd, moeten meerdere sociale partijen geld uit dezelfde potjes halen. Hierdoor is er weinig geld per partij en kan het niet efficiënt worden ingezet. Door het kleine budget moet de termijn van het sociale project overzichtelijk zijn. Meedoen in een herstructureringsproject betekent een veel langere doorlooptijd en onduidelijke eindresultaten. De sociale sector heeft daar geen budget voor. De fysieke sector heeft meer geld ter beschikking en zal dus leidend zijn in de besluitvorming.

Een ander groot verschil tussen de pijlers is de benadering van projecten en programma's. Fysieke projecten kennen een heldere structuur en partijen zijn na oplevering van het project hooguit gebonden aan beheer. Er wordt gedacht in resultaten. Sociale maatregelen hebben echter een onbepaalde looptijd omdat de programma's minder goed te plannen zijn. Ze zijn verbonden met het dagelijkse leven en de betrokkenheid van de bewoners. De sociale pijler werkt op projectbasis die hier en nu spelen met een korte aanlooptijd. Er is weinig continuïteit in het proces. De resultaten van sociale projecten zijn moeilijker te analyseren dan de resultaten van de fysieke projecten. Dat komt mede doordat de problemen nauwelijks eenduidig te definiëren zijn en er niet een duidelijk eindpunt is. De sociale partijen zijn meer gericht op processen zonder dat een eindresultaat in zicht is. Hierdoor zijn de doelstellingen van de sociale sector niet duidelijk voor de fysieke sector en beseft de fysieke sector onvoldoende wat de sociale belangen zijn bij herstructureringsopgaven.

De verschillen in cultuur, achtergrond en organisatie van de sectoren leiden ertoe dat:

- De sociale sector niet betrokken wordt bij het opstellen van een strategische visie
- De sociale sector de fysieke sector moet volgen in zijn plannen en projecten
- De sociale en fysieke sector elk hun eigen doelstellingen en plannen hebben
- Projecten en programma's onafhankelijk van elkaar worden uitgevoerd
- Ondanks ambitieuze doelstelling om te streven naar een integrale aanpak wordt dit niet gerealiseerd omdat samenwerking lastig blijkt tussen de sectoren.

Tot stand brengen koppeling

Om de doelen van stedelijke vernieuwing te bereiken zullen de fysieke en sociale sector meer moeten samenwerken dan nu gebeurt. Daarvoor moeten er een aantal veranderingen plaatsvinden. Allereerst zal er aandacht moeten zijn voor de verschillen in denken en proces van sectoren. Vervolgens zullen de verschillen moeten worden overbrugd als de sectoren intensiever met elkaar gaan samenwerken. Dit kan door elkaars taal te leren spreken, een pro-actieve opstelling van de sectoren (voornamelijk de sociale sector), beter begrip voor elkaar voor elkaar opbrengen door meer kennis van elkaar te hebben [Pennen *et al*, 2005].

Volgens Pennen (2006) is een van de oorzaken van de moeizame koppeling was het verschil in werkstructuur en tijdshorizon. Door de visie in programma's gebaseerd op een thema te formuleren in plaats van projecten, kunnen de sociale en fysieke sector beter op elkaar inspelen. De tijdshorizon wordt gelijkgetrokken en de sectoren kunnen op hetzelfde niveau werken. Een ander voordeel is hierbij dat de uitvoering ook integraal verloopt en financiële middelen beter over de beide sectoren wordt verdeeld.

Het is ook gewenst dat rollen van partijen en sectoren veranderen [Parkstad, 2005a]. Er moet worden beseft dat het handelen in de eigen sector invloed heeft op andere sectoren [Berenschot, 2003] en dat het van belang is dat daar op ingespeeld wordt. De impact van de fysieke omgeving op het sociale gedrag moet worden onderkend.

Daarnaast moet de sociale sector vanaf het allereerste begin betrokken worden in het proces. Om dit te bewerkstelligen zal de sociale sector zich professioneler moeten opstellen met sterk leiderschap zodat de fysieke sector wel rekening met ze moet houden. Op die wijze kunnen beide sectoren samenwerken om de strategische visies van de wijk te ontwikkelen en hun kijk erop te geven. Met behulp van deze strategische visie kunnen de doelstellingen integraal worden opgesteld en uitgevoerd. De samenhang tussen de doelstellingen is duidelijk op deze manier en het complexe probleem wordt vanaf meerdere kanten geanalyseerd en aangepakt. De gezamenlijkheid moet zich uiten in afstemming, coproductie en samenwerking [Pennen *et al*, 2006].

In het begin van het proces moet de input en de meerwaarde van de partijen uit de verschillende sectoren duidelijk worden aangegeven. Partijen weten dan wat ze aan elkaar hebben. De sectoren moeten onderkennen wat hun eigen en elkaars mogelijkheden en tekortkomingen zijn. De sociale sector zou zich als keten moeten organiseren om hun eigen processen te sturen [Boer *et al*, 2005]. Ook dwingt het de partijen (voornamelijk uit de sociale sector) om de doelstelling specifiek en kwantificeerbaar te formuleren. Om tot een uiteindelijk resultaat te komen zullen de partijen gebonden moeten worden aan een gemeenschappelijke doelstelling.

Samengevat betekent dit, dat als een koppeling van de fysieke en sociale pijler tot stand moet worden gebracht:

- Moeten worden beseft dat samenwerking tussen de verschillende pijlers noodzakelijk is omdat ze dezelfde problemen proberen op te lossen.
- De sociale sector eerder in het proces moet worden betrokken zodat het gezamenlijke probleem wordt onderkend en de oplossingsrichting helder en vastgelegd wordt in een gezamenlijke visie.
- verschillen tussen de sectoren moeten worden overbrugd met betrekking tot cultuur, taal, kennis en werkwijze.

Policy-based PPS als oplossing

Om de sociale sector eerder in het proces te betrekken en de verschillen te overbruggen zodat een integrale aanpak wordt gerealiseerd, kan een vorm van Publieke Private Samenwerking (zie ook bijlage 4) worden gebruikt, namelijk policy-based PPS. Met deze vorm van PPS wordt in Nederland nog niet toegepast. De gebruikelijke vorm is project-based PPS, waarbij er sprake is van een specifiek vastgesteld einddoel. Dit in tegenstelling tot policy-based PPS, waar de samenwerking tussen de publieke en private partijen voor onbepaalde tijd is [Bult-Spiering *et al*, 2006] en sterker op een strategische visie is gericht. Policy-based PPS is net als project-based PPS een containerbegrip, dat in de uitvoering vele vormen kan aannemen. Bij PPS kan dan vaak ook een onderscheid worden gemaakt tussen de principes van de samenwerking vorm, de ideale situatie en de benadering, de daadwerkelijke vormgeving van PPS. Omdat in dit onderzoek een oplossing voor de praktijk situatie wordt gezocht, zal de analyse voornamelijk gericht zijn op de benadering.

Er zijn een aantal eigenschappen te herkennen in deze vormen van policy-based PPS. Hieruit is de definitie afgeleid voor policy-based PPS in gebiedsontwikkeling zoals die (in eerste instantie) in dit onderzoek wordt gehanteerd. Policy-based PPS is:

- Een samenwerking tussen publieke, private en vrijwilligers organisaties
- Die gevormd wordt voordat specifieke projecten worden opgezet
- Voor onbepaalde tijd
- Gericht op het ontwikkelen van een integrale strategische visie op lokaal niveau
- Waarin algemene regels worden vastgesteld voor de investeringen en uitvoering voor alle partijen [Dunn, 1999]
- Waarbij het landelijke beleid vertaald wordt naar de specifieke situatie op regionaal of lokaal niveau
- Om een balans in groei van stedelijke gebieden te vinden
- Met inbreng van alle partijen en bewoners
- Met toegevoegde waarde voor alle partijen
- Met verdeling van risico's en verantwoordelijkheden op de lange termijn

Op basis van deze definitie zijn de buitenlandse cases geselecteerd waarbij de gebruikte vorm van policy-based PPS nader is bestudeerd om de procescondities te vinden die invloed hebben op het behalen van de ruimtelijke kwaliteit. Dit is in de volgende paragrafen verder toegelicht.

Conclusie probleemanalyse

In stedelijke vernieuwing werken de sociale en fysieke sector gescheiden van elkaar en hebben ze elk hun eigen doelstellingen. De fysieke sector is dominant aanwezig terwijl de sociale sector achterblijft. De gewenste resultaten worden niet behaald op het sociale terrein. Doordat de fysieke sector vaak ook gerelateerd is aan sociale resultaten wordt in deze situatie de stedelijke vernieuwing als onsuccesvol beschouwd. De ruimtelijke kwaliteit wordt niet verbeterd. Een sterkere koppeling tussen de fysieke en sociale pijler kan hier verandering inbrengen. Dit komt echter moeilijk van de grond omdat er grote verschillen bestaan in de denken en werkwijze van partijen uit de fysieke en sociale pijler. De koppeling kan wel worden gerealiseerd als de verschillen worden overbrugd, de sociale sector vanaf het eerste begin meewerkt en het verschil in tijdshorizon gelijk wordt getrokken. Deze veranderingen betekenen dat er nieuwe coalities moeten worden gevormd. De partijen moeten breder gaan werken dan ze gewend zijn en problemen moeten integraal worden aangepakt. Een nieuwe coalitie vorm die inspeelt op de bovenstaande veranderingen is policy-based PPS. Deze vorm is onderzocht op een aantal buitenlandse cases. De cases worden beoordeeld op de procescondities en de mate waarin ze ruimtelijke kwaliteit hebben gerealiseerd.

Bijlage 2 Stedelijk Vernieuwingsbeleid in Nederland

Stedelijke vernieuwing speelt een belangrijke rol in de steden sinds halverwege de vorige eeuw. De achtergrond van stedelijke vernieuwing is toegelicht in de eerste paragraaf. Hoewel de stedelijke vernieuwing al verschillende vormen heeft aangenomen is het hoofddoel hetzelfde gebleven, namelijk zorgen dat mensen gezond, veilig en gelukkig kunnen leven in de stad. Een korte schets van de geschiedenis van stedelijke vernieuwing, het huidige beleid en de relevante projecten zijn in paragraaf 2.2 toegelicht. Onder andere wordt het Grote Steden Beleid (GSB) toegelicht, waarbij wordt ingegaan op de fysieke, sociale en economische pijler.

Beleid stuurt stedelijke ontwikkelingen

Ideeën over stedelijke vernieuwing zijn veranderd in de tijd aan de hand van opgedane kennis. Dit is terug te vinden in het beleid dat de overheid voert. De eerste vorm van stedelijke vernieuwing was “reconstructie” na de Tweede Wereldoorlog tot de jaren 70. Het doel van de reconstructie was versterking van de individuele welvaart en ontwikkeling met behulp van de marktwerking. De stad had hierin vooral een economische functie. Dat had tot gevolg dat woningen buiten het centrum werden gebouwd waardoor er spreiding plaatsvond en functies werden gescheiden. In de jaren 70 veranderde de term reconstructie in stadsvernieuwing. De omgeving moest worden beschermd en in plaats van spreiding kwam bundeling van activiteiten hoog op de agenda te staan. Hierdoor werd de functie wonen weer belangrijker in de binnenstad. Stadsvernieuwing werd in de jaren '90 vervangen voor de benaming stedelijk vernieuwing, wat nu nog steeds gebruikt wordt. [Vermeijden, 2001]. Naast fysieke projecten, die dominant zijn in de geschiedenis van stedelijke vernieuwing, zijn de laatste jaren de sociale aspecten van herstructurering weer in beeld gekomen.

Het beleid van de overheid bepaalt het kader waarbinnen de ontwikkelingen plaats kunnen vinden. Daarnaast kan met het beleid ook gestuurd worden op een bepaalde vorm of functie van de projecten. Het huidige beleid wordt gevormd door de onderstaande documenten [Keers, 2004]:

Nota Volkshuisvesting 1998

Een van de aandachtspunten in deze nota is de versterking van leefbaarheid in wijken en daarbuiten. De overheid stuurt in deze Nota op bewonersparticipatie.

Daarnaast wordt er gestreefd om afspraken te maken met de eigenaren van de woningen, in de meeste gevallen de woningbouwcorporaties, over het beheer in de wijk.

Nota Mensen, Wensen, Wonen 2001

Ook in deze Nota speelt de bewoner een belangrijke rol. De huidige en toekomstige bewoners wordt beschouwd als consumenten. Zij moeten meer zeggenschap krijgen over hun woning en de woonomgeving. Hoofdthema's zijn:

- Kansen scheppen voor de mensen in kwetsbare posities
- Wonen en zorgen op maat bevorderen
- Stedelijke woonkwaliteit verbeteren
- Groene woonwensen faciliteren

Nota Ruimte 2004

Het ministerie van VROM heeft de doelstelling van stedelijk woonbeleid verwoord via de term vitale steden. Een vitale stad is gedifferentieerd en gevarieerd maar niet gedeeld [Brouwer *et al*, 2006]. In deze Nota wordt er gestuurd op een concentratie van stedelijke regio's. Herstructurering in stedelijke gebieden heeft dus de voorkeur over uitbreiding van een stad.

Nota Stedelijke Vernieuwing 1997

In deze Nota is het regeringsstandpunt over de herijking van de nota BELSTATO (BEleid voor STAdsvernieuwing in de TOekomst) opgenomen. In de Nota wordt de visie op de fysieke maatregelen gegeven die nodig zijn om de stedelijke problemen aan te pakken. De maatregelen zijn voornamelijk gericht op het vergroten van de differentiatie van woon- en werkmilieus [Website Kei-centrum Rijksbeleid door de jaren heen, 2007].

Grote Steden Beleid GSB III (2004)

De algemene doelstellingen in het GSB zijn als volgt geformuleerd [Ministerie BZK, 2004]:

- het verbeteren van de objectieve en subjectieve veiligheid
- het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving
- het verbeteren van de sociale kwaliteit van de leefomgeving
- het binden van de midden- en hogere inkomens aan de stad
- het vergroten van de economische kracht van de stad.

Deze doelstellingen zijn gespecificeerd en onderverdeeld in drie pijlers: fysiek, sociaal en economie. De combinatie van deze pijlers bepaald de aantrekkelijkheid van de stad. Om de doelstellingen van het GSB te halen is er dus een integrale benadering nodig. Er is echter wel voor elke pijler afzonderlijk een budget. De fysieke pijler is naast het GSB ook gekoppeld aan het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV).

De doelstellingen van de pijlers zijn als volgt [Ministerie BZK, 2004]:

Doelstellingen fysiek

- Betere balans tussen vraag en aanbod op het gebied van wonen
- Verbeteren van de omgevingskwaliteit: openbare ruimte, groen in de stad, borgen culturele kwaliteiten, sanering van de bodemverontreiniging in het stedelijke gebied, geluidssanering, luchtkwaliteit.
- Zorgvuldig ruimtegebruik
- Fysieke ruimte scheppen voor sociale voorzieningen

Doelstellingen sociaal:

- Beheersing van de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving moet worden verbeterd onder de etnische minderheden.
- Geen leerling zonder diploma van school
- Betere maatschappelijke opvang
- Aanpak ongezonde leefgewoontes, onder andere overgewicht van jongeren
- Naar een veiliger samenleving: Het verminderen van de criminaliteit, het verminderen van overlast op straat, het verbeteren van de aanpak van huiselijk geweld.

Doelstellingen economie

- Het verminderen van het aantal verouderde bedrijventerreinen en verbeteren van het aanbod van nieuwe bedrijventerreinen.
- Verminderen criminaliteit tegen bedrijven
- Vergroten van het aan breedbandaansluitingen
- Verbeteren van de dienstverlening aan ondernemers
- Verbeteren van de economische bereikbaarheid
- Verbeteren innovatief vermogen van het bedrijfsleven

Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing ISV

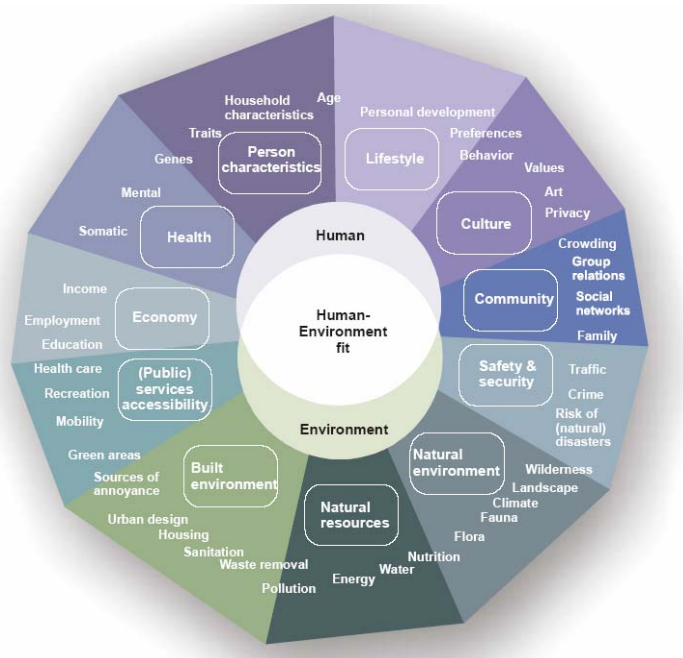
Het ISV is een van de financiële regelingen voor de fysieke kant van stedelijke vernieuwing. ISV is gericht op de herstructurering en wordt per vijf jaar ingezet om de kwaliteit in de steden te verbeteren.

Lokaal beleid

Naast het rijksbeleid is beleid op lokaal niveau erg belangrijk. Een belangrijke wet die sinds januari 2007 is ingesteld, is de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Het doel van deze wet is dat iedereen meedoet in de maatschappij. Hiervoor worden activiteiten gestimuleerd die de onderlinge betrokkenheid in buurten en wijken versterkt. Daarnaast worden mensen die zich inzetten voor anderen (als mantelwerkers en vrijwilligers) ondersteund. De gemeente voert de WMO uit. Het gedachtegoed van deze wet komt voort uit 'civil society' oftewel de zorgzame samenleving [Website WMO, 2007].

Bijlage 3 Leefbaarheid

Net als ruimtelijke kwaliteit is leefbaarheid een begrip dat een belangrijke plaats heeft ingenomen in de discussie over stedelijke vernieuwing. Leefbaarheid kan worden gezien als een onderdeel van ruimtelijke kwaliteit. Om ruimtelijke kwaliteit te realiseren in een wijk moet de wijk leefbaar zijn.



Figuur 13 Aspecten van leefbaarheid [Leijdelmeijer & van Kamp, 2003]

VROM benadert leefbaarheid als de kwaliteit van het samenleven in wijken en buurten. Volgens RIGO is leefbaarheid een verzamelterm voor verschillende aspecten die bepalend zijn voor de beleving van bewoners met betrekking tot hun woon- en leefomgeving. De beleving van bewoners wordt gevormd door hun eigen achtergrond en leefsituatie. De grote verscheidenheid aan aspecten van leefbaarheid, die het oordeel van bewoners beïnvloeden, is door Leijdelmeijer en van Kamp (2003) samengevat in een figuur (zie figuur 3). In deze figuur zijn de factoren weergegeven die zij zijn tegengekomen in de literatuur bij hun zoektocht naar een begrippenkader.

Een pragmatische insteek van het begrip leefbaarheid wordt gebruikt bij de leefbaarheidmonitor (Lemon) van RIGO die wordt uitgevoerd om het leefbaarheidsni-

veau (en eventueel vorderingen) in gemeenten te meten. Met behulp van enquêtes onder bewoners wordt de mate van tevredenheid over de woon- en leefomgeving in beeld gebracht. Er worden vier thema's onderscheiden [RIGO, 2006]:

- De fysieke woonomgeving: woningen, woonomgeving groen- en speelvoorzieningen, voorzieningen
- De sociale woonomgeving: sociaal-economische samenstelling, etnische samenstelling bevolking, betrokkenheid
- Veiligheid: Criminaliteit, veiligheidsgevoel, overlast van personen.
- Ongenoegens: overlast van activiteiten, vervuiling en verkeersoverlast.

Zowel de figuur van Leijdelmeijer (2003) als de thema's die bij LEMON behandeld worden, maken duidelijk dat leefbaarheid wordt bepaald door een combinatie van sociale, economische en fysieke aspecten. De aspecten van leefbaarheid vormen in dit onderzoek de basis voor de invulling van de ruimtelijke kwaliteit matrix.

Bijlage 4 Publiek Private Samenwerking

Om de koppeling tussen fysiek en sociaal te realiseren zullen aspecten van het project en proces gekoppeld moeten worden, zoals aangegeven in de oplossingsrichting. Publiek Private Samenwerking kan dit realiseren (PPS). Als er in Nederland gesproken wordt van PPS wordt er een vorm van project-based PPS bedoeld. Deze PPS is echter van een heel andere orde dan de policy-based PPS, waarin de oplossing voor de koppeling van de sociale en fysieke pijler wordt gezocht in dit onderzoek. Omdat het belangrijk is om het onderscheid aan te geven tussen project-based PPS en policy-based PPS is er in dit hoofdstuk ingegaan op de vormen van project-based PPS en policy-based PPS.

Vormen van project-based PPS

Er zijn verschillende verschijningsvormen van PPS. Allereerst kan er een onderscheid worden gemaakt tussen project-based PPS of policy-based PPS. Project-based PPS is hiervan de meest gebruikelijke vorm, zeker in Nederland. In project-based PPS kunnen er twee contractvormen worden onderscheiden, joint venture PPS en concessie PPS.

Joint venture

In inhoudelijk complexe projecten, zoals stedelijke gebiedsontwikkeling, wordt de contractvorm joint-venture PPS in de meeste gevallen toegepast. In deze vorm worden de functies van een gebied geïntegreerd. Er is sprake van een horizontale organisatorische complexiteit. Veel partijen hebben op hetzelfde niveau (stad, stadsdeel, wijk) belang bij een bepaald gebied. De partijen verbinden zich met elkaar door een samenwerkingsovereenkomst. De partijen dragen gezamenlijk het opdrachtgeverschap en de eindverantwoordelijkheid. Alle partijen participeren actief in deze samenwerkingsvorm aangezien de risico's, winsten en verliezen worden gedeeld. Meestal wordt er ook een aparte juridische entiteit opgericht [Bult-Spiering *et al*, 2006]. Een Nederlands voorbeeld van een joint venture is de Wijkontwikkelingsmaatschappij (WOM). Een WOM wordt ingezet bij lokale stedelijke vernieuwingsprojecten en bindt partijen tijdelijk stevig aan elkaar. De partijen investeren gezamenlijk in de wijk en dragen ook gezamenlijk het risico in de wijk. In de jaren 80 werd de eerste WOM opgericht en sindsdien is er veel ervaring opgedaan met WOM als vastgoedbedrijf die op kleine schaal panden opkoopt en opknappt om drugsoverlast te bestrijden. De meeste WOMs zijn sindsdien gericht voor grondexploitatie en de fysieke kant van de herstructureringsopgave. De

sociale en economische aspecten worden wel door de gemeente aangedragen, maar de WOM krijgt dit niet als doelstellingen mee omdat de WOM voornamelijk bestaat uit private partijen van de fysieke kant [Berenschot, 2003].

Concessie PPS

Concessie PPS wordt vooral toegepast bij infrastructurele projecten. Het verschil met joint venture is dat de opdrachtgever de regie houdt en de private partijen geen product maar een dienst afleveren. Deze dienst wordt voor een bepaalde tijd en een bepaalde capaciteit beschikbaar gesteld door de concessiehouder. Bij dit soort projecten is er sprake van een technische complexiteit. Vanwege die complexiteit worden bij concessie PPS de projectfasen geïntegreerd. De risico's worden neergelegd bij de partij die ze het beste kan beheersen. Dit leidt er vaak toe dat de politieke risico's bij de publieke partij liggen en de overige risico's bij de private partijen. Concessie PPS wordt vooral toegepast bij verticale organisatorische complexiteit. Veel lagen van de overheid moeten samenwerken (van centraal tot gemeente) met uiteindelijk de aannemers. Zij hebben elk hun eigen (overlappende) verantwoordelijkheid wat het project complex maakt. De structuur van concessie PPS wordt vastgelegd met behulp van een design-build-finance-maintain/operate contract. De partijen worden beoordeeld op de mate van het behalen van hun prestatie die aan het begin in output-overeenkomsten zijn vastgelegd.

Toepassing en voordelen van project-based PPS

PPS is al veel gebruikt in constructie projecten. Elk land heeft zijn eigen ervaringen met PPS en past PPS op een andere manier toe. VS heeft bijvoorbeeld veel ervaring met concessie PPS bij infrastructuur en Groot Brittannië met joint ventures voor de bouw en het beheer van scholen en ziekenhuizen. Nederland heeft vooral ervaring met joint ventures in gebiedsontwikkeling [Bult-Spiering *et al*, 2006]. Vooral in combinatieprojecten waar investeringen in de infrastructuur gecombineerd worden met stedelijke vernieuwing en investeringen in vastgoed. Partijen kunnen bij een project kiezen voor PPS als ze hun onderlinge afhankelijk erkennen en de meerwaarde van PPS inzien. Voordelen van PPS zijn te behalen door de vroegtijdige informatie uitwisseling en een betere kwaliteit-prijs verhouding omdat partijen in de beginfase hun wensen en eisen al op elkaar afstemmen [Canoy, 2001]. Als er voor PPS wordt gekozen hoeft het niet gegarandeerd een succes te worden. Het succes is sterk afhankelijk van de wil van partijen en de situatie. Een reden om niet te kiezen voor PPS is dat de partijen erg afhankelijk van elkaar zijn. Ze moeten op de andere partij kunnen vertrouwen en een deel van hun eigen vrijheid willen afstaan.

Definitie project-based PPS

Er zijn veel verschijningsvormen van PPS waardoor een precieze definitie niet is te geven. PPS kan wel beschreven worden aan de hand van zijn karakteristieken.

De beschrijving die Mirjam Bult-Spiering en Geert Dewulf [Bult-Spiering *et al*, 2006] hanteren is als volgt:

Een samenwerking tussen publiek en private partijen

- In alle fasen van een project
- In een project specifieke organisatie
- Met betrekking tot alle project risico's
- Onder een contractuele overeenkomst
- Met inbreng van alle partijen
- Met toegevoegde waarde voor alle partijen
- Met kansen om winst te genereren

In deze definitie zijn de vier belangrijke elementen van PPS te onderscheiden: actoren, netwerk, project en relaties [Bult-Spiering *et al*, 2006]. Actoren in PPS zijn de publieke en private partijen. Elke partij heeft zijn eigen kenmerkende eigenschappen en doelstellingen. De actoren ondervinden een overlap in hun activiteiten. Op dit gebied is er sprake van een netwerk, waarin de actoren afhankelijk van elkaar zijn en elkaar beïnvloeden. De relatie die daardoor ontstaat kan tijdelijk of vast zijn. Het project dat ze samen ondernemen valt binnen dat netwerk.

Policy-based PPS

In concessie en joint venture is er sprake van een vastgesteld einddoel. Dit in tegenstelling tot policy-based PPS, waar de samenwerking tussen de publieke en private partijen voor onbepaalde tijd is [Bult-Spiering *et al*, 2006]. Policy-based PPS is net als project-based PPS een containerbegrip, dat in de uitvoering vele vormen kan aannemen. Bij PPS kan dan vaak ook een onderscheid worden gemaakt tussen de principes van de samenwerking vorm, de ideale situatie en de benadering, de daadwerkelijke vormgeving van PPS. Omdat in dit onderzoek een oplossing voor de praktijk situatie wordt gezocht, zal de analyse voornamelijk gericht zijn op de benadering. Principes spelen een ondersteunde rol zodat wel duidelijk gemaakt kan worden wat de doelen zijn van de toepassing van policy-based PPS. Dit is vooral van belang voor de verwachtingen ten aanzien van policy-based PPS voor de koppeling van de sociale en fysieke pijler (zie hoofdstuk 5). In het hoofdstuk is een eerste analyse beschreven van wat policy-based PPS is, welke vormen policy-based kan aannemen en wat de voor- en nadelen van de samenwerking kan zijn in gebiedsontwikkeling.

Vormen van policy-based PPS

Policy-based PPS komt nauwelijks voor in Nederland maar is al wel toegepast in GB en de VS. In de VS was deze vorm van PPS ook de eerste. Pas nadat PPS werd overgenomen door Europese landen werd de PPS vorm meer project specifiek. Vooral omdat in Europa de relatie tussen publieke en private partijen zwakker is dan in de VS. Daarbij komt dat sterke leiders in de lokale bedrijvigheid vaak

afwezig in Europa [Bult-Spiering *et al*, 2006]. De private partijen die betrokken zijn bij de samenwerking van een policy-based PPS in de VS hebben vaak veel invloed in een bepaald gebied en zijn nauw bij het gebied betrokken.

Voorbeelden van policy-based PPS in de UK zijn English Partnerships (EP) waaronder Urban Development Corporations (UDC) en Urban Regeneration Companies (URC) vallen. EP's zijn een beleidsinstrument van de overheid en zorgen voor regionale en interregionale coördinatie op het gebied van stedelijke vernieuwing. Binnen de kaders van het overheidsbeleid bepaald de EP de projecten. De centrale overheid blijft wel de controle houden over de financiën. Het algemene doel van een EP is om gebieden te realiseren die goed ontworpen, duurzaam en kwalitatief sterk zijn en waar mensen plezierig kunnen wonen, werken en ontspannen. Om dit te bereiken richt een EP zich op [Website English Partnerships, 2007]:

- Strategische projecten om onder andere de economie en werkgelegenheid te stimuleren
- Het stimuleren van private investeringen in alle programma's
- Vergaande samenwerking tussen publieke en private partijen
- Versterking van flexibiliteit om geen lange termijn afspraken te hebben in gebieden.

UDC's zijn een afgeleide van een EP en dus ook een beleidsinstrument van de centrale overheid om economische ontwikkeling te stimuleren in lokale projecten. Meer gespecificeerd zijn de doelen [Website English Partnerships, 2007]:

- Effectief gebruik van land en gebouwen
- Stimuleren van ontwikkeling van bestaande en nieuwe bedrijvigheid.
- Realiseren van een aantrekkelijke leefomgeving
- Er voor zorgen dat woon- en sociale voorzieningen aanwezig zijn om mensen te stimuleren om te wonen en werken in het gebied.

Een UDC heeft een budget dat vooral gebruikt kan worden voor fysieke projecten als renovatie, infrastructuur en gebouwen. Overige financiële middelen worden vooral gehaald uit de samenwerking met private partijen.

Een andere mogelijkheid voor een EP is om een URC te vormen. Een URC is net als de UDC een joint venture van publieke en private partijen maar na het vormen van de samenwerking is het niet een publiek orgaan (zoals de UDC) maar privaat. Het doel van een URC is om de private sector te betrekken om duurzame herstructureringsstrategie vast te stellen om de complexiteit van de problemen in acht te nemen en de kansen in het hele gebied te benutten [Website URC, 2007]. URC moet dus een veelomvattend kader ontwikkelen in een bepaald gebied, maar is voornamelijk gericht op de fysieke kant en economische mogelijkheden. [DTLR, 2001].

Een Local Strategic Partnership (LSP) is een ander voorbeeld van policy-based PPS in GB. Een LSP brengt op lokaal niveau publieke, private en vrijwilligersorganisaties samen die elkaar kunnen versterken op het gebied van herstructure-

ring, gezondheid, veiligheid, etc. Door samen te werken en voorzieningen te coördineren streven LSP's er naar om de planning van voorzieningen te verbeteren en de programma's op elkaar af te stemmen. Er wordt gewerkt op een niveau waar strategische beslissingen gemaakt worden die aansluiten op de wensen van een wijk. [DETR, 2001]. Een LSP is een samenwerking tussen partijen die [Sarkar, 2003]:

- Bestaat uit bestaande groepen en stimuleert om nieuwe samenwerkingsverbanden aan te gaan
- Bewoners betreft om mee te denken over de soort buurt waar ze in willen leven
- Publieke voorzieningen verstrekt door betere afstemming tussen verschillende publieke organen.
- Bewoner en vrijwilligers groepen helpt met hun inspanningen
- Zorgt dat alle partijen inspraak hebben
- Er voor zorgt dat sociale gelijkheid gewaarborgd is.

Definitie policy-based PPS

Uit de beschrijving van deze vormen blijkt al dat policy-based PPS niet een specifieke vorm kent. Wel zijn een aantal eigenschappen te herkennen in deze vormen van policy-based PPS. Zo wordt duidelijk dat de publieke en private partijen de verantwoordelijkheid delen voor de lange termijn doelen. Ze zijn beide verantwoordelijk voor de strategische planning. Deze kunnen in het begin slechts richtlijnen zijn en gedurende het proces worden gevormd. Er is een constante organisatie in plaats van een samenwerkingsverband die opgeheven wordt zodra de gestelde doelen bereikt zijn zoals dat bij project-based PPS gebeurt. De policy-based organisatie kan zich daarom ook gedurende het proces aanpassen aan veranderingen. Daarnaast kunnen de opbrengsten en risico's worden gespreid over meerdere projecten op langere termijn.

Hieruit is de definitie afgeleid voor policy-based PPS in gebiedsontwikkeling zoals die (voorlopig) in dit onderzoek wordt gehanteerd. Policy-based PPS is:

- Een samenwerking tussen publieke, private en vrijwilligers organisaties
- Die gevormd wordt voordat specifieke projecten worden opgezet
- Voor onbepaalde tijd
- Gericht op het ontwikkelen van een integrale strategische visie op lokaal niveau
- Waarbij het landelijke beleid vertaald wordt naar de specifieke situatie op regionaal of lokaal niveau
- Om een balans in groei van stedelijke gebieden te vinden
- Met inbreng van alle partijen en bewoners
- Met toegevoegde waarde voor alle partijen
- Met verdeling van risico's en verantwoordelijkheden op de lange termijn

Voor- en nadelen policy-based PPS

De voor- en nadelen van PPS zijn al veelvuldig geanalyseerd in onderzoeken. De voordelen die aan PPS (project- of policy-based) worden toegekend zijn voornamelijk gericht op de meerwaarde die vroegtijdige samenwerking tussen partijen met zich meebrengt. Een vaak genoemd nadeel is het gevaar dat het publiek belang onvoldoende wordt gewaarborgd. Ook gaat de samenwerking tussen de publieke en private partijen niet vanzelf omdat soms haast tegengestelde belangen overbrugd moeten worden en er geleerd moet worden om de taal van de andere partij te spreken [Bult-Spiering *et al*, 2005]. Meer specifiek op policy-based PPS gericht kunnen de volgende voor- en nadelen geanalyseerd worden [Bult-Spiering *et al*, 2006; Rosenau, 1999; Dewulf, 2000].

Voordelen van policy-based PPS zijn:

- De voordelen worden behaald door de vroegtijdige samenwerking van de verschillende partijen en het samen opstellen van een strategische visie voor het gebied.
- De publieke en private partij kunnen van elkaar leren over hun werkwijzen en op die manier efficiënter met elkaar communiceren en werken om de doelen te bereiken
- Het draagvlak van projecten wordt groter door betere afstemming op de markt en de wensen van de bewoners
- De levenscyclus wordt integraal benaderd wat de prijs/kwaliteit verhouding verbeterd. De kosten kunnen op korte termijn worden verminderd.
- Marktpartijen houden rekening met toegevoegde waarde voor maatschappij bij vroegtijdige betrokkenheid
- Risicobeheersing wordt verbeterd.
- De private partij krijgt de snelheid en zekerheid met betrekking tot economische activiteiten en politieke steun.
- Lokale overheden hebben een extra inkomstenbron en kunnen de activiteiten concentreren in een gebied.
- Door integrale afweging worden gevolgen op het eigen en andere beleidsterreinen overwogen en meegenomen in de besluitvorming bij het opstellen van een strategische visie.
- De samenwerking stimuleert innovatie en het gebruik van duurzame methoden in gebiedsontwikkeling. Er wordt naar een balans in groei gezocht, waar alle partijen het mee eens zijn.
- Negatieve externe effecten kunnen worden voorkomen of worden verminderd door een integrale afweging.
- De strategische visie is praktisch en gericht op de lokale situatie omdat vooral lokale partijen betrokken zijn.
- Betere afstemming van (publieke) voorzieningen.

- De inspraak van partijen (ook bewoners en vrijwilligersorganisaties) wordt gewaarborgd
- De kansen worden benut in het hele gebied door een betere afstemming van verschillende projecten.
- Plannen worden gekenmerkt door de flexibiliteit zodat veranderingen gemakkelijk doorgevoerd kunnen worden.
- Zowel fysieke als sociale en economische aspecten in het gebied worden meegenomen waardoor de ruimtelijke kwaliteit wordt verstrekt.

Nadelen van policy-based PPS

De nadelen worden voornamelijk veroorzaakt door een botsing in belangen van de verschillende partijen. De nadelen zijn:

- Het publiek belang is in geding omdat de publieke partij zich (gedeeltelijk) moet aanpassen aan de wensen van de private partij. Democratie en principes van sociale gelijkheid komen in gevaar.
- Regelgeving verergert om alsnog het publiek belang te waarborgen.
- De kosten van projecten worden hoger onder andere doordat de publieke partijen zelf goedkoper kunnen lenen bij de staat. Daarnaast liggen de transactiekosten hoog.
- De overheid heeft zelf voldoende capaciteit om project aan te pakken
- Conflicten van belangen zijn een bron van zorg en kunnen een gevaar vormen voor de voortgang van samenwerking.
- Partijen verstaan soms niet de taal van de andere partij waardoor gemaakte afspraken (achteraf) niet duidelijk blijken te zijn. Doelen kunnen zo niet worden bereikt.
- Er zijn te veel partijen betrokken waardoor niemand zich uiteindelijk echt verantwoordelijk voelt.
- Het bereiken van consensus over de strategische visie kost veel tijd met meerdere partijen (en dus hoge transactiekosten)

Conclusie

Zoals blijkt uit de beschrijving van de vormen, bestaat er niet een soort policy-based PPS. In de volgende tabel zijn de beschreven vormen samengevat.

	EP	UDC	URC	LSP
Doel & principes	Realiseren van duurzame wijken met hoge kwaliteit waar mensen willen wonen, werken en ontspannen	Stimuleren economische ontwikkeling	Vaststellen en uitvoeren duurzame strategie	Coördineren activiteiten zodat projecten aansluiten op wensen van bewoners
Fase	Planvorming: initiëren projecten en vertalen landelijk beleid	Alle fasen	Alle fasen	Alle fasen
Niveau	(inter) regionaal	Lokaal	Lokaal	Lokaal
Publiek/privaat	Publiek	Publiek & joint-venture	Privaat & joint-venture	Joint-venture, incl. bewoners & vrijwilligers
Focus	Sociaal, fysiek en economie	fysiek	Fysiek en economie	Sociaal, fysiek

Wat ze gemeen hebben is samengevat in de voorlopige definitie. Een belangrijk verschil met project-based PPS is dat in de samenwerking al tot stand komt voordat de strategische visie is gemaakt en de samenwerking voor onbepaalde tijd is. De samenwerking heeft voordelen, maar ook nadelen die een goede afweging van de keuze voor policy-based PPS noodzakelijk maken. Aan welke voorwaarden moet worden voldaan is hier niet beschreven, maar zal in het verdere onderzoek nog worden geanalyseerd. Private partijen willen steeds eerder in het proces betrokken worden om het ontwerp te beïnvloeden. Publieke partijen vinden dit minder belangrijk, zij zien zichzelf nog steeds als de instantie die het beste kan bepalen wat goed is voor de samenleving. Toch worden langzamerhand de private partijen meer betrokken bij de strategische vraagstukken en processen. De publieke en private partijen worden onderling steeds afhankelijker van elkaar. In PPS vraagstukken is dat een sleutel tot succes om het doel te bereiken. Het is mogelijk dat in de komende jaren policy-based PPS belangrijker gaat worden [Bult-Spiering *et al*, 2006]. Als de gevaren beheerst kunnen worden in wordt verwacht dat policy-based PPS een positieve rol kan gaan spelen in stedelijke vernieuwing.

Bijlage 5 Case studie: Bureau Parkstad

Amsterdam Nieuw West (of Westelijke Tuinsteden) is een van de wijken die minister Vogelaar in 2007 heeft geselecteerd op de 40 wijken lijst. Nieuw West bestaat uit vier stadsdelen: Osdorp, Geuzenveld/Slotermeer, Slotervaart/Overtoomse Veld en een deel van stadsdeel Bos en Lommer. De wijk is vergelijkbaar met een middelgrote stad ten aanzien van de bewonersomvang en het aantal woningen. De woningen zijn overwegend snel en goedkoop gebouwde portiek-etageflats uit de jaren '50 en '60 met een relatief klein oppervlak. Ondanks dat er nog veel mensen met plezier wonen en werken, sluiten sommige woningen steeds minder aan op de wensen van bewoners. Daarbij komt dat er groeiende economische en sociale problemen zijn in de wijk, bijvoorbeeld hoog aandeel van langdurig werklozen, veel schooluitval, een toename van kansarme bevolking, afname van midden- en hogere inkomens, een toename van de onveiligheid en weinig ruimte voor bedrijven. Vernieuwing van de wijk wordt als noodzakelijk geacht [Engbersen *et al*, 2005].



Figuur 14 Gebied Amsterdam Nieuw West

De eerste grootschalige projecten op het gebied van stedelijke vernieuwing in de wijk zijn opgestart in 1999. Dit waren geïsoleerde projecten die gericht waren op een klein en specifiek deel in de wijk. Al snel werd er geconcludeerd dat er onvol-

doende succes werd geboekt op sociaal- en economisch gebied doordat de projecten op een te laag schaalniveau werden uitgevoerd. De sociale en economische problemen overschrijden namelijk het gebied. Daarnaast bestond het gevaar dat de samenhang verloren gaat tussen de gebieden als ze afzonderlijk aangepakt worden.

Om het gebied op een hoger schaalniveau aan te pakken werd Bureau Parkstad opgericht. Deze publieke organisatie bestaat uit bestuurders van de stadsdelen en de centrale stad. De eerste taak was het opstellen van de hoofdlijnen voor stedelijke vernieuwing in een ontwikkelingsplan. Bureau Parkstad werkte tijdens dat proces samen met andere partijen, vooral de woningbouwcorporaties, om de fysieke plannen aan te sterken en om sociale en economische plannen aan te sluiten op de wensen van het gebied. De samenwerking met andere partijen was op incidentele basis. Daarnaast bleven de partijen elk op hun eigen deelgebied werken, als zorg of scholen, met zijn eigen gebruikelijke rollen en verantwoordelijkheden. In de zomer van 2007 is Bureau Parkstad opgeheven en overgegaan in Koers Nieuw West.

Hoewel Bureau Parkstad een belangrijke organisatie was in de stedelijke vernieuwing in Nieuw West, is het zeker niet de enige organisatie die een rol heeft gespeeld. Woningcorporaties hebben eigen fysieke, en soms sociale, maatregelen genomen ten behoeve van de stedelijke vernieuwing. De publieke partijen hebben, naast hun taken in Bureau Parkstad, ook sociale projecten uitgevoerd. Voorschoolse educatie en het Sociaal InvesteringsProgramma (SIP) in Overtoomse Veld is hier een voorbeeld van. SIP is een initiatief van het stadsdeelbestuur Slotervaart en woningcorporaties. Het is een huis-aan-huis aanpak om de behoefte voor steun en hulpverlening op sociale vlakken van de bewoners in beeld te brengen en de bewoners te verwijzen naar de juiste instanties. Ook bewoners hebben een rol gespeeld bij de sociale vernieuwing. Een van hun initiatieven is het project “Marokkaanse buurtvaders” geweest, waarbij mannelijke bewoners op straat jongeren aanspraken en zo criminaliteit probeerden te voorkomen. In dit onderzoek zijn deze andere organisaties niet meegenomen en wordt voor de stedelijke vernieuwing in Nieuw West alleen het proces van de samenwerking in Bureau Parkstad en de projecten die zij hebben gerealiseerd meegenomen.

Procesinrichting Bureau Parkstad

In deze paragraaf wordt de samenwerking in Bureau Parkstad beschreven aan de hand van de opgestelde criteria voor de procesinrichting.

Rol partijen

In het stedelijk vernieuwingsplan in 1999 van de centrale stad Amsterdam, werd Nieuw West aangewezen als een van de drie aandachtsgebieden door de centrale stad [Engbersen *et al*, 2005]. Dit gebied strekt zich uit over vier stadsdelen, Slotervaart, Osdorp, Geuzenveld-Slotermeer en Bos en Lommer. Er was geconcludeerd dat elk van de stadsdelen met soortgelijke problemen kampten. Om de

vernieuwing in samenhang te realiseren werd er een nieuwe bestuurlijk laag georganiseerd tussen het stedelijke en het stadsdeel niveau in. De nieuwe bestuurslaag werd vormgegeven in Bureau Parkstad. Het doel van de samenwerking van de centrale stad en de stadsdelen in Bureau Parkstad was het vereenvoudigen en het versnellen van de procesgang van de stedelijke vernieuwing [Parkstad Amsterdam, 2005].

Samenwerkingsvorm

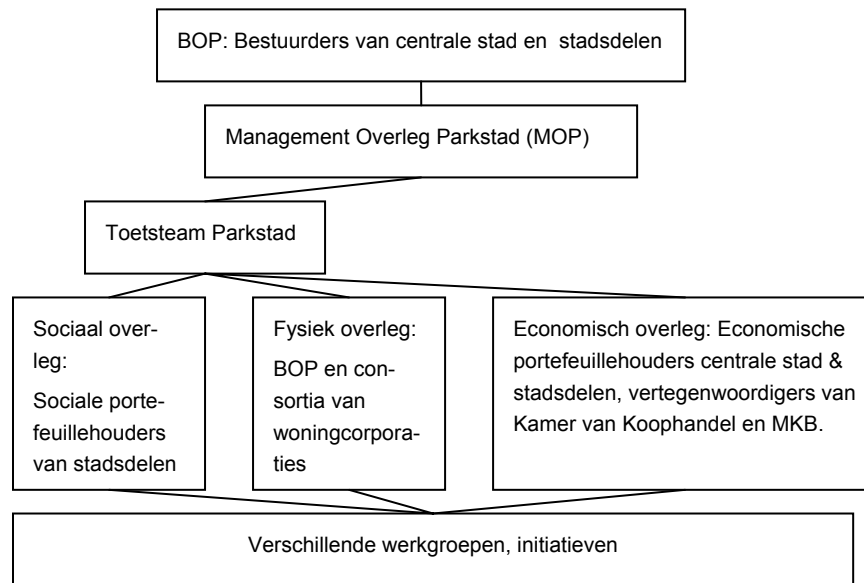
Bureau Parkstad is een samenwerking tussen de vier stadsdelen en de centrale stad. Bureau Parkstad is een onderdeel van de centrale stad, zoals de stadsdelen dit formeel ook zijn. Bureau Parkstad heeft echter wel een aparte status omdat het geen deel uit maakt van de betrokken centrale diensten [Zouridis *et al*, 2001]. De organisatie moest een aanvulling zijn op de centrale stad en de stadsdelen, op het vlak van stedelijke vernieuwing in de Nieuw West. Omdat het bureau niet door het bestuurlijk stelsel mocht kruizen is het een vrijblijvende samenwerking geworden, waarvan de constructie niet precies is vastgelegd [Zouridis *et al*, 2001]. De corporaties zitten niet in dit samenwerkingsverband. Zij hebben zelf een aantal consortia opgericht waaronder Farwest [Website Parkstad, 2007].

Inhoudelijk werkt Bureau Parkstad voor de stuurgroep, het Bestuurlijk Overleg Parkstad (BOP). BOP bestaat uit acht bestuurders van de stadsdelen en twee bestuurders van de centrale stad. Deze bestuurders zijn voornamelijk verantwoordelijk voor de fysieke portefeuilles [Zouridis *et al*, 2001].

Organisatie structuur

De organisatievorm van Bureau Parkstad is zeer vrijblijvend en geeft aan iedere partij zijn eigen inbreng, rol en verantwoordelijk. Dit maakt veel overleg nodig waardoor soms de slagkracht ontbreekt [Parkstad Amsterdam, 2005]. Bureau Parkstad bestaat voornamelijk uit overlegstructuren [Zouridis *et al*, 2001], zoals is weergegeven in figuur 15.

BOP is de stuurgroep. Zij overleggen regelmatig met consortia in het gebied over de stedelijke vernieuwing. Management Overleg is de ambtelijke tegenhanger van BOP. Daarnaast is er een economisch overleg met de ambtenaren van economische portefeuilles van de centrale stad en stadsdelen, vertegenwoordigers van KvK en het MKB. Een soortgelijk overleg is er voor de sociale pijler, met sociale portefeuillehouders van de stadsdelen. Ook bestaan er verschillende werkgroepen met overleg van de projectleiders op het betreffende thema. Het toets-team zorgt ervoor dat de programma's in lijn zijn met de visie.



Figuur 15 Organisatiestructuur Bureau Parkstad

Commitment

De nota (ontwikkelingsplan) Richting Parkstad 2015 fungeert als een soort lange termijn contract tussen de centrale stad en de stadsdelen [Bureau Parkstad, 2004]. Het College van de centrale stad heeft Bureau Parkstad een aantal uitgangspunten opgelegd die bepalen waarop Bureau Parkstad moet functioneren en die het besef meegeven van waaruit het bureau de centrale stad en de stadsdelen moet benaderen [Zouridis *et al*, 2001]. Op deze manier probeert het college te voorkomen dat de bevoegdheden en posities van de centrale stad en de stadsdelen in geding komen door handelingen van Bureau Parkstad. Het initiatief en de vormgeving van de gebiedsgerichte projecten blijven hierdoor een rol van de stadsdelen. Daarnaast dwingt het de medewerkers van het bureau om draagvlak te creëren binnen hun eigen organisatie, omdat het bureau anders geen middelen of bevoegdheden heeft om de stedelijke vernieuwing te realiseren.

Verantwoordelijkheden en taken

Bureau Parkstad is ontstaan om de stedelijke vernieuwing in Nieuw West in samenhang te realiseren en het proces te vergemakkelijken. Ze hebben echter geen eigen bevoegdheden of middelen. Elke betrokken partij behoudt zijn eigen verantwoordelijkheden, deze worden niet overgenomen door Bureau Parkstad. Bureau Parkstad heeft dus voornamelijk een ondersteunende taak. Ze regisseren, coördineren en stimuleren samenwerking bij de stedelijke vernieuwing [Zouridis *et al*, 2001]. De verantwoordelijkheden van Bureau Parkstad zijn [Zouridis, 2001]:

- Het bundelen en coördineren van deskundigheid bij de centrale stad
- Ondersteunen van een gebiedsgerichte aanpak bij de stadsdelen

- Het opstellen van een gezamenlijke stedenbouwkundige visie voor de Westelijke Tuinsteden en een beleidsvisie op de hoofdlijnen voor het vervolg van projecten, beide in overleg met de centrale stad en de stadsdelen.
- Het ontwikkelen van een operationele strategie in samenwerking met de stadsdelen en private partijen.

De visie is vastgelegd in het ontwikkelingsplan, Richting Parkstad 2015. Dit plan geeft de gewenste richting en kaders aan waarbinnen geopereerd moet worden [Bureau Parkstad, 2004]. De centrale stad maakt de strategische afwegingen tussen verschillende ontwikkelingsgebieden en stelt hoofdlijnen en uitgangspunten vast in het ontwikkelingsplan. Via dit plan sturen zij de vernieuwing. Elk stadsdeel maakt binnen de kaders van Richting Parkstad 2015 een vernieuwingsplan voor hun eigen vernieuwingsgebied. Dit plan komt tot stand door overleg tussen de woningcorporaties en het stadsdeel [Projectgroep Overtoomse Veld, 2004]. De uitwerking van de hoofdlijnen zoals gesteld in het ontwikkelingsplan zijn dus de verantwoordelijkheid van het stadsdeel. Het vernieuwingsplan moet echter wel goedgekeurd worden door de centrale stad en wordt getoetst door een speciaal toetsteam van Bureau Parkstad [Bureau Parkstad, 2004]. Zodra het vernieuwingsplan is goedgekeurd trekt de centrale stad zich terug en gaat het stadsdeel, eventueel samen met partners, het plan concreter maken tot een uitvoeringsplan.

Zouridis *et al* (2001) geeft een citaat dat het concept van Bureau Parkstad goed weergeeft: *“Het Bureau Parkstad treedt (...) in de eerste plaats op als de regisseur die diensten, stadsdelen en corporaties vanuit een positie van gelijkwaardigheid in staat stelt hun eigen rol te vervullen. Daarbij moet er voor worden gewaakt dat het teveel op de voorgrond treedt en dat door een te grote nadruk op de eigen identiteit naar buiten toe het beeld ontstaat dat het Bureau Parkstad het enige gezicht of drager is van het proces van stedelijke vernieuwing in de westelijke tuinsteden: dat is en rol die voorbehouden blijft aan stad, stadsdelen en corporaties.”*

Financieringsconstructie

De kosten van de organisatie van Bureau Parkstad worden gedekt met het ISV (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing) [Bureau Parkstad, 2004]. Daarnaast brengt elke partij de middelen in, waar ze normaal gesproken (zonder Bureau Parkstad) ook hun middelen voor in zouden zetten.

Bij de samenwerking in Bureau Parkstad wordt er onderscheid gemaakt tussen de organisatie van de fysieke vernieuwing en van de sociale vernieuwing. Bij de fysieke vernieuwing wordt er met de corporaties een overeenkomst gesloten. Hierin zijn de visie, plannen, programma's en financiële afspraken contractueel vastgelegd. De corporaties en Bureau Parkstad moeten open naar elkaar zijn, maar er is wel sprake van een gescheiden boekhouding [Bureau Parkstad, 2004]. Zowel de stadsdelen, de centrale stad en de corporaties investeren in het fysieke domein. De sociale vernieuwing is in thema's ingericht en niet specifiek voor een

bepaalde wijk. De overheid bepaald daarom de sociale plannen zelf en gaat soms samenwerkingsverbanden aan. Over het algemeen worden de projecten echter vanuit de stadsdelen en de centrale stad gefinancierd. Bij het oprichten van Bureau Parkstad bestond de ambitie om een sociaal investeringsfonds te realiseren. Dit is echter niet van de grond gekomen door de aanhoudende economische laag conjunctuur [Parkstad Amsterdam, 2005].

Visie

Bureau Parkstad speelde een belangrijke rol in het vormen van een visie voor het gebied, waarbinnen de belangen van de centrale stad, de betrokken stadsdelen en de corporaties werden verbonden [Parkstad Amsterdam, 2005]. Het ontwikkelingsplan, Richting Parkstad 2015, geeft de gewenste richting en kaders aan waarbinnen geopereerd moet worden [Bureau Parkstad, 2004]. Het plan is gerealiseerd met inspraak van de woningcorporaties, partijen van de sociale vernieuwing, Overleg Platform Stedelijke vernieuwing (OPS), Kamer van Koophandel en verscheidene bewonersgroepen [Bureau Parkstad, 2004].

De thema's die in de visie aan bod komen zijn sociaal, economie, wonen en ruimtelijke vernieuwing. Voor de sociale vernieuwing is een apart plan, De Basis, opgesteld in samenwerking met verschillende sociale partijen. Het plan gaat onder andere in op de aspecten die spelen tijdens het uitvoeren van de (fysieke) stedelijke vernieuwing. Om bewoners tegemoet te komen zijn er voorrangregelingen voor woningen ontwikkeld, begeleiding voor de verhuizing en verhuiskosten vergoeding ingesteld [Engbersen *et al*, 2005]. Daarnaast is verplicht gesteld dat er per project een beheerplan voor de leefbaarheid tijdens werkzaamheden moet worden gerealiseerd. Het sociale plan is ondertekend door de overheid, bewonersorganisaties en de woningcorporaties.

Controle op de visie

Er kan worden gesteld dat de visie leidend is in het gebied. Uitgangspunten en randvoorwaarden van het plan Richting Parkstad 2015 zijn richtinggevend [Bureau Parkstad, 2005]. Er is een toetsteam die het vernieuwingsplan van het stadsdeel en voorstellen van projecten toetst om de ruimtelijke samenhang in het stadsdeel te waarborgen.

Conclusie procesinrichting Bureau Parkstad

In deze paragraaf zijn de procescondities beschreven. Deze zijn samengevat in de onderstaande tabel.

Procescondities	Kenmerken Bureau Parkstad
Rol partijen	De centrale stad (Amsterdam) heeft de Westelijke Tuinsteden als een aandachtsgebied aangewezen. Dit gaf reden voor de vier betrokken stadsdelen om samen met de centrale stad een samenwerking aan te gaan.
Samenwerkingsvorm	Bureau Parkstad is een vrijblijvend samenwerkingsverband van de vier stadsdelen in Nieuw West en de centrale stad. Parkstad heeft geen eigen bevoegdheden of middelen. Het wordt gestuurd door het Bestuurlijk Overleg Parkstad (BOP) waarin bestuurders (voornamelijk met fysieke portefeuilles) van de stadsdelen en de centrale stad zitten.
Structuur organisatie	De organisatie is ingericht als een overleg structuur. BOP stuurt Bureau Parkstad. Zij overleggen met woningcorporaties over de fysieke herstructurering. In het economisch overleg zitten vertegenwoordigers van de economische gemeentelijke diensten, KvK en MKB. Het sociale overleg wordt gevoerd door de sociale portefeuillehouders van de stad.
Vastleggen commitment partijen	Het ontwikkelingsplan is een soort lange termijn contract tussen de centrale stad en de stadsdelen. Er is geen wettelijk bindende constructie. Overleg tussen de partijen is belangrijk.
Verantwoordelijkheden en taken	Bureau Parkstad heeft voornamelijk een ondersteunende taak bij de stedelijke vernieuwing door de samenwerking tussen de publieke partijen te regisseren, coördineren en te stimuleren. Elke partij behoudt zijn normale inbreng, rol en verantwoordelijkheid. De centrale stad heeft het ontwikkelingsplan vastgesteld. Dit is vervolgens door de stadsdelen naar hun gebied vertaald in een vernieuwingsplan. Dit plan moet weer goedgekeurd worden door de centrale stad en wordt getoetst door een team van Bureau Parkstad. De plannen worden geïmplementeerd door de stadsdelen (al dan niet in samenwerking met andere partijen).
Financieringsconstructie	De operationele kosten van Bureau Parkstad worden gedekt met het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) van de centrale overheid. De stadsdelen en de centrale stad zetten hun middelen in, waar ze die normaal ook voor zouden in zetten. De fysieke vernieuwing wordt ook gedeeltelijk gefinancierd door de woningcorporaties.
Visie	De visie is door Bureau Parkstad opgesteld en geeft de gewenste richting en kaders aan van de stedelijke vernieuwing. De thema's zijn sociaal, economie, wonen en ruimtelijke vernieuwing.
Controle	De uitgangspunten van het ontwikkelingsplan (met de strategische visie) is richtinggevend. Daarnaast worden de projecten getoetst door een speciaal team om de ruimtelijke samenhang te waarborgen.

Tabel 15 Procesinrichting Bureau Parkstad

Performance Bureau Parkstad

Voordat dat de stedelijke vernieuwing in Nieuw West wordt beoordeeld op de realisatie van ruimtelijke kwaliteit, zijn in het onderstaande schema een aantal gegevens weergegeven, die een beeld geven van (veranderingen in) de situatie in het gebied.

Algemene gegevens	Feit / verandering
Aantal inwoners	130.000 inwoners [Website Kei-centrum Nieuw West, 2007]
Criminaliteit	De aangifte van misdrijven is toegenomen in 2 van de 4 stadsdelen. De daling in de andere twee stadsdelen ligt onder de daling van het gemiddelde in Amsterdam [Parkstad Amsterdam, 2005].
Educatie	Het opleidingsniveau ligt lager dan het gemiddelde van Amsterdam [Parkstad Amsterdam, 2005].
Werkgelegenheid	De werkloosheid is gestegen tussen 2001 en 2004. Deze stijging ligt boven het gemiddelde van Amsterdam. Het aantal arbeidsplaatsen en het aantal gevestigde bedrijven in Nieuw West is gestegen, maar dit lager dan het gemiddelde van Amsterdam. Het heeft dus niet evenredig geleid tot meer banen, waardoor de arbeidsparticipatie verder is gedaald [Parkstad Amsterdam, 2005].
Woningen	Er zijn meer woningen gerealiseerd dan afgesproken, en minder woningen gesloopt. De doelstelling van differentiatie is behaald. De geplande veranderingen van 2000 tot 2015 zijn: een toename van het aantal woningen met 20%, een daling van het aantal sociale huurwoningen van 76% naar 45%, een stijging van het aantal dure huurwoningen van 9% naar 45% en een daling van de koopwoningen van 45% naar 40%. De differentiatie van de openbare ruimte is niet goed van de grond gekomen [Parkstad Amsterdam, 2005]. In 2000 waren er ongeveer 54.000 woningen [Website Kei-centrum Nieuw West, 2007]. Van 2001 t/m 2005 zijn er 6100 woningen gereed/in aanbouw [Parkstad Amsterdam, 2005].
Tevredenheid bewoners	66% van de bewoners voelt zich prettig in de buurt waar ze wonen [dO&S, 2005].
Beoordeling leefkwaliteit	De bewoners beoordelen hun buurt in Nieuw West gemiddeld met een rapportcijfer van 6.8 [dO&S, 2005].

Tabel 16 Algemene gegevens Bureau Parkstad

De Performance van Parkstad Amsterdam is gemeten met verschillende documenten, waaronder de beschrijving van de evaluatie in “Een blik vooruit” van

Parkstad Amsterdam (2005). Voor veel van de criteria aspecten was er geen nulmeting beschikbaar en kon slechts het vergelijk gemaakt worden met het gemiddelde van Amsterdam, in plaats van het meten van de verandering in het gebied. Daarnaast was er slechts beperkte data beschikbaar over de gerealiseerde projecten. In de beschikbare evaluaties is er vooral naar de toekomst gekeken om de nieuwe koers te bepalen in plaats van wat is gerealiseerd.

Waarde	Voorbeelden van plannen en projecten op het raakvlak sociaal-fysiek	Intentie tot realisatie van aspecten in het raakvlak sociaal en fysiek
Gebruiks-waarde	In het ontwikkelingsplan is opgesteld dat er een netwerk van buurtsteunpunten en multifunctionele centra, voor oa zorg, kinderopvang, ontspanning, ouderen, moeten worden gerealiseerd. Verschillende voorzieningen zijn gerealiseerd waaronder het Moeder-kind centrum Anne Tefle om moeders te ondersteunen met stappen naar zelfstandigheid [Dyvendak <i>et al</i>, 2006] en studio-west, met (muziek) activiteiten voor jongeren [Website Kei-centrum Nieuw West, 2007]. De geplande sportvoorzieningen zijn in veel van de gevallen niet gerealiseerd [Parkstad Amsterdam, 2005]. Verschillende projecten georganiseerd voor het aanpakken van rommel op straat en in portieken. Voorbeeld is het project Interim Buurtbeheer, waarin o.a. overlast werd bestreden. Er is vastgelegd dat per project een plan moet worden opgesteld voor de leefbaarheid tijdens de bouw. Ook is er een sociaal plan gerealiseerd waar maatregelen staan voor de huidige bewoners met betrekking tot de vernieuwing [Bureau Parkstad, 2004].	De intentie bestaat om gebruikswaarde te realiseren. Er zijn onderhoudsprojecten uitgevoerd, voorzieningen gerealiseerd en aandacht besteed aan het transformatie proces van de wijk.
Belevings-waarde	x	x
Toekomst-waarde	Het plan Richting Parkstad 2015 (2005) was gericht op het maken van fysieke ruimte voor bedrijvigheid, maar de effectiviteit van het economische programma is te verwaarlozen [Parkstad Amsterdam, 2005].	In het plan bestond er een intentie van het versterken van de economische structuur.

Tabel 17 Ruimtelijke kwaliteit Bureau Parkstad

Er zijn geen projecten gerealiseerd die effect hebben op de belevingswaarde van de ruimtelijke kwaliteit. Voor versterking van de wikeconomie zijn wel plannen gemaakt, maar zoals in de evaluatie van Bureau Parkstad naar voren is gekomen

is het effect van het economische programma te verwaarlozen. Ook op performance van de toekomstwaarde wordt laag gescoord. Er zijn wel concrete plannen gemaakt en projecten gerealiseerd met betrekking tot de gebruikswaarde. Deze hebben wel een sterk fysieke insteek vanwege het feit dat het voornamelijk gaat om het realiseren van nieuwe sociale voorzieningen.

Ondanks de beperking van de beschikbare data, geeft dit aan dat voor veel aspecten die door een samenwerking van de sociale en fysieke sector tot stand moeten komen, de intentie niet bestaat. Dit is ook geconstateerd in de evaluatie van Bureau Parkstad zelf. Dit is behandeld in de volgende paragraaf.

Evaluatie Bureau Parkstad en Koers Nieuw West

In 2005 is er een evaluatie uitgevoerd door de stadsdelen, centrale stad, corporaties en bewoners. Er kwamen een aantal aandachtspunten naar voren met betrekking tot de werking van Bureau Parkstad [Parkstad Amsterdam, 2005].

- De financiële constructie is complex ingericht. Een aantal meent dat het de bureaucratie in de hand werkt en het een verspilling van aandacht en tijd is.
- Doordat er veel actoren betrokken zijn in het proces is een goede onderlinge informatie uitwisseling noodzakelijk. Dit bleek een punt van aandacht
- Slagkracht is laag omdat er veel overleg nodig was. In Bureau Parkstad waren de partijen verplicht om samen te werken, alleen had Bureau Parkstad geen eigen bevoegdheden. Die moesten komen van de andere partijen, waardoor veel overeenstemming noodzakelijk was.
- De pijlers zijn nog niet voldoende op elkaar afgestemd.
- Aanpak is wel erg top-down en geïnstitutionaliseerd. De aanpak heeft daarnaast een ad-hoc karakter wat een knelpunt vormt.

De samenwerking werd echter wel in zijn geheel als positief beschouwd. Volgend de betrokkenen heeft Bureau Parkstad wel meerwaarde opgeleverd [Parkstad Amsterdam, 2005].

Toch is Bureau Parkstad op 1 juli 2007 opgeheven na de uitgebreide evaluatie. [Website Parkstad Koers Nieuw West, 2007]. Naast de genoemde aandachtspunten met betrekking tot de samenwerking kwam ook naar voren dat de fysieke vernieuwing goed op weg is, maar dat er onvoldoende succes is geboekt op sociaal-economisch terrein. Er zijn nauwelijks veranderingen opgetreden in de statistieken voor scholing, inkomen, werkgelegenheid en gezondheid. Daarnaast werd geconstateerd dat de financiering voor de fysieke projecten door de aanhoudende laagconjunctuur in gevaar kwam [Bureau Parkstad, 2005b].

Om deze problemen te ondervangen werd besloten tot een koers wijziging. De plannen van de stedelijke vernieuwing worden op hoofdlijnen doorgezet, maar de samenwerking en taken van partijen worden anders ingericht [Website Parkstad Koers Nieuw West, 2007]. De woningcorporaties gaan een grotere rol spelen in

de fysieke vernieuwing. Ze krijgen meer invloed op de uitwerkingsplannen, hoewel deze nog wel steeds goedgekeurd moeten worden door het stadsdeel. Hierdoor hebben ze meer ruimte om keuzes te maken en kunnen ze beter inspelen op de behoefte van de bewoners. Tegenover de extra mogelijkheden van de corporaties staat dat ze ook meer financiële verantwoordelijkheden krijgen.

De centrale stad en de stadsdelen (Osdorp, Slotervaart, Geuzenveld/Slotermeer en Bos en Lommer) gaan zich meer richten op de sociale en economische vernieuwing. Dit doen ze in het samenwerkingsverband "Koers Nieuw West". Doordat de corporaties een deel van de lasten voor de fysieke vernieuwing overnemen, is er extra geld beschikbaar voor de sociale en economische vernieuwing (€40 miljoen voor de komende vier jaar) [Website Koers Nieuw West, 2007]. De thema's waarop Koers Nieuw West zich richt zijn: economisch meedoen, individueel vooruitkomen (kinderen eerste, talentontwikkeling jongeren, vooruitkomen volwassenen), ontmoeten (ontmoeten in een leefbare buurt). Met projecten op deze thema's willen de centrale stad en de stadsdelen, de bewoners van Nieuw West op hetzelfde sociaal en economische peil als de gemiddelde inwoner van Amsterdam brengen [Website Koers Nieuw West, 2007].

Problemen ten aanzien van de integrale aanpak

In de evaluatie van Bureau Parkstad is naar voren gekomen dat de fysieke vernieuwing goed op weg is, terwijl er nauwelijks verbetering is opgetreden in de sociaal-economische situatie van de bewoners in de wijk. Bureau Parkstad heeft daarnaast onvoldoende de aspecten op het raakvlak van sociaal en fysiek gerealiseerd, zoals gebleken is uit een inventarisatie van gerealiseerde projecten (zie Bijlage 4). Voor de gebruikswaarde zijn plannen en projecten gerealiseerd, terwijl er nauwelijks aandacht is geweest voor aspecten in de beleefingswaarde en toekomstwaarde van de ruimtelijke kwaliteit. Aan de hand van deze gegevens kan worden verwacht dat de stedelijke vernieuwing, de ruimtelijke kwaliteit in Nieuw West onvoldoende heeft verbeterd.

De oorzaak van onvoldoende realisatie van ruimtelijke kwaliteit wordt in dit onderzoek gezocht in de samenwerking tussen de verschillende partijen. Er is gesteld dat een integrale aanpak nodig is om ruimtelijke kwaliteit te realiseren. De integrale aanpak is afhankelijk van de procesinrichting. Door de inrichting van het proces van Bureau Parkstad te vergelijken met de ideale situatie van een integrale aanpak (de criteria hiervoor zijn beschreven in Hoofdstuk 3, het theoretisch raamwerk), vallen een aantal zaken op:

- In de samenwerking van Bureau Parkstad zijn alleen publieke partijen betrokken. Bij een integrale aanpak moet er sprake zijn van een samenwerkingsverband met publieke en private partijen uit de verschillende sectoren.
- De stuurgroep van Bureau Parkstad, BOP, bestaat uit vertegenwoordigers van de stadsdelen en de centrale stad. De stuurgroep werkt op incidentele basis samen met andere partijen om plannen op te stellen. De

uitvoering verloopt echter niet meer gezamenlijk, wat wel een kenmerk is van een integrale aanpak.

- De commitment van de betrokken partijen is slechts vastgelegd door het opstellen van een gezamenlijke visie. De gezamenlijke verantwoordelijkheid van de partijen houdt op na het opstellen van de visie. Elke partij heeft in de uitvoering weer zijn eigen verantwoordelijkheden en zet zijn eigen middelen daarvoor in. Ook deze aspecten dragen niet bij aan een integrale aanpak.
- Bureau Parkstad heeft, in samenwerking met corporaties en bewoners, een visie opgesteld waarbij fysieke, sociale en economische aspecten aan bod komen. Op dit aspect kan dus wel gesteld worden dat het integraal is aangepakt.

Ondanks dat Bureau Parkstad een integrale visie voor Nieuw West heeft opgesteld, kan aan de hand van deze punten worden gesteld dat er geen integrale aanpak is gerealiseerd.

Bijlage 6 Reflectie op eigen onderzoek

In het afstudeeronderzoek wilde ik me richten op stedelijke vernieuwing, planvorming en publiek private samenwerking. Het uiteindelijke onderwerp is policy-based PPS. Dit was voor mij een nieuw onderwerp. De context, stedelijke vernieuwing, was ook nieuw. Dat maakte het noodzakelijk om niet alleen informatie te verzamelen over policy-based PPS, maar ook over stedelijke vernieuwing. Stedelijke vernieuwing is complex en het is lastig om snel grip te krijgen op de achtergrond, belangrijke partijen (zoals woningcorporaties of sociale partijen, die voor mij redelijk onbekend waren), beleid en de discussies die er spelen. Daarbij komt dat er in het afgelopen jaar veel is gebeurd op het gebied van stedelijke vernieuwing (de invoering van de 40-wijken aanpak) en er dus steeds nieuwe informatie beschikbaar was. Achteraf was het misschien handiger geweest om een meer bekende (vanuit de studie) en afgebakende context te kiezen, zodat ik me specifiek kon richten op de aspecten van de nieuwe samenwerkingsvorm. Aan de andere kant had ik dan een heel ander onderzoek gekregen omdat juist voor stedelijke vernieuwing policy-based PPS interessant is.

Door bij RIGO mijn onderzoek uit te voeren heb ik sneller informatie kunnen verzamelen over de stedelijke vernieuwing. Ze hebben mij onder andere gewezen op nieuwsbrieven, zoals de IKC-RO van Nirov en de Kei-Website. Ook heb ik meegewerkt aan een project van RIGO, waarbij de sociale investeringen in stedelijke vernieuwing in kaart gebracht moest worden. Door het nieuws te volgen en aspecten te herkennen, begon het onderwerp meer te leven en is het mij, denk ik, redelijk gelukt om de samenwerkingsvorm in de context van stedelijke vernieuwing te plaatsen.

Het feit dat stedelijke vernieuwing redelijk nieuw was, heeft er misschien aan bij gedragen dat ik minder heb onderzocht dan ik oorspronkelijk had bedacht. De tweede stap, het toetsen van de nieuwe samenwerkingsvorm in de Nederlandse situatie, heb ik niet gedaan. Graag had ik nog een aantal gesprekken en interviews uitgevoerd met experts om mijn ideeën terug te koppelen en om te zien of het onderzoek relevantie heeft met de praktijk. In het begin heb ik dit met een aantal mensen gedaan om het probleem beter in beeld te krijgen en dat was erg leuk en nuttig. Ik heb me waarschijnlijk ook verkeken op de hoeveelheid werk dat afstuderen eigenlijk is. Om onderbouwd aan te geven of de nieuwe samenwerkingsvorm in de Nederlandse situatie past, is waarschijnlijk nog een halve afstudeeropdracht.

Ook heb ik het gevoel dat ik op sommige aspecten wat lang ben blijven hangen omdat ik het gevoel had dat ik meer informatie moest verzamelen. Voordat ik een

gesprek of interview wilde regelen, moest ik zeker weten dat ik wel de juiste vragen kon stellen. Terwijl overleg juist erg nuttig is om nieuwe ideeën op te doen. Het overleg met de begeleiders heeft erg geholpen om knopen door te hakken dat op een bepaald vlak voldoende informatie was verzameld. Na die gesprekken heb ik vaak de tijd genomen om op te schrijven waar ik mee bezig was en hoe dat paste in het totaalplaatje. Dat hielp me om het overzicht en de structuur te behouden. Dit heb ik echter vooral in het begin gedaan. Halverwege het onderzoek wilde ik vooral graag de analyse van de internationale cases af hebben.

Het vaststellen van de probleemanalyse duurde lang. Ik wilde graag verder, waardoor ik net niet genoeg tijd heb besteedt aan het vastleggen van het probleem. Hierdoor was het bij de analyse in de internationale cases niet altijd duidelijk waar ik nou precies naar zocht. Het was beter geweest als ik de tijd had genomen om een Nederlandse case te analyseren op de criteria voordat ik aan de analyse van de internationale cases begon. De criteria voor de procesinrichting en performance heb ik nu ergens tussen de probleemanalyse en de analyse van de cases uitgevoerd. Ondertussen was ik al begonnen met het selecteren van de cases omdat ik daardoor op nieuwe ideeën kon komen. Het gevolg is dat ik de cases niet specifiek genoeg heb geselecteerd. Ik wilde graag wat over de procesinrichting zeggen, waardoor ik onvoldoende heb nagedacht over de performance. De cases heb ik geselecteerd op basis van wat ik mensen hoorde zeggen en wat ik las. Het bleek dat er onvoldoende informatie was voor het meten van de ruimtelijke kwaliteit. Hierdoor kon ik niet aangeven dat de integrale aanpak in de cases effectief is geweest. Het was beter geweest als ik de criteria voor performance eerder had opgesteld en de cases daarop had geselecteerd.

De cases heb ik voornamelijk geanalyseerd met behulp van documenten die ik op internet heb kunnen vinden. Ik heb voldoende informatie gevonden voor de analyse van de procesinrichting. Het nadeel van een documentatie studie vond ik dat de informatie lang abstract blijft. Je krijgt minder gevoel met wat er echt speelt. Voor het meten van de procesinrichting is het nog wel mogelijk, maar je krijgt geen gevoel of mensen tevreden zijn met de samenwerking. Je kunt dus niet zeggen of de integrale aanpak gewenst is, partijen tevreden zijn en of de samenwerking aan de verwachtingen voldoet. Aan de hand van telefonische interviews heb ik geprobeerd om wat meer gevoel te krijgen of ik de juiste informatie had verzameld en of ik de goede oplossingsrichting voor me had. Slechts bij twee cases is het gelukt om een interview te regelen. Misschien kwam dat doordat ze te ver weg waren, mijn onderzoek te abstract was en dat het belang voor hen niet duidelijk genoeg was. De informatie die ik uit de twee interviews heb gehaald waren in lijn met wat ik had gevonden. Dit kan een bevestiging zijn, maar aan de andere kant kunnen het ook de wenselijke antwoorden zijn geweest.

Het was beter geweest om face-to-face interviews te houden met meerdere mensen die betrokken waren in de samenwerking. Op die manier had ik een breder beeld kunnen krijgen, was de case meer gaan leven en had ik beter kunnen schatten in hoeverre alles werd verteld. Ook het een uitgebreidere evaluatie van het proces in de cases was erg nuttig geweest, bijvoorbeeld door overleggen bij

te wonen. Kortom, een bezoek aan de organisatie en de plekken is eigenlijk wel nodig. Omdat de cases te ver weg waren en verspreid lagen, heb ik dit niet gedaan. Door cases dicht bij huis of bij elkaar in de buurt te selecteren was een bezoek wel mogelijk geweest. Een andere optie was geweest om een case te selecteren en daar een diepte studie naar uit te voeren. Het nadeel van deze opties is echter dat de verschillende vormen van policy-based PPS minder goed onderzocht kunnen worden. De verschillen waren in dit onderzoek juist interessant.