

Een zelfredzame samenleving beschikt zelf

Een onderzoek naar zelforganisatie bij stedelijke ontwikkeling en beheer van
publieke ruimte



Laura van der Poel
Radboud Universiteit Nijmegen
Augustus 2013

Colofon

Een zelfredzame samenleving beschikt zelf
Een onderzoek naar zelforganisatie bij stedelijke ontwikkeling en beheer van publieke ruimte

Auteur: Laura van der Poel
Studentnummer s4094085
Begeleider: Erwin van der Krabben

Masterthesis Planologie
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen

Augustus 2013

Voorwoord

Gemeenschappelijke initiatieven hebben betrokken mensen nodig. Bij mijn bezoeken aan de verschillende succesvolle projecten kreeg ik steeds een warme ontvangst. Ik ontmoette mensen met veel verbindend vermogen en mocht deelgenoot zijn van hun indrukwekkende werk. De bezoeken en interviews waren een hoogtepunt tijdens het onderzoek.

Dank ben ik verschuldigd aan mijn begeleider Erwin van der Krabben en de vrienden die zich opwierpen om het rapport mee te lezen Han, Renée en Marty. En tot slot natuurlijk ons Niek, Fenna en Pim, die zorgden voor de zelforganisatie thuis.

Laura van der Poel
Augustus 2013

Trefwoorden:

zelforganisatie, stedelijke ontwikkeling, gebiedsontwikkeling, gemeenschappelijk beheer

Samenvatting

De economische (en ook de ecologische) crisis dwingt de overheid en samenleving tot grote hervormingen. Vanwege beperkte middelen is de overheid niet meer in staat om zelf alle gewenste openbare voorzieningen te ontwikkelen en in stand te houden. Tegelijk groeit het besef dat een vitale samenleving is gediend bij burgers die zelf meer verantwoordelijkheid nemen voor hun woon- en leefomgeving. Burgerbetrokkenheid komt op allerlei maatschappelijke terreinen in beeld als één van de antwoorden op deze crisissituatie.

De bestaande partijen en samenwerkingsvormen in de gebiedsontwikkeling zijn vooral gebaseerd op economische regels en samenwerking tussen overheid en marktpartijen. Via relatief grootschalige ontwikkelingen konden (tot de economische crisis) de investeringen direct worden terugverdiend door de grondopbrengsten en verkoop van vastgoed. De verschillende actuele inzichten laten echter zien dat gebiedsontwikkeling meer kleinschalig en van onderaf moet worden vormgegeven. De beschikbare middelen zijn beperkt en dat veroorzaakt druk op de markt en ruimtelijke kwaliteit. Recente literatuur over stedelijke gebiedsontwikkeling laat zien dat er nieuwe partijen en nieuwe waardedragers nodig zijn om de gebiedsontwikkeling haalbaar te maken. De initiatieven moeten kleinschaliger worden opgezet en de exploitatie in het verleden en de toekomst worden betrokken om de investeringen rendabel te maken. De nieuw onderscheiden waardedragers gaan niet alleen uit van economische motieven, maar ook van ecologische (energie en klimaat) en maatschappelijke (zoals waterveiligheid en zorg) motieven.

Verschillende maatschappelijke bewegingen zorgen ervoor dat overheid, markt en samenleving naar elkaar toe bewegen. Georganiseerde burgers nemen meer maatschappelijke initiatieven: één op de drie burgers heeft een burgerschapsstijl waarin het past om zelf initiatief te nemen om maatschappelijke doelen te bereiken. De motieven voor burgers tot handelen zijn divers. Zij handelen niet alleen vanuit economische belangen, maar vooral op basis van 'waarden': mensen handelen omdat ze iets willen veranderen, een in hun ogen 'foute' ontwikkeling willen tegengaan of juist een gewenste ontwikkeling willen bevorderen.

De actuele context van stedelijke ontwikkeling laat zien dat de bestaande economische regels niet meer toereikend zijn. De georganiseerde samenleving neemt een positie in naast de overheid en de markt. Deze samenleving heeft diverse motieven voor gebiedsontwikkeling en beheer van publieke ruimte.

De centrale vraagstelling in dit onderzoek is:

Welke randvoorwaarden en factoren bepalen dat georganiseerde burgers en/of particuliere eigenaren een maatschappelijk initiatief nemen tot stedelijke gebiedsontwikkeling en/of het beheer van publieke ruimte?

Hardin (1968) stelde dat een groep gezamenlijke gebruikers van één bron niet in staat is tot zelforganisatie. Als er een overdruk is op het gebruik van publieke goederen, ontstaat er schaarste. Individuen zijn dan niet in staat tot gemeenschappelijk beheer en gebruik. Dit onderzoek gaat uit van het IAD (Institutional Analysis and Development) model van Elinor Ostrom (2011). Zij stelde in tegenstelling tot Hardin dat gemeenschappelijk beheer en gebruik van een gezamenlijke bron wél mogelijk is omdat mensen niet uitsluitend door economische motieven worden gedreven en in staat zijn tot onderlinge organisatie en afspraken.

Ostrom heeft een achttal cumulatieve voorwaarden geformuleerd voor gemeenschappelijk beheer van een natuurlijke hulpbron. Deze cumulatieve voorwaarden vinden hun herkomst in de invulling van de in- en externe factoren van een gezamenlijk beheer. Het IAD-model van Ostrom verbindt de omgevingsfactoren met een zestal samenhangende regels die de interne organisatie van een gemeenschappelijk initiatief bepalen. In de context van zelforganisatie bij stedelijke ontwikkeling en beheer van publieke ruimten, spelen er ook andere factoren mee dan die Ostrom geeft. Het IAD-model van Ostrom is in dit onderzoek bewerkt voor toepassing bij stedelijke ontwikkeling en beheer van publieke ruimte. Er zijn regels toegevoegd over de intrinsieke of sociale 'waarden' die motiveren tot samenwerking. Dit conceptuele model is getoetst in verschillende praktijkvoorbeelden van zelforganisatie bij stedelijke ontwikkeling en gemeenschappelijk beheer van publieke ruimte.

De omgevingsfactoren betreffen de beschikbaarheid van een gebied, het draagvlak voor het initiatief in de omgeving ervan en de wisselwerking tussen de in en om het initiatief geldende regels. Ook in de voorbeelden blijkt dat het belangrijk is de communicatie met de omgeving goed vorm te geven en de relatie te onderhouden. De overheid moet het initiatief vooral niet tegenwerken, maar moet ook niet participeren.

Conform het gestelde in het IAD-model moet de groep deelnemers duidelijk begrensd zijn. Mensen moeten elkaar kennen en het gezamenlijk belang moet voor alle deelnemers duidelijk zijn. Als de groep deelnemers groter is dan ongeveer twintig mensen (een omvang waarbij de eenheid via dagelijks of wekelijks contact te onderhouden is), verdient het aanbeveling een getrapte organisatiestructuur in te voeren. Bij een getrapte structuur moeten vertegenwoordigers een mandaat hebben tot handelen.

De gezamenlijke opgave moet duidelijk en logisch zijn voor de afzonderlijke deelnemers. Er is een samenhang tussen de overeenstemming van waarden en belangen en de mate waarin deelnemers bereid zijn hun individuele behoeften ondergeschikt te maken aan het gezamenlijke doel. De gemeenschappelijke opgave moet overzichtelijk en afgebakend zijn.

De instandhouding van de sociale infrastructuur binnen de groep vraagt veel onderling contact. Naarmate de gezamenlijke opgave in omvang groeit, moet er een intensiever contact tussen de deelnemers zijn, zodat zij elkaar kunnen blijven vinden in de opgave. Deelnemers die later toetreden, behoeven extra aandacht omdat zij een deel van het proces en de daarbij behorende gezamenlijke ervaringen niet hebben meegemaakt. Zeker als de groep wat groter is, is een onafhankelijk procesbegeleider gewenst. Het verdient aanbeveling dat de overheid een terughoudende rol speelt.

Het verschil met het IAD-model is dat dit model is ontwikkeld in een meer primitieve samenleving en de deelnemers meer (economisch) afhankelijk zijn van de natuurlijke hulpbronnen. In de context van stedelijke ontwikkeling in Nederland is er meer aandacht nodig voor het onderhouden van de onderlinge relaties en zijn sancties niet goed toe te passen.

De aanbevelingen voor gemeenschappelijke initiatieven richten zich dan ook op deze aspecten. Het verdient aanbeveling om te werken aan een sociale infrastructuur waarin deelnemers elkaar direct kunnen aanspreken bij tegenstellingen. Sancties blijken niet goed toepasbaar in de context van zelforganisatie van stedelijke ontwikkeling en beheer van publieke ruimte. Voor zover de gezamenlijke doelen en afspraken concreet gemaakt zijn, is de naleving ervan niet altijd controleerbaar. Sancties worden wel als een belangrijk instrument gezien, maar er moet nog worden onderzocht welke sancties in welke situaties effectief zijn.

Het onderzoek leidt tot de conclusie dat het IAD-model van Ostrom een goede basis vormt voor de zelforganisatie bij stedelijk beheer en het gemeenschappelijk beheer van publieke ruimte. Belangrijke aandachtspunten zijn de formulering van de gezamenlijke doelen en waarden, de onafhankelijke procesbegeleiding en het onderhouden van de contacten binnen de eigen organisatie en met de omgeving.

Inhoud

Samenvatting	V
Hoofdstuk 1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding.....	1
1.2 Centrale vraagstelling en doelstelling	1
1.3 Definities en afbakening.....	2
1.4 Relevantie	5
1.5 Opbouw van het rapport.....	6
Hoofdstuk 2 Onderzoeksstrategie	7
2.1 Onderzoeksvragen en strategie	7
2.2 Onderzoeksmethode en instrumentarium	9
2.3 De selectie van cases	10
2.4 Validiteit.....	14
Hoofdstuk 3 De context van burgerbetrokkenheid bij stedelijke gebiedsontwikkeling	15
3.1 Stedelijke gebiedsontwikkeling in historisch perspectief	15
3.2 Inzichten over gebiedsontwikkeling ten tijde van de economische crisis	17
3.2.2 Locatiesynergie.....	19
3.2.3 Vier aspecten van gebiedsontwikkeling.....	20
3.2.4 Drie invalshoeken voor succes van gebiedsontwikkeling.....	21
3.2.5 Relevante aspecten voor gebiedsontwikkeling in tijden van crisis	22
3.3 Naar nieuwe verhoudingen tussen overheid, markt en burgers	23
3.3.1 Nieuwe waardedragers van gebiedsontwikkeling.....	23
3.3.2 De actoren bij gebiedsontwikkeling	25
3.3.3 Samenwerking in gebiedsontwikkeling.....	27
3.4 Burgerbetrokkenheid bij gebiedsontwikkeling.....	29
3.4.1 Het speelveld en de vormen van burgerbetrokkenheid	30
3.4.2 Actuele ontwikkelingen rond burgerbetrokkenheid.....	32
3.4.3 Ervaring met burgerbetrokkenheid bij gebiedsontwikkeling	34
3.5 Conclusies over de actuele context van burgerbetrokkenheid bij gebiedsontwikkeling	36
Hoofdstuk 4 Het Institutional analysis and Development model als theoretisch kader	39
4.1 Typering van gebiedsontwikkeling en beheer als een goed	39
4.2 Het IAD-model over zelfbeheer van gemeenschappelijke goederen.....	42
4.4 De interne organisatie van de gemeenschappelijke opgave	46
4.5 Evaluatie van resultaten.....	51
4.6 Conceptueel model voor burgerbetrokkenheid bij stedelijke gebiedsontwikkeling.....	51
4.7 Conclusies.....	53

Hoofdstuk 5 Resultaten van het onderzoek bij voorbeeldcases	55
5.1 De samenhang van factoren per casus	55
5.2 De invloed van de omgeving	59
5.3 De aanpak van de gemeenschappelijke opgave	61
5.4 De mate waarin de doelen zijn behaald	65
5.5 Conclusies over de randvoorwaarden en factoren bij zelforganisatie	66
Hoofdstuk 6 Conclusies en reflectie	69
6.1 Conclusies over de actuele context van gemeenschappelijke initiatieven	69
6.2 Conclusies over een conceptueel model voor zelforganisatie	70
6.3 De randvoorwaarden en succesfactoren voor gemeenschappelijke initiatieven	73
6.4 Reflectie naar wetenschap en maatschappij	74
Hoofdstuk 7 Aanbevelingen voor zelforganisatie van stedelijke ontwikkeling en beheer	77
7.1 Aanbevelingen op basis van de context van stedelijke ontwikkeling en zelforganisatie	77
7.2 Aanbevelingen over een conceptueel model voor zelforganisatie.....	78
7.3 De randvoorwaarden en succesfactoren voor gemeenschappelijke initiatieven	80
Referentielijst.....	82
Bijlage 1: Vragenlijst casestudy	- 1 -
Bijlage 2: Verslagen van de interviews per casus.....	- 4 -

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Gebiedsontwikkeling in Nederland werd in de afgelopen decennia gekenmerkt door grootschalige plannen en een integrale aanpak ervan. De overheid bepaalde het gewenste eindbeeld van een ontwikkeling. Veelal verwierf de gemeente de benodigde gronden en eigendommen en selecteerde partijen zoals projectontwikkelaars en woningcorporaties om samen de gebiedsontwikkeling vorm te geven.

De economische crisis in 2008 zorgde voor een daling van de huizenprijzen en maakte een overaanbod aan kantoren, winkels en bedrijfslocaties zichtbaar. De traditionele waardedragers van gebiedsontwikkeling konden de gebiedsexploitaties niet langer sluitend maken. De opgave voor gebiedsontwikkeling verschoof van uitbreiding van stedelijk gebied naar herstructurering en transformatie van bestaand gebied.

In de afgelopen jaren werden de reikwijdte en tijdshorizon van gebiedsontwikkeling verbreed: naast de investering in de gebiedsontwikkeling zelf, werden ook de huidige exploitatie en de toekomstige exploitatie betrokken bij de gebiedsontwikkeling. Er kwamen nieuwe partijen in beeld die hun rendement over een langere termijn realiseren, zoals beleggers en infrastructuurbeheerders. In een neergaande economische spiraal investeren ook deze langetermijn investeerders minder en is de gebiedsontwikkeling niet altijd haalbaar.

De economische (en ook de ecologische) crisis dwingt de overheid en samenleving tot grote hervormingen. Vanwege beperkte middelen is de overheid niet meer in staat om zelf openbare voorzieningen te ontwikkelen en in stand te houden. Het besef groeit dat een vitale samenleving is gediend bij burgers die zelf meer verantwoordelijkheid nemen voor hun woon- en leefomgeving. Burgerbetrokkenheid komt op allerlei maatschappelijke terreinen in beeld als één van de antwoorden op de crisissituatie.

Tot nu toe was het contact met bewoners en gebruikers vooral gericht op het creëren van draagvlak voor een gebiedsontwikkeling die van overheidswege werd voorgestaan. Daar waar bewoners gezamenlijk optrekken, is dat vaak gericht op belangenbehartiging (zoals natuur en klimaat) of een tegenreactie op bepaalde plannen (denk aan verkeer en geluid). Er is dan geen sprake van cocreatie of een verantwoordelijkheid bij bewoners en gebruikers.

Het aantal fysieke en virtuele contacten is enorm gegroeid als gevolg van maatschappelijke en technische ontwikkelingen. De toegang tot kennis en informatie is vermenigvuldigd. De technologische ontwikkelingen zoals bij ICT en mobiliteit zorgen vervolgens voor een versnelling. Individuen ervaren een stapeling van vraagstukken die niet eenvoudig oplosbaar zijn. Een manier waarop individuen met deze complexiteit omgaan, is zich te focussen op bepaalde onderdelen, functies, activiteiten of doelen.

Kleinschalige gebiedsontwikkeling met veel invloed van onderaf maakt het meebeslissen en dragen van verantwoordelijkheid door bewoners en gebruikers bereikbaar. Dit onderzoek richt zich op de participatie van bewoners en particuliere eigenaren binnen de actuele kaders van gebiedsontwikkeling.

1.2 Centrale vraagstelling en doelstelling

Gebiedsontwikkeling en beheer van publieke ruimte was tot nu toe vooral een zaak van de overheid en marktpartijen. De samenwerkingsconstructies die we kennen in de gebiedsontwikkeling, zoals joint ventures en concessiemodellen, komen tot stand tussen overheden en marktpartijen zoals projectontwikkelaars en beleggers. Nu de economische crisis de haalbaarheid van gebiedsontwikkeling beperkt, is de vraag actueel of georganiseerde bewoners en particuliere eigenaren willen en kunnen bijdragen aan de haalbaarheid van gebiedsontwikkeling. Met het oog op

de financiële haalbaarheid heeft gebiedsontwikkeling een bepaalde schaal nodig. Het eigendom van een gebied is doorgaans erg versnipperd over bewoners en andere eigenaren. Er zijn voorwaarden nodig om deze individuele eigenaren en gebruikers samen te laten optrekken.

De betrokkenheid van burgers bij gebiedsontwikkeling is al een aantal jaren onderwerp van overheidsbeleid. Via buurt- en wijkaanpak is in de afgelopen decennia geïnvesteerd in de betrokkenheid van bewoners bij hun woonomgeving. De betrokkenheid van bewoners beperkt zich hierbij echter veelal tot advisering en bijdragen in de uitvoering van overheidsbeleid. Om te komen tot daadwerkelijke gebiedsontwikkeling van onderaf zouden de bewoners zelf het initiatief moeten nemen en krijgen. Er zijn slechts weinig voorbeelden van dergelijke maatschappelijke initiatieven. Dit onderzoek richt zich op de analyse van deze weinige maatschappelijke initiatieven tot gebiedsontwikkeling om te beoordelen welke factoren ervoor zorgen dat gemeenschappelijke acties van burgers en eigenaren worden geïnitieerd en blijven bestaan.

De **centrale vraagstelling** van het onderzoek luidt:

Welke randvoorwaarden en factoren bepalen dat georganiseerde burgers en/of particuliere eigenaren een maatschappelijk initiatief nemen tot stedelijke gebiedsontwikkeling en/of het beheer van publieke ruimte?

Het onderzoek richt zich op de beschikbare kennis en de analyse van voorbeeldcases om te bepalen bij welke randvoorwaarden en door welke factoren georganiseerde groepen bewoners een bijdrage leveren aan gebiedsontwikkeling en beheer.

De **doelstelling** van dit onderzoek is:

De randvoorwaarden en succesfactoren formuleren voor duurzame maatschappelijke initiatieven tot stedelijke gebiedsontwikkeling en beheer van publieke ruimten door gebruikers en/of particuliere eigenaren.

1.3 Definities en afbakening

In de centrale vraagstelling zijn enkele termen gebruikt die een nadere definiëring behoeven. In het kader van de afbakening van het onderzoek wordt hierna aangegeven welke definities in dit onderzoek worden gebruikt.

Maatschappelijk initiatief:

De Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR, 2012) onderscheidt drie velden van burgerbetrokkenheid:

- De beleidsparticipatie richt zich op het meepraten en meedenken van burgers in trajecten van de overheid.
- De maatschappelijke participatie gaat over de deelname van burgers aan het maatschappelijk verkeer. Ook hier ligt het initiatief bij de overheid.
- Maatschappelijk initiatief betreft (samenwerkingsverbanden van) burgers die zelf het heft in handen nemen om een maatschappelijk doel na te streven.

Beleidsparticipatie en maatschappelijke participatie gaan vaak vooraf aan maatschappelijk initiatief.

Dit onderzoek richt zich op de vraag op welke wijze bewoners zich zodanig kunnen organiseren dat zij een aandeel van de voorbereiding, realisatie en/of exploitatie van gebiedsontwikkeling op zich kunnen nemen. Het gaat hier dus over maatschappelijk initiatief.

In het kader van dit onderzoek verstaan we onder *maatschappelijk initiatief*:

Burgers die (gezamenlijk) het initiatief nemen tot ontwikkeling, beheer en instandhouding van hun woon- en leefomgeving.

Stedelijke gebiedsontwikkeling:

Gebiedsontwikkeling betreft de verbinding van disciplines en functies binnen een beperkte ruimte.

Stedelijke gebiedsontwikkeling gaat altijd over meervoudig ruimtegebruik binnen een begrensde ruimte. Meervoudig ruimtegebruik is een vorm van fysieke verdichting, die leidt tot stapeling van ambities en verlangens van verschillende partijen. Om die stapeling om te zetten in meervoudig

ruimtegebruik is een vruchtbare participatie van verschillende partijen nodig. Dat vraagt procesmanagement (Teisman, 2001).

In dit onderzoek wordt als definitie van *stedelijke gebiedsontwikkeling* gehanteerd:

“De kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen met het oog op het (her)ontwikkelen van een stedelijk gebied.” (Zeeuw, 2011)

Organische gebiedsontwikkeling:

De belangstelling voor een meer organische manier van gebiedsontwikkeling heeft een grote vlucht genomen. “Integrale gebiedsontwikkeling wordt echter niet als passé beschouwd, noch wordt organische gebiedsontwikkeling als panacee gezien: er blijven gebieden waar een integrale aanpak de voorkeur heeft. Bovendien zijn beide vormen te combineren”. (Planbureau voor de Leefomgeving, 2012)

Bij organische gebiedsontwikkeling is er ruimte voor gevarieerde initiatieven en is sprake van een openeindeproces zonder blauwdruk: het is een optelsom van relatief kleinschalige lokale (her)ontwikkelingen. Ontwikkeling en beheer lopen in organische gebiedsontwikkeling door elkaar heen, eindgebruikers hebben een dominante rol, overheden een faciliterende. Het leidt tot meer stedelijke diversiteit en biedt een grotere mate van flexibiliteit dan de projectmatige, grootschalige en integrale planningstraditie (Planbureau voor de Leefomgeving, 2012).

Gemeenten kunnen op verschillende wijzen organische gebiedsontwikkeling bevorderen: door flexibiliteit in te bouwen in planjuridische instrumenten, via meer procesgerichte ruimtelijke plannen en toepassing van alternatieve communicatiemiddelen zoals sociale netwerken, door aanpassingen in de eigen organisatie en door nieuwe financiële modellen. Ook voor het Rijk is een rol weggelegd, onder meer op het gebied van omgevingsrecht.

Organische gebiedsontwikkeling is:

Gebiedsontwikkeling en beheer van onderaf zonder duidelijk eindbeeld en eindpunt, bestaande uit een optelsom van relatief kleinschalige lokale (her)ontwikkelingen.

Georganiseerde bewonersgroepen:

Bij gebiedsontwikkeling zijn verschillende actoren betrokken die verschillende belangen hebben en onderling afhankelijk van elkaar zijn. Netwerken ontstaan meer en meer als gevolg van toenemende professionalisering, globalisering, vervlechting van de publieke en private sector en penetratie van informatietechnologie (Bruijn & Heuvelhof, 2007).

De vraag is onder welke voorwaarden deze verschillende actoren zich willen en kunnen verenigen tot een georganiseerde eenheid die als één actor bij gebiedsontwikkeling kan optreden.

Gebiedsontwikkeling is alleen bij een bepaalde minimale ruimtelijke schaal/omvang financieel haalbaar. De eigendom van vastgoed en gronden is doorgaans versnipperd. Er zijn dus vele individuele eigenaren nodig die samen willen optrekken om een gebiedsontwikkeling haalbaar te maken. Bewonersgroepen moeten zich daartoe organiseren.

In dit rapport wordt de term ‘georganiseerde bewonersgroepen’ gebruikt voor:

Bewoners, eigenaren en gebruikers van een gebied die samen een rechtspersoon vormen om bij te dragen aan beheer, ontwikkeling en instandhouding van hun woonomgeving.

Typologie van goederen:

In het theoretisch kader, zoals in hoofdstuk 4 toegelicht, worden goederen op basis van schaarste en uitsluitbaarheid van andere gebruikers in vier typen ingedeeld:

- private goederen,
- clubgoederen,
- publieke goederen
- gemeenschappelijke goederen.

Clubgoederen zijn goederen waarbij het gebruik kunstmatig is begrensd tot een bepaalde groep gebruikers. Gemeenschappelijke goederen zijn goederen waarbij een groep individuen het gemeenschappelijk gebruik organiseert. Dit onderzoek richt zich op clubgoederen en gemeenschappelijke goederen. In het kader van beheer van publieke ruimte gaat het dan over gezamenlijke afspraken over het gebruik dat gericht is op instandhouding en ontwikkeling van de gebruiksmogelijkheden. De verdeling van openbare ruimte ten behoeve van terrassen van

aanliggende horecabedrijven kan centraal (clubgoed) ofwel via zelforganisatie (gemeenschappelijk goed) tot stand worden gebracht. Bij gebiedsontwikkeling kan het proces tot de herinrichting en functieverandering van een stedelijk gebied als een 'goed' worden beschouwd. We hebben een traditie dat de processturing hier centraal (in opdracht van de overheid) plaatsvindt. Dit proces kan ook tot stand komen via zelforganisatie door gebruikers en particuliere eigenaren.

In dit onderzoek wordt de term 'clubgoederen' gebruikt voor:

Goederen die gezamenlijk worden gebruikt, waarbij via prijsstelling (of een ander mechanisme) andere gebruikers worden uitgesloten van gebruik.

Met de term 'gemeenschappelijke goederen' wordt bedoeld:

Goederen die publiek toegankelijk en schaars zijn, waarbij een groep gebruikers en/of particuliere eigenaren zorgt voor het gemeenschappelijk beheer en de ontwikkeling ervan.

Een gezamenlijk initiatief tot gebiedsontwikkeling kan worden beschouwd als een tijdelijke opgave, namelijk het proces van een initiatief tot en met realisatie. In de actuele kijk op gebiedsontwikkeling zijn ook de huidige exploitatie en de toekomstige exploitatie betrokken (Ministerie van I & M, 2012). Uit voorbeelden van gezamenlijke initiatieven van bewoners en particuliere eigenaren blijkt dat zij vaak ook een rol spelen in het toekomstige beheer van de publieke ruimte. Dit onderzoek richt zich op zowel gemeenschappelijke initiatieven tot gebiedsontwikkeling, als gemeenschappelijk beheer van publieke ruimten. *Publieke ruimte is ruimte die publiek toegankelijk is maar zowel publiek als privaat beheerd kan zijn* (VROMraad, 2009).

Project- en procesmanagement:

Ruimtelijke ontwikkelingen werden tot op heden vaak als een project aangepakt. Deze aanpak veronderstelt een duidelijk begin- en eindpunt. Bij organische gebiedsontwikkeling is er meer sprake van een proces dan van een project. Er is geen sprake van een duidelijk eindpunt. Het is niet zeker wanneer bepaalde initiatieven plaatsvinden en óf ze plaatsvinden (Nirov & Platform31, 2012).

Een proces is nodig indien partijen niet in staat zijn een inhoudelijk besluit te nemen. Dat is het geval wanneer er wantrouwen is tussen partijen, onzekerheid is ten aanzien van het proces en/of de inhoud en de belangentegenstellingen nog niet zijn te overbruggen. Procesmanagement is het optimaliseren van condities voor een procesmatige aanpak van complexe problemen of begeleiding van veranderingen. Voor procesmanagement kan worden gekozen als projectmanagement en bestaande organisatiestructuren niet voldoen omdat er sprake is van een tijdelijke opgave, minder concrete doelen, meer opdrachtgevers en een dynamische omgeving.

De belangrijkste argumenten voor procesmanagement zijn:

- beperking van inhoudelijke onzekerheid door verschillende partijen en hun informatie en percepties over problemen en oplossingen samen te brengen
- toename van dynamiek
- transparantie van besluitvorming
- depolitisering en
- groter draagvlak (Bruijn, Ten Heuvelhof, & In 't Veld, 2010)

Procesmanagement is:

Het begeleiden en sturen van een traject naar een gesteld doel, waarbij de oplossing een gedragen resultaat is en tot stand komt door samenwerking van betrokken partijen.

Afbakening van het onderzoek:

Sinds de economische crisis is er veel onderzoek gedaan naar manieren om gebiedsontwikkeling haalbaar te maken. Hierbij zijn ook voorbeelden uit landen als Spanje en Engeland in beeld gebracht. In deze landen is de invloed van particuliere grondeigenaren op gebiedsontwikkeling groter. Bijvoorbeeld in Spanje is de initiatiefnemer van stedelijke herverkaveling altijd een particuliere eigenaar. Indien de eigenaren van twee derde van de gronden willen participeren, wordt de ontwikkeling toegestaan en kunnen de andere eigenaren kiezen of ze meedoen of worden uitgekocht. In Nederland kennen we dergelijke regels niet. De particuliere eigenaar werkt vrijwillig of niet mee aan een ontwikkeling. Dit onderzoek richt zich niet op de wijze waarop gebiedsontwikkeling tot stand komt, maar op de condities waaronder eigenaren en gebruikers zullen samenwerken in een gebiedsontwikkeling. De vooronderstelling is dat er naast economische motieven ook andere motieven een rol spelen.

Als initiatiefnemer tot gebiedsontwikkeling kunnen worden onderscheiden: de belegger, de zelfstandige ondernemer, een commerciële exploitant, maatschappelijke organisaties, ondernemerscollectieven en bewonerscollectieven (Planbureau voor de leefomgeving en Urhahn Urban Design, 2012)

Dit onderzoek richt zich op gezamenlijke initiatieven van bewoners, gebruikers en/of particuliere eigenaren. De activiteiten van institutionele beleggers, projectontwikkelaars en woningcorporaties die veel eigendom in een buurt hebben, maken geen onderdeel uit van het onderzoek. Het gaat vooral om individuen die samenwerken om tot stedelijke ontwikkeling te komen. Het kan wel gaan om een mix van deze partijen. Het is ook mogelijk dat dergelijke initiatieven worden ondersteund door projectontwikkelaars of woningcorporaties.

Het onderzoek richt zich op stedelijke gebiedsontwikkeling en beheer. Het gaat hierbij niet om industrieterreinen of bedrijventerreinen, maar om gebieden waarin de functie *wonen* van betekenis is. Het kan gaan om woonwijken, maar ook om centrumgebieden waarin de functie wonen vorm krijgt naast functies als verkeer en vervoer, openbare ruimte, winkels en horeca.

Wat betreft de aard van gemeenschappelijke initiatieven: deze kunnen betrekking hebben op zowel ontwikkeling als eigendomsrechten en beheer van gebieden; gebiedsontwikkeling kan immers niet meer los worden gezien van de exploitatie voorafgaande en na afloop van een herontwikkeling.

1.4 Relevantie

Maatschappelijke relevantie:

Gebiedsontwikkeling is een opgave met een omvangrijke financiële en maatschappelijke betekenis. De economische crisis heeft sinds 2008 de financiële én maatschappelijke kaders van deze opgaven veranderd.

Als gevolg van de economische crisis is na 2008 de grootschalige gebiedsontwikkeling langzaam tot stilstand gekomen. Gebiedsontwikkeling kan niet meer worden benaderd als een project waarbij de gebiedsontwikkeling wordt vormgegeven via een investeringsopgave. Gebiedsontwikkeling wordt tot een proces waarbij kleinschalige ingrepen van onderaf samen leiden tot een verandering van het gebied. De belangstelling voor een meer organische (van onderaf) manier van ontwikkeling is aanzienlijk toegenomen. Met deze kleinschaligheid komen ook burgers in beeld als initiatiefnemer.

De economische crisis heeft er ook toe geleid dat de overheid zelf niet meer in staat is via grondexploitatie gebiedsontwikkeling te financieren. Daarnaast leidt de betrokkenheid van de burgers bij maatschappelijke vraagstukken tot een meer vitale samenleving. De overheid verkondigt dat zij zich wil beperken tot een kaderstellende rol en initiatieven vanuit de markt en samenleving wil faciliteren. In plaats van het voormalige actieve grondbeleid neemt de overheid hiermee een passieve voorwaardenscheppende rol.

Om het bestaande voorzieningenniveau zoveel mogelijk te handhaven zullen bewonersinitiatieven een belangrijkere rol moeten spelen. Er zijn inmiddels voorbeelden waarbij particuliere gebruikers en eigenaren gezamenlijk het initiatief nemen tot de ontwikkeling en het beheer van hun woonomgeving. Dit onderzoek brengt deze ervaringen samen in een model dat bijdraagt aan toekomstige planvorming.

Wetenschappelijke relevantie:

De wetenschappelijke relevantie ligt in het verlengde van deze maatschappelijke relevantie. Vóór de crisis is veel onderzoek gedaan naar gebiedsontwikkeling. De conclusies uit eerder onderzoek zijn echter niet meer toereikend omdat de economische crisis nieuwe vragen en gezichtspunten opwerpt.

In de eerste jaren na de economische crisis was de focus van de markt en ook de wetenschap gericht op voortzetting van gebiedsontwikkeling op basis van bestaande instituties en samenwerkingsvormen.

Vanuit deze context werd gezocht naar nieuwe partners die de haalbaarheid van ontwikkelingen mogelijk zouden kunnen maken. Er is veel onderzoek verricht naar nieuwe waardedragers van gebiedsontwikkeling. Tevens is onderzoek gedaan naar de invloed van een transformatie op de exploitatie van het gebied. Er is nog relatief beperkt onderzoek verricht naar de mogelijkheden om georganiseerde burgers te betrekken bij gebiedsontwikkeling. Onderzoek naar het gemeenschappelijke beheer en gebruik van publieke voorzieningen gaat over het algemeen uit van economische drijfveren van burgers. De drijfveren van burgers zijn echter niet alleen economisch bepaald. De verbinding met sociale vakdisciplines is nog maar beperkt gelegd. Op basis van het model van Ostrom zoekt dit onderzoek naar deze verbinding.

1.5 Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 wordt de onderzoeksmethode beschreven. Hoofdstuk 3 geeft de context van gebiedsontwikkeling vanuit het perspectief van de georganiseerde bewoners. Hierbij wordt beschreven welke veranderingen zich hebben voltrokken als gevolg van de economische crisis. Vervolgens is er een beschrijving van de actoren die zijn betrokken bij gebiedsontwikkeling en de wijze waarop zij (kunnen) samenwerken. In hoofdstuk 4 volgt de beschrijving en operationalisering van het Institutional Analysis and Development (IAD)-model van Elinor Ostrom. Dit model geeft de randvoorwaarden en factoren die van invloed zijn op het gemeenschappelijk beheer van natuurlijke bronnen. Het model is ontwikkeld in de context van bosbouw en visserij en wordt hier geoperationaliseerd in de context van stedelijke ontwikkeling. In hoofdstuk 5 wordt dit model getoetst in een aantal voorbeeldcases. Hieruit volgen conclusies over randvoorwaarden en factoren die van invloed zijn op zelforganisatie in gebiedsontwikkeling en daarmee de toepasbaarheid van het IAD-model in de Nederlandse context. Hoofdstuk 6 geeft de conclusies van het onderzoek weer. In hoofdstuk 7 worden aanbevelingen op basis van dit onderzoek gedaan.

Hoofdstuk 2 Onderzoeksstrategie

In het vorige hoofdstuk is de centrale vraagstelling van dit onderzoek geformuleerd:

Welke randvoorwaarden en factoren bepalen dat georganiseerde burgers en/of particuliere eigenaren een maatschappelijk initiatief nemen tot stedelijke gebiedsontwikkeling en/of het beheer van publieke ruimte?

Dit hoofdstuk richt zich op de vraag hoe de benodigde informatie wordt verzameld om deze centrale vraag te beantwoorden. De centrale vraagstelling wordt hiertoe opgesplitst in de vragen die achtereenvolgens in dit onderzoek worden gesteld en beantwoord.

2.1 Onderzoeksvragen en strategie

Om de centrale vraag te kunnen operationaliseren is een analyse van de context een eerste vereiste. De eerste stap in het onderzoek richt zich op het in beeld brengen van de actuele context van gebiedsontwikkeling en beheer van publieke ruimte. Hierbij wordt geanalyseerd welke partijen betrokken zijn bij stedelijke ontwikkeling, hoe zij zich tot elkaar verhouden, welke fasen in het ontwikkelingsproces kunnen worden onderscheiden en welke actuele ontwikkelingen invloed hierop hebben.

Vervolgens is het de vraag wat er al bekend is over zelforganisatie door burgers en particuliere eigenaren. Wat zijn de drijfveren van mensen om zich in te spannen voor gebiedsontwikkeling of beheer van publieke ruimte? Welke onderdelen willen individuen oppakken en wat is er al bekend over randvoorwaarden hiervoor?

Daarna volgt de formulering van een theoretisch model voor zelforganisatie bij stedelijke ontwikkeling en beheer. Er is gezocht naar een theoretisch model dat de samenhang van factoren beschrijft die van belang zijn bij duurzaam gemeenschappelijk zelfbeheer. Het Institutional Analysis and Development (IAD)-model (Ostrom, 2011) komt uit de sociale wetenschap en is gebaseerd op onderzoek naar het gemeenschappelijk beheer van natuurlijke bronnen. Het IAD-model gaat uit van de hypothese dat individuen niet alleen handelen vanuit economische motieven, maar ook vanuit andere motieven. Het model betreft naast economische ook agogische factoren bij de analyse van gezamenlijk beheer. In tegenstelling tot puur economische modellen, zoals van Hardin, gaat het IAD-model ervan uit dat individuen in staat zijn om samen een gemeenschappelijke bron te beheren. Ostrom heeft aangetoond dat het model werkt in de context van het gemeenschappelijk beheer van natuurlijke bronnen.

Er is juist voor dit model gekozen omdat dit onderzoek zich richt op de randvoorwaarden en factoren die burgers en particuliere eigenaren aanzetten tot stedelijke gebiedsontwikkeling en/of beheer van publieke ruimten. De traditionele samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling zijn gericht op overheid en markt en gaan uit van puur economische motieven tot samenwerking. Het IAD-model houdt naast economische motieven ook rekening met sociale, ecologische en andere maatschappelijke motieven. In hoofdstuk 4 wordt het model nader toegelicht.

De centrale onderzoeksvraag kan worden opgesplitst in de volgende deelvragen:

1. Wat is de actuele context van maatschappelijke initiatieven tot stedelijke gebiedsontwikkeling en gezamenlijk beheer van publieke ruimten in Nederland?
2. Kan het Institutional Analysis and Development-model als theoretisch kader worden gebruikt voor het onderzoek naar zelforganisatie bij gebiedsontwikkeling en gemeenschappelijk beheer van publieke ruimte?
3. Welke randvoorwaarden en factoren zijn van belang voor succesvolle maatschappelijke initiatieven tot gebiedsontwikkeling en/of beheer van publieke ruimte?

De eerste en tweede onderzoeksvraag zijn gericht op het verzamelen van beschrijvende en verklarende kennis. Kennis kan worden omschreven als *inzichten en theorieën zoals die door anderen zijn ontwikkeld op basis van een bewerking en interpretatie van gegevens* (Radboud Universiteit Nijmegen, 2010). De actuele context van gebiedsontwikkeling wordt beschreven aan de hand van rapporten en onderzoek van anderen. De historie en ontwikkelingen rond gebiedsontwikkeling en

beheer van publieke ruimten worden weergegeven om de huidige context in dat perspectief te kunnen plaatsen. Het gaat hier dus om een beschrijving van de beschikbare kennis en de relatie met de centrale onderzoeksvraag.

De derde onderzoeksvraag richt zich op de toetsing van het conceptuele model voor maatschappelijke initiatieven tot gebiedsontwikkeling en zelfbeheer van publiek ruimte. Deze onderzoeksvraag heeft betrekking op de vraag of de factoren en randvoorwaarden in het conceptuele model ook worden waargenomen in de Nederlandse werkelijkheid. Hiertoe is het nodig voorspellende kennis te verzamelen op basis van theoretotoetsend en praktijkgericht onderzoek.

Het onderzoek is erop gericht om de werkelijkheid te begrijpen en te verklaren. Het gaat er in dit onderzoek om de bereidheid tot maatschappelijke initiatieven van georganiseerde groepen bewoners bij gebiedsontwikkeling te doorgronden en in een model te vatten. De context waarin de bewoners handelen in gebiedsontwikkeling is subjectief: deze handelingen kunnen dus in verschillende situaties verschillend zijn. Dit onderzoeksparadigma wordt 'interpretatief' genoemd (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2008).

Er is sprake van een deductief onderzoek in de zin dat er een theoretisch model wordt gebruikt aan de hand waarvan gegevens worden verzameld.

De benodigde kennis om de onderzoeksvragen te beantwoorden vormt de opmaat voor de onderzoeksstrategie. Vijf te onderscheiden onderzoeksstrategieën zijn:

- survey
- experiment
- casestudy
- gefundeerde onderzoeksbenadering
- bureauonderzoek

Vóór de keuze voor een onderzoeksstrategie moeten drie kernbeslissingen worden genomen:

- breedte of diepgang
- kwalitatief of kwantitatief onderzoek, en
- empirisch of bureauonderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2007)

Kernbeslissing	Breedte/ diepgang	Kwalitatief/ kwantitatief	Empirisch/bureauonderzoek
Onderzoeksvraag			
1 Context zelforganisatie	Breedte/ diepgang	Kwalitatief	Bureauonderzoek
2 Conceptueel model	Diepgang	Kwalitatief	Bureauonderzoek en Empirisch onderzoek
3 Factoren en voorwaarden	Diepgang	Kwalitatief	Bureauonderzoek en Empirisch onderzoek

Figuur 1: Kernbeslissingen voor de keuze van de onderzoeksstrategie

Zoals eerder aangegeven is de ervaring met maatschappelijke initiatieven tot gebiedsontwikkeling en zelfbeheer van publieke ruimte in de situatie van na de economische crisis nog beperkt. Dit onderzoek richt zich wel op de ervaringen over een langere periode. Dat brengt namelijk duurzaamheid van de randvoorwaarden en factoren bij gemeenschappelijke initiatieven in beeld. Het voortbestaan van een initiatief over een langere periode toont aan dat een initiatief kan bestaan in verschillende maatschappelijke en economische omstandigheden.

Het onderzoek is erop gericht een fenomeen in al zijn samenhangende facetten te bekijken. Daarbij spelen er subjectieve overwegingen. Er is dus eerder sprake van diepgaand onderzoek van specifieke situaties, dan dat generalisering van resultaten een doel is. De factoren en randvoorwaarden met betrekking tot een duurzaam gemeenschappelijk initiatief zijn niet goed te kwantificeren, zeker niet in hun specifieke samenhang in een specifieke context. Een kwalitatieve en interpreterende onderzoeksstrategie ligt hier voor de hand. Via de toepassing van een kwalitatieve onderzoeksmethode kunnen in het onderhavige onderzoek nieuwe ervaringen en inzichten worden verworven.

De benodigde kennis om de eerste twee onderzoeksvragen te beantwoorden wordt voornamelijk opgedaan via bureauonderzoek. Voor de toetsing van het conceptuele model in de praktijkcases is empirisch onderzoek nodig.

De derde onderzoeksvraag behoeft naast bureauonderzoek empirisch onderzoek dat is gericht op interne samenhang, specifieke contexten en subjectieve gegevens. Een onderzoek middels survey en experimenten met kwantitatieve verwerking van onderzoeksmateriaal wordt daarmee uitgesloten. Een experiment vraagt ook om handhaving van ongewijzigde omstandigheden. Los van de vraag of ervaringsdeskundigen bereid zouden zijn mee te werken aan experimenten, zijn ook de omstandigheden van gemeenschappelijke initiatieven erg verschillend.

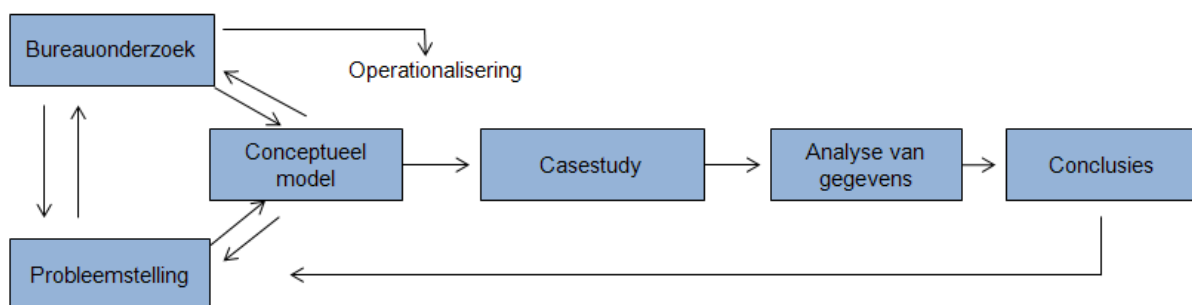
Na ampel onderzoek is gebleken dat de casestudy de aangewezen onderzoeksmethode is. De casestudy is een onderzoek waarbij de onderzoeker probeert een diepgaand en integraal inzicht te krijgen in één of enkele tijdruimtelijk begrensde objecten of processen (Verschuren & Doorewaard, 2007). Het gaat om een klein aantal onderzoekseenheden, meer diepte dan breedte, een selectieve of strategische steekproef, een open waarneming op locatie en kwalitatieve gegevens.

De casestudy is goed toepasbaar in een praktijkgericht project. Deze aanpak biedt namelijk de mogelijkheid om een integraal beeld van het onderzoeksobject te krijgen. Bovendien biedt de casestudy de mogelijkheid om het onderzoek aan te passen aan nieuwe inzichten. Er is namelijk nog relatief weinig bekend over de drijfveren en waarden die bepalend zijn voor de gemeenschappelijke initiatieven tot gebiedsontwikkeling en zelfbeheer. Wanneer verschillende cases, die onafhankelijk van elkaar worden geanalyseerd, met elkaar worden vergeleken, kan een beeld worden gevormd van de relevante factoren en randvoorwaarden. Via een kwalitatieve onderzoeksmethode kan per casus worden doorgevraagd op de relevante, en vaak met elkaar samenhangende, factoren die het succes van beheer en ontwikkeling beïnvloeden.

Na deze keuze voor de combinatie van bureauonderzoek met een casestudy als onderzoeksstrategie worden in de volgende paragrafen de onderzoeksmethode en de onderzoeksinstrumenten toegelicht.

2.2 Onderzoeksmethode en instrumentarium

Het bureauonderzoek in combinatie met een casestudy levert het volgende onderzoeksproces op:



Figuur 2: Cyclus onderzoeksproces op basis van empirisch onderzoek (Radboud Universiteit Nijmegen, 2010)

In het bureauonderzoek is gebruikgemaakt van primaire en secundaire bronnen. De kennis en gegevens over gebiedsontwikkeling, zelfbeheer en burgerbetrokkenheid zijn verzameld op basis van literatuuronderzoek, overheidsrapporten, vaktijdschriften en ander geschreven materiaal.

Er is gebruik gemaakt van onderzoeksrapporten over gebiedsontwikkeling na de economische crisis van 2008. Deze onderzoeksresultaten sluiten aan bij de actuele economische situatie. Deze situatie heeft ook invloed op de politieke en maatschappelijke context. Ook voor de beschrijving van burgerbetrokkenheid is gebruik gemaakt van recent onderzoek.

Het IAD-model is geselecteerd op basis van literatuuronderzoek. Er is gekozen voor een model dat niet langer uitgaat van de dichotomie van overheid en markt. Dit onderzoek richt zich immers op de betrokkenheid van een derde partij: namelijk georganiseerde burgers en particuliere eigenaren. Een

ander belangrijk aspect van het IAD-model is dat het model niet uitgaat van het uitsluitend economisch handelen van burgers. Literatuuronderzoek toont immers ook aan dat burgers (en ook ondernemers in wijken) zich niet alleen door economische motieven laten bewegen tot gemeenschappelijke acties (Planbureau voor de Leefomgeving, 2010). Het IAD-model onderscheidt naast economische motieven ook andere drijfveren tot samenwerking, zoals maatschappelijke en ecologische motieven.

Op basis van websites, documenten en rapporten van kenniscentra is een inventarisatie gemaakt van voorbeelden van gemeenschappelijke initiatieven tot gebiedsontwikkeling en het beheer van publieke ruimten. De selectie van de cases wordt in de volgende paragraaf toegelicht.

Voor de analyse van de cases is gebruikgemaakt van verschillende bronnen:

- media met informatie over de case
- literatuur
- betrokken personen
- waarneming van de situatie ter plaatse.

Een aantal cases werd al eerder in literatuur beschreven. Per casus is eerst een analyse gemaakt op basis van de informatie via literatuur en internet. Vervolgens is een bezoek gebracht aan alle voorbeelden en vond er een interview plaats met een van de initiatiefnemers.

Er is gekozen voor persoonlijke observatie van de situatie, omdat dit een aanvulling en bevestiging vormde van de schriftelijke en mondelinge informatie. Het interview was de aangewezen methode om informatie van personen te krijgen: voor meer diepgaande informatie is een enquête niet geschikt.

Voor het interview zijn mensen benaderd die de rol van zowel respondent, informant als deskundige hebben. Per casus is een interview gehouden met één of meer bewoners. Er is steeds gesproken met een initiatiefnemer of bestuurslid met veel kennis over het gemeenschappelijk initiatief. In een enkel geval was ook de externe deskundige begeleider aanwezig.

De contactpersonen waren mensen die zeer betrokken bij het initiatief waren en zijn. Het voordeel van deze vertegenwoordigers is dat zij veel kennis en informatie beschikbaar hebben over de situatie en het proces, en tevens hun persoonlijke ervaringen konden geven. Het nadeel is dat de rollen van respondent, informant en deskundige elkaar kunnen beïnvloeden. De persoonlijke betrokkenheid kan het beeld van het initiatief beïnvloeden.

In de cases waarin de lokale overheid nauw betrokken was, is een ambtenaar telefonisch benaderd met relevante vragen. Via deze inbreng kon het mogelijk eenzijdige beeld van een respondent-initiatiefnemer worden genuanceerd. Vervolgens is navraag gedaan naar actualiteiten rond het gemeenschappelijk initiatief, omdat belangrijke gebeurtenissen eveneens de respondent zouden kunnen beïnvloeden.

Er is gewerkt met niet-gestructureerde en semigestructureerde interviews. De op basis van het IAD-model geïnterviewde gespreksthema's zijn vooraf toegezonden aan de betreffende personen. De gesprekken startten met een beschrijving van de situatie en het proces door de initiatiefnemers. Doordat op deze manier werd gestart met een informanteninterview, kwamen de voor de respondent belangrijkste gebeurtenissen in beeld. Vervolgens is de semigestructureerde vragenlijst doorgenomen.

De veronderstelling was dat via een dergelijke kwalitatieve methode de geïnterviewde vooral zijn eigen verhaal zou vertellen en daarmee de voor hem/haar belangrijkste zaken zou beschrijven. Er is wel structuur aangebracht om de vergelijking van de verschillende cases mogelijk te maken en de invloed van de interviewer op het verloop van het gesprek te beperken.

2.3 De selectie van cases

Op basis van internet en telefonische contacten met deskundigen is een inventarisatie gemaakt van cases over gemeenschappelijke initiatieven tot stedelijke gebiedsontwikkeling en beheer van publieke ruimten. Belangrijke informatiebronnen over de aanwezige initiatieven waren naast de onderzoeksliteratuur een inventarisatie van voorbeelden van collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO)(Informatiecentrum Eigen Bouw, 2011) én een inventarisatie van collectieve maatschappelijke initiatieven (Servicepunt Anders wonen - anders leven, 2005).

Na inventarisatie bleek dat er drie hoofdtypen van cases kunnen worden onderscheiden:

1. Zelforganisatie voortkomende uit maatschappelijke waarden van de initiatiefnemers. In deze gevallen was er al een georganiseerde initiatiefgroep vanuit een ideële doelstelling (bijvoorbeeld De Hoogstraatgemeenschap). Deze organisatie heeft de gebiedsontwikkeling ter hand genomen vanuit een maatschappelijke doelstelling.
2. Collectief particulier opdrachtgeverschap. In deze voorbeelden heeft een groep belanghebbenden zich georganiseerd om de gezamenlijke gebiedsontwikkeling vorm te geven. Deze vorm komt voornamelijk voor bij woningbouwprojecten. De bewoners hebben hierbij soms ook verantwoordelijkheid genomen voor de realisatie en het beheer van openbare ruimte en maatschappelijke voorzieningen. Ook in deze voorbeelden is er vaak een gezamenlijke waarde (bijvoorbeeld duurzaamheid) die de bewoners verbindt. De georganiseerde burgers zijn samen opdrachtgever aan marktpartijen voor de gebiedsontwikkeling en het beheer.
3. Een gezamenlijk initiatief tot het beheer en de ontwikkeling van openbare ruimte en voorzieningen. Er zijn voorbeelden waarbij burgers taken overnemen die de overheid tot voor kort voor hen uitvoerde.

Voor de casestudy zijn zes cases geselecteerd. De omvang van zes cases is toereikend om de diversiteit van voorbeelden te omvatten en paste binnen de beschikbare tijd. Er zijn voorbeelden opgenomen die al enkele decennia geleden zijn gestart. Deze cases hebben immers bewezen dat zij levensvatbaar zijn en continuïteit bieden. Vervolgens is gezocht naar meer omvangrijke voorbeelden van collectief particulier opdrachtgeverschap, vanuit de veronderstelling dat meer deelnemers de aanwezigheid van goede randvoorwaarden en succesfactoren van groter belang maken. Met enkele meer recente voorbeelden is ook de invloed van de economische crisis betrokken.

Drijfveren Start initiatief	Maatschappelijke zorg	Gezamenlijke waarden en idealen	Economische motieven
1980 - 1990	De Bondgenoot Hoogstraatgemeenschap	De Bondgenoot Hoogstraatgemeenschap	
1990 - 2000		EVA Lanxmeer De Bongerd	
2000 - 2010			Westermark Stadstuin

Figuur 3: Indeling van cases naar drijfveren en startperiode

In hoofdstuk 6 worden de conclusies van het onderzoek genuanceerd naar deze drie genoemde typen van cases.

De volgende cases zijn geselecteerd:

1. Leefgemeenschap De Bondgenoot - Barneveld

De Bondgenoot is een leefgemeenschap, gestart in 1987 en gelegen in hartje Barneveld aan een woonerf. De Bondgenoot biedt een leef-, woon- en werkomgeving voor mensen en hun gezin. Er zijn negen eengezinswoningen en twaalf appartementen en een groot gemeenschappelijk huis. Het hoofddaccent ligt op het ondersteunend wonen, leven en werken. De appartementen zijn bedoeld voor mensen die tijdelijk niet geheel zelfstandig hun leven kunnen inrichten. De kracht zit in het leefmilieu: een grote familiale structuur met de warmte van gezinsleven en toch zelfstandig wonen.

De Bondgenoot is ontstaan als vervolg op zelfhulpgroepen vanuit de hervormde deelgemeente in Barneveld. Enkele gezinnen hebben begin jaren '80 van de vorige eeuw samen besloten De Bondgenoten op te richten. In aanvang vormden de gezinnen de vaste bewoners en boden zij ruimte aan medebewoners van de appartementen die na een aantal jaren weer terugstroomden naar de maatschappij (Boonzaaijer, 2011). Het onderscheid tussen vaste bewoners en medebewoners is later losgelaten.

2. Hoogstraatgemeenschap - Eindhoven

Vier zusters besloten 1983 op zoek te gaan naar een nieuwe maatschappelijke bestemming voor het klooster van de congregatie van Schijndel. Er kwamen vele initiatieven vanuit de Eindhovense samenleving. De zusters gaven vertrouwen aan initiatiefnemers die zich inzetten voor sociale doelen. Vanaf 1983 verblijven er ook vluchtelingen bij de zusters zelf in het eigen woongedeelte.

De vereniging Hoogstraatgemeenschap is een leefgemeenschap van de vier zusters én leken, opgericht als voortzetting van de zustergemeenschap omwille van de toekomst. De vereniging is opgericht in 2004, gelijktijdig met stichting De Hoogstrater. Deze stichting heeft de zorg voor het beheer van het gebouw in de geest van de congregatie van de zusters van Schijndel. Een kostendekkende huur is voldoende. Er zijn inmiddels zeven maatschappelijke organisaties die ruimte huren in het klooster. Deze huurders hebben op hun beurt de vereniging Het Kloosterhof van Gestel opgericht om de onderlinge cohesie te bevorderen (Ven, 2013).

3. EVA Lanxmeer in Culemborg

EVA Lanxmeer is een multifunctionele wijk met hoge ambities op het gebied van cultuurhistorie, landschap, water, energie, gebruik van bouwmaterialen, mobiliteit en bewonersparticipatie in de ontwikkeling en beheer van de wijk. Begin jaren '90 ontwikkelde een groep van betrokkenen en deskundigen het EVA-concept. Dit concept integreerde ecologisch bouwen met organische landschapsontwikkeling en ontwerpprincipes van permacultuur. De kernkwaliteit van het EVA-concept is de integratie van sociale, ecologische en economische aspecten. De gemeente Culemborg heeft contact gezocht met de stichting E.V.A. en samen hebben zij de wijk ontwikkeld.

EVA Lanxmeer telt inmiddels 300 huishoudens die samenwerken in onder andere de gezamenlijke tuin van hun hof, in het beheer van het openbaar groen, in het delen van auto's, in de opwekking van duurzame energie en in de ontwikkeling van stadsboerderij Caetshage.



EVA Lanxmeer

4. Zwolle – De Bongerd 1993 - 1997

Een groene, aantrekkelijke, afwisselende en zoveel mogelijk milieuvriendelijk gebouwde buurt. Een buurt waar mensen zich thuis voelen. Waar ruimte is voor verschillende levensgeschiedenissen, samenlevingsvormen, ideeën en opvattingen. Een buurt die door bewoners zelf beheerd en onderhouden wordt. Dat was het ideaal toen een groep toekomstige bewoners (met ervaringen in ontwikkelingswerk) in 1993 begon met het project dat uiteindelijk in 1997 werd gerealiseerd onder de naam De Bongerd. De Bongerd omvat 36 huur- en koopwoningen en ligt in Zwolle-Zuid.

Er zijn zestien particuliere kavels met woningen gerealiseerd en twintig woningen in eigendom en verhuur door de corporatie. Vervolgens zijn er drie bedrijfsruimten gerealiseerd: een peuterspeelzaal, buitenschoolse opvang en distributie van natuurvoeding. Deze bedrijfsruimten zijn in eigendom bij de corporatie. Later zijn er drie woningen van de corporatie verkocht. De woonblokken zijn gegroepeerd rond een semiopenbaar hofje. De inrichting van het terrein vormt een onderdeel van de planopzet. Een groot deel van het gebied wordt gebruikt voor gemeenschappelijke voorzieningen, zoals een speelplaats voor de kinderen, een centrale ontmoetingsplek, een jeu-de-boulesbaan en een fietsenberging.

5. Westermark te Laren (gemeente Lochem)

De provincie Gelderland wilde collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO) in de meest uitgebreide vorm stimuleren. De gemeente Lochem zocht hiertoe in 2002 contact met de belangenvereniging voor Laren (Wakker Laorne). Laren is een kern in de gemeente Lochem die zich kenmerkt door een grote saamhorigheid.

Er meldden zich ongeveer 160 belangstellenden voor de 80 à 90 woningen in Westermark (Laren III). De bewoners maakten hun eigen stedenbouwkundig ontwerp. Het CPO-initiatief bestaat uit verschillende levensloopbestendige typen woningen (duur, middelduur, starters en sociale huur), een huisartsenpraktijk en openbare ruimte.



Westermark

6. Stichting Stadstuin in Amersfoort

Bij de opzet van Stadstuin (2001) is gekozen voor zoveel mogelijk leefruimte in de onmiddellijke nabijheid van de woning. Uitgangspunt is een autoluwe, veilige woonomgeving met auto's uit het zicht. De samenwerking is gericht op gezamenlijk beheer en onderhoud van het park.

Voor het park is een akte van mandeligheid opgesteld. Alle eigenaren (waarbij de woningcorporatie kan optreden als spreekbuis van de huurders) hebben zeggenschap over het totale gebied. Samen met de aankoop van hun woning kochten de ruim 750 bewoners tevens een aandeel van het openbaar groen. Er is een stichting opgericht (2007) die zorgt voor de instandhouding van het openbaar groen. Hierin participeren de gemeente en bewoners.

2.4 Validiteit

In het bureauonderzoek is gebruikgemaakt van literatuur, media en documenten. Wetenschappelijk onderzoek vormde de basis voor zowel de beschrijving van de context van burgerbetrokkenheid bij stedelijke ontwikkeling als het theoretische kader van het IAD-model. Er is gebruik gemaakt van wetenschappelijk getoetst materiaal en de daarin gehanteerde begrippen.

Op basis van het voorgaande mag worden verondersteld dat de gebruikte literatuur een betrouwbaar beeld geeft van de context van het onderzoek en dat het theoretisch kader wetenschappelijk verantwoord is.

Het bestaande IAD-model is aangepast op basis van de kennis over gebiedsontwikkeling, burgerbetrokkenheid en beheer van publieke ruimte. Bij de operationalisering van het conceptuele model is systematisch gebruikgemaakt van de kennis over de context van gebiedsontwikkeling en burgerbetrokkenheid.

Via secundaire bronnen en rapporten van kenniscentra is een inventarisatie gemaakt van voorbeelden van gemeenschappelijke initiatieven tot gebiedsontwikkeling en het beheer van publieke ruimten. Dit geeft naar verwachting een goed beeld van de ervaringen tot nu toe. Er zijn namelijk niet veel voorbeelden van zelforganisatie bij stedelijke ontwikkeling. Er is een selectie van cases gemaakt op basis van diversiteit van de voorbeelden enerzijds en de duur van het bestaan ervan anderzijds. Hierbij is gezocht naar tegengestelde cases. Ondanks het beperkte aantal cases wordt hiermee een goed beeld van de ervaringen met particuliere gebiedsontwikkeling en -beheer in Nederland gegeven.

De interviews zijn gebaseerd op een semigestructureerde vragenlijst. Deze vragenlijst is opgesteld op basis van de wetenschappelijke bronnen en is vooraf getest. Bij de interviews is de respondenten voldoende ruimte geboden om hun eigen ervaringen te beschrijven. Er is rekening gehouden met de specifieke kenmerken van cases en de samenhang tussen factoren. Alle gesprekken zijn door één interviewer gevoerd, zodat er geen verschil is in de interpretatie van de antwoorden. De afzonderlijke onderwerpen en vragen zijn gecodeerd en vergeleken voor de zes cases.

Het bezoek en de interviews richtten zich op het verkrijgen van een integraal beeld van de voorbeeldprojecten. Dat beeld is samengesteld uit de randvoorwaarden en de externe en interne factoren die het initiatief hebben beïnvloed. Er is een vragenlijst samengesteld op basis van de randvoorwaarden die gelden voor het gemeenschappelijke beheer van schaarse natuurlijke bronnen. Deze randvoorwaarden zijn geformuleerd op basis van het onderzoek door Ostrom (2010). Op basis van het IAD-model is vastgesteld welke externe factoren, regels en interne factoren deze randvoorwaarden beïnvloeden. Vervolgens zijn ook factoren afgeleid uit literatuuronderzoek naar de actuele context van gebiedsontwikkeling en burgerbetrokkenheid. De samenstelling van het conceptuele model is transparant en navolgbaar. Alle geselecteerde factoren zijn vervolgens opgenomen in de vragenlijst voor de interviews. De verslagen van de interviews zijn ter controle toegezonden aan en verbeterd door de geïnterviewde personen.

Op basis van het voorgaande mag worden verondersteld dat de resultaten een betrouwbaar beeld geven van de actuele context van gebiedsontwikkeling en burgerbetrokkenheid. De resultaten van de casestudy geven een betrouwbaar beeld over randvoorwaarden en factoren die van invloed waren op het succes in de zes onderzochte cases. Uit de resultaten blijkt dat de samenhang tussen de verschillende factoren bijdraagt aan het succes van de zelforganisatie. Ook blijkt dat de potentieel te bereiken resultaten verschillend zijn bij de verschillende typen cases.

De resultaten kunnen niet worden geëxtrapoleerd naar alle burgerinitiatieven tot gebiedsontwikkeling en beheer van publieke ruimte in Nederland. Er is namelijk niet een kwalitatief volledig overzicht of een indeling die dat mogelijk maakt. Het doel van deze casestudy is niet om de resultaten te extrapoleren. Elke situatie kent immers zijn eigen specifieke context en actoren. Het doel is om de factoren en randvoorwaarden in beeld te brengen die van invloed kunnen zijn bij zelforganisatie, de samenhang daartussen en de invloed op het resultaat te analyseren. Op basis van de relatief beperkte ervaringen met zelforganisatie en de diversiteit van voorbeelden mag worden verondersteld dat de conclusies over randvoorwaarden en factoren generaal gelden bij maatschappelijke initiatieven tot stedelijke ontwikkeling en beheer van publieke ruimte.

Hoofdstuk 3 De context van burgerbetrokkenheid bij stedelijke gebiedsontwikkeling

Dit hoofdstuk geeft een beeld van de historie, invalshoeken en aspecten van gebiedsontwikkeling in Nederland en de veranderende rol van georganiseerde burgers hierbij. Deze kennis en informatie geven de context voor gemeenschappelijke initiatieven tot stedelijke ontwikkeling en beheer van publieke ruimte. De kennis en informatie over de context wordt gebruikt om het conceptuele model in hoofdstuk 4 te vormen.

De eerste paragraaf gaat over de historie van gebiedsontwikkeling, daarna volgt in paragraaf 3.2 een beschrijving van de bewegingen direct na de economische crisis van 2008. De bestaande publiek-private verhoudingen en samenwerkingsvormen blijven dan nog overeind. Deze paragrafen laten zien dat de betrokkenheid van burgers bij gebiedsontwikkeling beperkt was. De vraag naar woningen was steeds groot en de aangeboden woningen konden moeiteloos worden verkocht of verhuurd. Paragraaf 3.3 beschrijft vervolgens de invloed van nieuwe waardedragers en nieuwe partijen bij gebiedsontwikkeling. In paragraaf 3.4 worden ontwikkelingen rond burgerbetrokkenheid bij gebiedsontwikkeling beschreven. Het hoofdstuk eindigt met conclusies over de ontwikkelingen en factoren die van belang zijn voor zelforganisatie bij stedelijke ontwikkeling.

3.1 Stedelijke gebiedsontwikkeling in historisch perspectief

Eerst wordt een beschrijving gegeven van het ontstaan van gebiedsontwikkeling en de ontwikkeling van deze wijze van werken. Daarna wordt dat proces geanalyseerd.

In vroegere ruimtelijke plannen werden de openbare functies van een gebied gekoppeld aan afgebakende gebieden en in verschillende kleuren op een plankaart aangegeven. Inmiddels worden er meerdere functies binnen een bepaalde ruimte ingevuld. Tevens zijn er meerdere partijen betrokken bij de ontwikkeling en invulling van die functies. De inrichting van de openbare ruimte is complexer geworden door deze betrokkenheid van meerdere belanghebbenden en meerdere functies. Gebiedsontwikkeling tracht een antwoord te bieden voor deze groeiende complexiteit.

De Zeeuw (Zeeuw, 2011) definieert gebiedsontwikkeling als: "De kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen met het oog op het (her)ontwikkelen van een gebied".

Bij gebiedsontwikkeling worden de verschillende functies zoals infrastructuur, wonen, werken en recreatie in hun onderlinge samenhang gerealiseerd binnen een afgegrensd gebied. Gebiedsontwikkeling leidt ertoe dat de verschillende functies in een gebied in samenhang met elkaar worden benaderd, de publieke en private functies beter op elkaar worden afgestemd en er een integrale business case ontstaat waarin de kosten en opbrengsten in het kader van de grondexploitatie beter kunnen worden verevend (Ministerie van VROM, 2009).

Met de nota Ruimte in 2004 werd onderkend dat de ruimtelijke ontwikkeling een integrale aanpak vraagt waarbij sociaal economische vraagstukken, water en mobiliteit en andere ontwikkelingen worden geïntegreerd in de aanpak. Deze benadering vormde een impuls voor gebiedsontwikkeling.

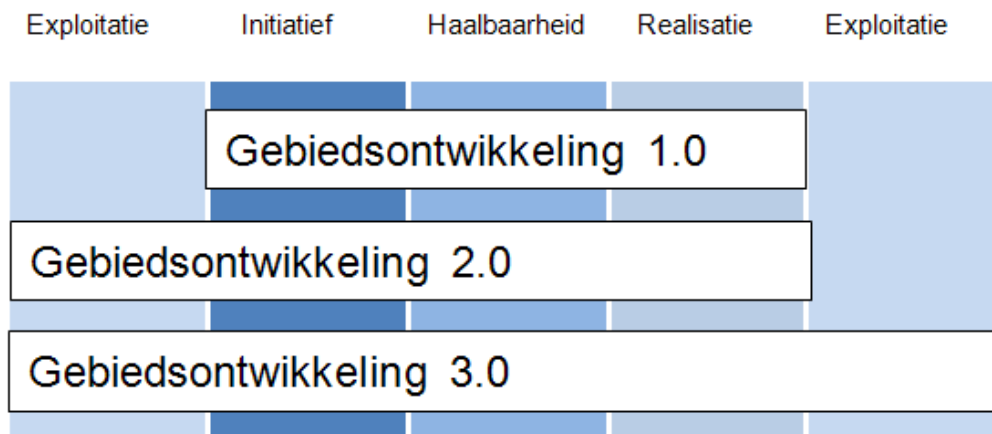
Aan de hand van een aantal praktijkvoorbeelden formuleerde de adviescommissie gebiedsontwikkeling de factoren die het succes van gebiedsontwikkeling positief beïnvloeden (Adviescommissie gebiedsontwikkeling, 2005):

- Samenwerking tussen partijen is van essentieel belang. De gebiedsontwikkeling zou moeten gaan over urgente maatschappelijke vraagstukken. Dat vertaalt zich veelal in de algemene wil en een herkenbaar en breed gedragen gevoel van urgentie om een vraagstuk op te lossen.
- Het is van belang dat relevante personen en functionarissen zichtbaar hun verantwoordelijkheid nemen voor de opgave. Deze personen kunnen dan worden gezien als een boegbeeld van de verandering.
- Een actieve communicatie is van groot belang. Het gaat dan vooral om de vaardigheid om een overtuigend verhaal te houden en de capaciteit om verbindingen te leggen tussen belangen en verschillende mensen.

- Er moet sprake zijn van een aansprekende inhoudelijke visie. Men moet de opgave kernachtig kunnen verwoorden om mensen en partijen hieraan te verbinden. Het helpt hierbij de opdracht te vertalen van kwantitatieve naar kwalitatieve doelen.
- De gebiedsontwikkeling moet gepaard gaan met een financiële strategie. De financiële strategie moet verbinding leggen met grondeigendom of aan te leggen infrastructuur.
- Het formele, juridisch en financieel instrumentarium moet effectief worden ingezet. Belangrijke instrumenten zijn de Wet ruimtelijke ordening, grondexploitatie, grondprijnsbeheersing, Europese richtlijnen en het mededingingsvraagstuk.

Vóór de economische crisis was er sprake van gebiedsontwikkeling op grote schaal. Er was sprake van een aanbod gestuurde markt waarin winst werd gerealiseerd via grond- en opstalontwikkeling. Het samenwerkings- en financiële model was gericht op ontwikkeling en realisatie. Tijdens de economische crisis verdween het vertrouwen dat investeringen op lange termijn konden worden terugverdiend. Gebiedsontwikkeling was nog mogelijk via stapsgewijze kleinschalige transformatie met een langetermijnhorizon en aan de hand van een globaal masterplan. Hierbij werd het bestaande gebied meer als basis van de verandering gezien.

Bij het toekomstige 'gebiedsontwikkeling 3.0' wordt zowel gestuurd op de huidige en tijdelijke exploitatie van het gebied als op het beoogde gebruik in de uiteindelijke exploitatiefase. Hierbij worden dus kostenbesparende investeringen in infrastructuur en duurzaamheid en hun effect op de toekomstige exploitatie betrokken bij de gebiedsontwikkeling.



Figuur 4: Het proces van gebiedsontwikkeling door de tijd (Ministerie van I & M, 2012)

De fasen van gebiedsontwikkeling

Bij gebiedsontwikkeling werden (en worden) vier fasen onderscheiden:

- de initiatieffase
- de haalbaarheidsfase
- de realisatiefase, en
- de fase van exploitatie en beheer (Ministerie van VROM, 2009).

Sinds Gebiedsontwikkeling 3.0 wordt ook de toekomstige exploitatie als een fase onderscheiden. In de *initiatieffase* komt het initiatief tot stand. Er wordt informatie verzameld en er worden randvoorwaarden geformuleerd, die samen worden vastgelegd in een intentieovereenkomst. In deze fase voert de overheid een risico/actor-analyse uit. In een ontwikkelingsstrategie worden de ambities, intenties en mogelijkheden van een locatie en de gewenste inzet van overheid en marktpartijen vastgelegd. Dat is de basis voor het samenwerkingsmodel tussen overheid en private partijen. De voornemens over het samenwerkingsmodel met verdeling van risico's, kosten en zeggenschap worden aan het einde van deze fase vastgelegd in een intentieovereenkomst.

De *haalbaarheidsfase* bestaat uit de definitiefase, de ontwerpfase en de voorbereidingsfase. Deze fase wordt afgesloten met een realisatieovereenkomst. In deze fase krijgt de samenwerking tussen overheid en marktpartijen vorm.

In de *realisatiefase* worden de plannen uitgevoerd. Deze fase wordt afgesloten met een exploitatieovereenkomst.

In de *fase van exploitatie en beheer* ten slotte wordt de toekomstige situatie van exploitatie en beheervormgegeven. Met de betrokkenheid van deze toekomstige exploitatie ontstaat er een cyclisch proces.

Voor een succesvolle realisatie van een project moeten de juiste partijen worden betrokken, op het juiste moment, in de juiste rolverdeling en via de juiste procedure. Er is in de initiatiefase een analyse van de marktsituatie nodig om te beoordelen of de gekozen ontwikkelingsstrategie vertaald kan worden naar afspraken.

Via een risico/actor-analyse wordt het risicoprofiel van de opgave geanalyseerd en wordt het krachtenveld van eigenaren, gebruikers, overheden en andere belanghebbenden in kaart gebracht. Het grondeigendom, de mate waarin partijen zijn betrokken en de omvang van de risico's bepalen of er mogelijkheden zijn de risico's te verdelen tussen overheid en marktpartijen (Ministerie van VROM, 2009, p. 20).

De risico/actor-analyse beschrijft de grondposities, gebruikers, het risicoprofiel, de positie van de overheid en de positie van de markt. Op basis van de aard en omvang van de gebiedsontwikkeling wordt vervolgens beschreven wat de ruimtelijke mogelijkheden zijn, welke mogelijke bijdragen partijen kunnen leveren en wat de risico's zijn.

In de samenwerking tussen de overheid en marktpartijen worden onderscheiden de voorbereidende fase, de fase van selectie of aanbesteding en de fase vanaf de gunning. Deze fasen worden ingepast in achtereenvolgens de initiatiefase, haalbaarheidsfase en realisatiefase van gebiedsontwikkeling.

Gebiedsontwikkeling is gebaat bij een vroegtijdige betrokkenheid van de partners c.a. marktpartijen met wie men samenwerkt (Ministerie van VROM, 2009), omdat een goed plan aansluit op de vraag van de gebruikers. Dilemma's hierbij zijn dat publieke en private belangen kunnen wringen en dat in een vroeg stadium het plan en daarmee de over en weer verwachte prestaties nog niet helder zijn. Met het betrekken van de huidige exploitatie en toekomstige exploitatie en/of gebruik in gebiedsontwikkeling 3.0 worden ook het aantal en de diversiteit van betrokken partijen bij gebiedsontwikkeling groter.

De volgende partijen zijn betrokken bij een stedelijke gebiedsontwikkeling:

- de lokale overheid
- de projectontwikkelaars en grondeigenaren
- de financier voor de kortetermijn investeringen (meestal een bank)
- de financier voor de langetermijn ontwikkeling (bank of beleggingsmaatschappij)
- de huurders en pachters
- de inwoners en gebruikers
- de belangenorganisaties
- de provincie en het Rijk (Dubben & Williams, 2009)

In de periode vóór de economische crisis van 2008 werd gebiedsontwikkeling door de overheid en projectontwikkelaars met veel grondeigendom georganiseerd. De overheid verwierf vaak de gronden en zocht marktpartijen om tot uitvoering te komen. De behoefte aan woningen, kantoren, winkels etc. was groot en de vraag naar dit vastgoed diende zich zelf aan.

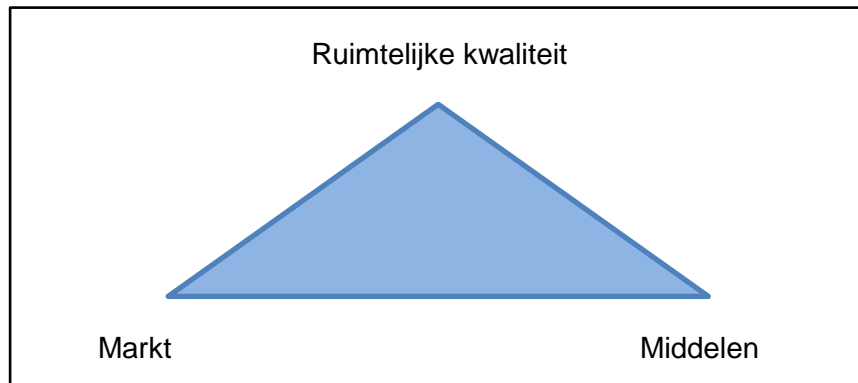
In de volgende paragrafen worden actuele inzichten over gebiedsontwikkeling gegeven. Deze inzichten leiden tot verandering van processen en nieuwe en vernieuwde vormen van samenwerking.

3.2 Inzichten over gebiedsontwikkeling ten tijde van de economische crisis

Toen de gebiedsontwikkeling vanaf 2008 langzaam stil viel, is er gezocht naar alternatieve vormen en werkwijzen. In de afgelopen jaren zijn er verschillende theorieën geformuleerd over de aanpak en het succes van gebiedsontwikkeling. In deze paragraaf wordt een aantal relevante theorieën beschreven.

3.2.1 Drie invalshoeken van gebiedsontwikkeling

Van 't Verlaat (2003) onderscheidt drie invalshoeken voor gebiedsontwikkeling: ruimtelijke kwaliteit, markt en middelen. Deze theorie is van ver voor de economische crisis. Doordat de theorie een helder en nog steeds actueel kader bevat, is die hier opgenomen.



Figuur 5: Drie invalshoeken van gebiedsontwikkeling (Verlaat, 2003)

In het proces van gebiedsontwikkeling is er een spanningsveld tussen deze verschillende invalshoeken en zal een keuze voor een zwaartepunt worden gemaakt. De ruimtelijke kwaliteit, markt en middelen vormen het kader voor afspraken tussen partijen.

Ruimtelijke kwaliteit

De ruimtelijke kwaliteit betreft de belevingswaarde, gebruikswaarde en toekomstwaarde. Deze kunnen vanuit verschillende dimensies (economisch, sociaal, cultureel en ecologisch) worden beoordeeld. Ook is de beoordeling wisselend vanuit maatschappelijk, publiek of privaat perspectief.

De fysieke ruimtelijke kwaliteit wordt bepaald door de constructie, stevigheid, duurzaamheid, functionaliteit en schoonheid van wat wordt gerealiseerd. Alleen het fysieke resultaat is echter niet voldoende voor succes: het gebied moet meer 'van onderop' worden vormgegeven. Ontwikkelingen moeten vooraan beginnen en aansluiten op kracht en energie die in het gebied zelf aanwezig is. Dat is een organisch proces dat ruimte biedt aan invloeden vanuit het gebied zelf.

Om het proces van gebiedsontwikkeling succesvol te laten verlopen moeten partijen een goed beeld hebben van het ontwikkelingsgebied na de transformatie. Er moet een nieuw beeld van het gebied worden gemaakt dat aansluit bij de veranderopgave. Hierbij moet gebruik worden gemaakt van marketing, branding en referentiebeelden. Dit beeld moet geen blauwdruk zijn en wel ruimte laten voor de spontane invloed tijdens het proces van gebiedsontwikkeling.

Markt

De markt betreft de vraag en het aanbod van grond en vastgoed, de fasering van het proces en de belangen van de verschillende partijen in elke fase van het proces

Het onderscheiden en betrekken van marktpartijen begint bij de belanghebbenden in het gebied zelf. Er moet worden aangesloten bij de in het gebied aanwezige krachten. Tot de economische crisis waren, naast de overheid, projectontwikkelaars en woningcorporaties de belangrijkste partijen. Zij bepaalden de nieuwe inrichting van een gebied. De inbreng van andere partijen was vooral gericht op draagvlak van hun plannen. De private partners in gebiedsontwikkeling zijn in paragraaf 2.2 genoemd. Er was wel degelijk het besef dat marktpartijen, inwoners en andere belanghebbenden in een vroeg stadium bij de planvorming moesten worden betrokken. De kans dat gebiedsontwikkeling succesvol is, is groter wanneer er sprake is van een urgent en breed gedragen maatschappelijk vraagstuk.

Tot 2008 waren marktpartijen betrokken om de realisatie en verkoop van vastgoed te realiseren. De investeringen in het gebied werden na de (her)ontwikkeling via verkoopopbrengsten terugverdiend. De inwoners werden bij de ontwikkeling betrokken om het maatschappelijke draagvlak te bevorderen. Na het stilvallen van de markt vanaf 2008, werd gezocht naar nieuwe waardedragers. De opbrengsten

worden sindsdien gezocht in de exploitatie van het gebied over een langere termijn. Hierbij kunnen particuliere eigenaren en bewoners van een gebied een grotere rol spelen.

Middelen

De middelen die kunnen worden ingezet voor de gebiedsontwikkeling betreffen de politiek-bestuurlijke, beleidsmatige, financiële, wettelijke en juridische middelen.

Om te komen tot een succesvolle gebiedsontwikkeling is er in de eerste plaats een aansprekende inhoudelijke visie nodig. Deze visie moet aansluiten bij het regionale ruimtelijke beleid. Marktonderzoek moet helpen het gewenste toekomstige imago van het gebied te formuleren. Dit algemene beeld kan helpen het doel van de verandering kort te omschrijven en complexiteit te beperken. Het kernachtig kunnen verwoorden van de opgave, bijvoorbeeld door kwantitatieve en kwalitatieve doelen te onderscheiden, helpt om de complexiteit terug te brengen.

Het spanningsveld tussen deze drie invalshoeken van gebiedsontwikkeling was een belangrijke basis voor de nota Ruimte in 2004. Dit spanningsveld is nog steeds relevant, hoewel de afzonderlijke termen een andere invulling hebben.

3.2.2 Locatiesynergie

Peek (2006) ontwikkelde een model voor locatiesynergie bij stationslocaties. Locatiesynergie definieert hij als "de bijdrage van meerwaarde uit het gebruik van de locatie aan doelen van duurzaam betrokken partijen die voortkomt uit op samenhang binnen locatie en netwerk gerichte samenwerking tussen deze partijen". Het gaat dus om het formuleren van de meerwaarde in het gebruik die duurzame actoren kunnen realiseren. Peek stelt dat plannen niet de optelsom van ambities van stakeholders moeten zijn; een samenhangende synergie moet de basis zijn voor een haalbaar plan. De samenwerking van actoren in de ontwikkelfase (aan de samenhang tussen functies en hun vormgeving respectievelijk tussen functies in een netwerk) veroorzaakt een meerwaarde in de gebruiksfase. In de gebruiksfase betaalt de inspanning tijdens de ontwikkelfase zich dus terug. Zijn stelling is dat de verknoping van belangen in de planvorming leidt tot een meerwaarde bij gebruik. Peek beschrijft dat samenhang tussen de knoop, plaats, netwerk en locatie een meerwaarde bij het gebruik van de locatie kan veroorzaken. Marktmechanismen vormen de basis voor een evenwicht tussen de knoop, plaats, netwerk en locatie.

De meerwaarde die kan worden behaald via locatiesynergie kan betrekking hebben op een aantal onderdelen. Er kan sprake zijn van *inhoudelijke meerwaarde*. Dat kan gaan om een duurzame oplossing die het gebruik van de ruimte verbetert of een hoogwaardige kwaliteit levert ofwel bijdraagt aan het imago van het gebied. Via een betere verhouding tussen prijs en kwaliteit kan een *financiële meerwaarde* worden behaald. Locatiesynergie kan ook bijdragen aan een *procesmatige meerwaarde*. Er kunnen bestuurlijke tegenstellingen of patstellingen in het proces worden overbrugd. Tot slot kan er sprake zijn van een *externe meerwaarde* doordat in het proces een basis wordt gelegd voor toekomstige samenwerking ofwel een bijdrage wordt geleverd aan andere projecten.

Een aanknopingspunt voor het vinden van synergie bij gebiedsontwikkeling (Peek, 2006) is het vervlechten van de belangen van de verschillende partijen. Hiertoe moeten eerst de shareholders worden gezocht omdat zij mede verantwoordelijkheid nemen. In het proces moeten inhoudelijke kristallisatiepunten en bakens worden gecreëerd. De interactie tussen partijen moet tijdens het proces worden gecontinueerd. Er moet worden gewerkt aan onderling vertrouwen. Private partijen moeten een gezaghebbende positie hebben in het proces.

Peek (2006) beschrijft het knoop-plaatsmodel van Bertolini. De knoop geeft het potentieel van voor de ontwikkeling van stedelijke kwaliteiten en de plaats geeft aan of deze potentie ook wordt benut. Er is een uitgebalanceerde situatie wanneer de knoop- en plaatswaarden elkaar in evenwicht houden. In de evenwichtssituatie met maximale omvang van activiteiten en maximale benutting van de plaats is er een spanning met beschikbare ruimte en ontstaan conflicten met ander ruimtegebruik. In evenwichtssituaties met een beperkt potentieel en beperkte benutting is er sprake van afhankelijke locaties.

Afhankelijk van de omvang van de knoop- en plaatswaarde, respectievelijk de nadruk op de knoop- dan wel plaatswaarde kunnen verschillende typen ontmoetingsfuncties worden onderscheiden.

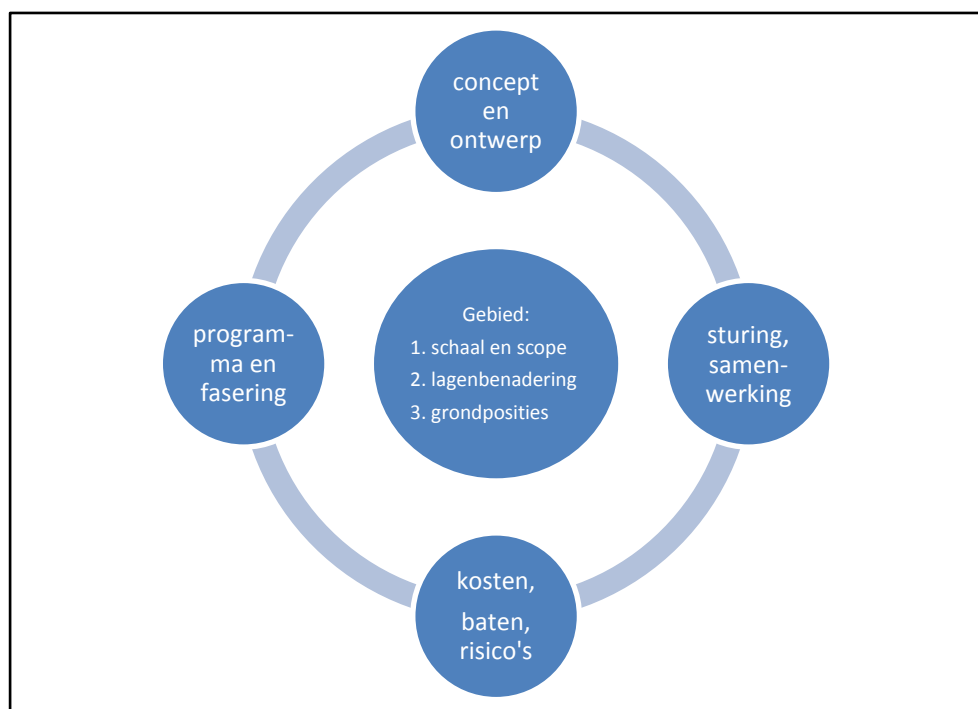
De complementariteit van het complex van functies en activiteiten op een knooppunt bepaalt de stedelijkheid en aard van de ontmoetingsfunctie. De casus EVA Lanxmeer is een voorbeeld waarbij het samenbrengen van de maatschappelijke, ecologische en economische functies een meerwaarde geven aan het totale en integrale concept.

Peek toont aan hoe belangrijk het is dat verschillende functies en acties op één plek samenkomen. Hij gaat ervan uit dat marktmechanisme het evenwicht tussen knoop, plaats, netwerk en locatie brengt. In het netwerk zullen particuliere eigenaren en inwoners met een gemeenschappelijk belang een bijdrage kunnen leveren en het marktmechanisme beïnvloeden. De motieven van burgers hierbij zijn niet alleen economisch van aard, zoals zal blijken in het vervolg van dit hoofdstuk.

3.2.3 Vier aspecten van gebiedsontwikkeling

Over samenwerking in gebiedsontwikkeling is veel geschreven. Gebiedsontwikkeling is een langdurig proces. Het vertrouwen tussen partijen is nodig om het proces tot een goed einde te brengen.

De Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling van de Technische Universiteit van Delft onderscheidt vier aspecten van gebiedsontwikkeling.



Figuur 6: Vier aspecten van gebiedsontwikkeling (Franzen & Zeeuw, 2009)

Wat betreft de samenwerking tussen partijen in gebiedsontwikkeling wordt geconstateerd (Franzen & Zeeuw, 2009) dat de gebiedsontwikkeling zich meer en meer afspeelt in de democratische driehoek van overheid, markt en civil society. De verbreding van het werkveld naar de burgermaatschappij zorgt ervoor dat er meer partijen participeren in de planvorming. De inschatting is dat het proces van gebiedsontwikkeling sneller kan verlopen indien er meer ruimte is voor participatie in de initiatief- en definitiefase van gebiedsontwikkeling. Na jaren van veel ruimte voor de markt is de inschatting dat de overheid weer een grotere en actieve rol gaat vervullen.

Wat betreft de planontwikkeling is het adagium: verkleinen, verzelfstandigen, versoberen en vertragen. Marktpartijen moeten meer aan de voorkant van het proces worden betrokken en het programma moet meer het resultaat zijn van hoe mensen willen leven en werken. Bewoners en andere

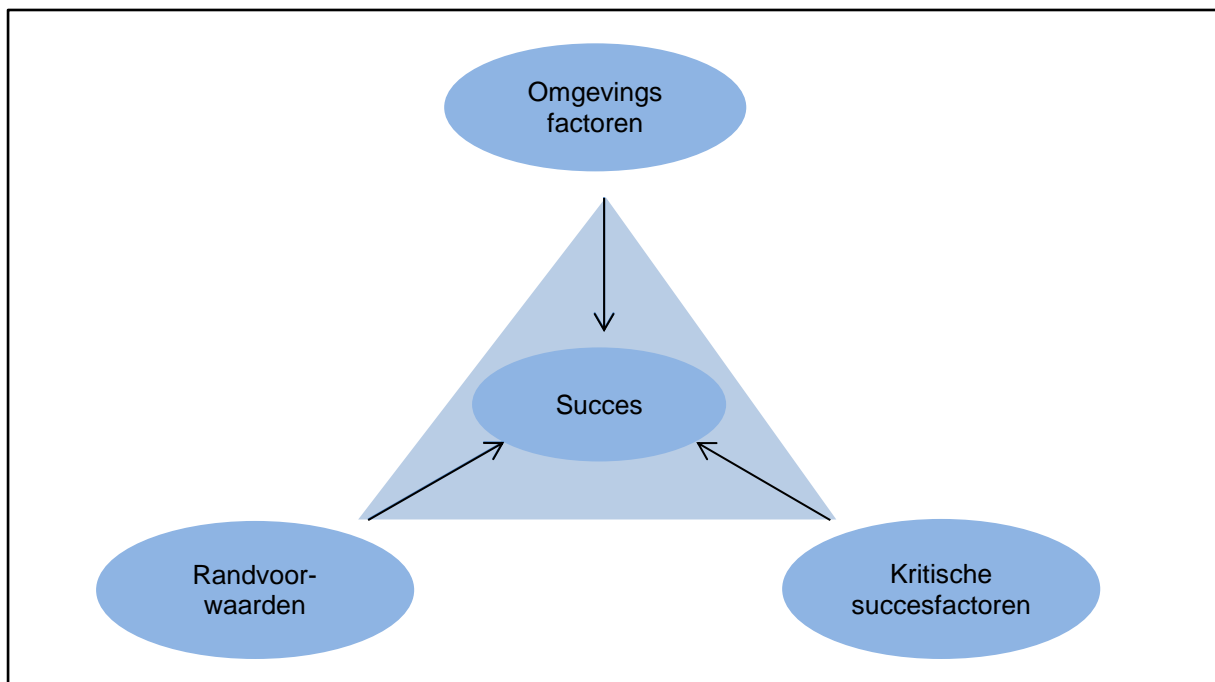
belanghebbenden hebben namelijk ook veel kennis die nuttig is voor de planvorming (Franzen & Zeeuw, 2009).

De drie traditionele vormen van samenwerking tussen overheid en markt (concessiemodel, bouwclaim en joint venture) blijven volgens de praktijkleerstoel bestaan; echter er ontstaan nieuwe afspraken over inspanning en risicoverdeling tussen overheid en markt. Voorbeelden zijn een *concessiemodel* waarbij de overheid toch meedeelt in de winst indien de financiële resultaten meevallen of een concessiemodel waarin de overheid de plannen nog toetst. Bij het *bouwclaimmodel* zijn er variaties waarbij de marktpartijen meer betrokken zijn bij de planvorming, de overheid de gronden zo laat mogelijk levert en de marktpartijen een deel van het risico dragen. Ook bij de *joint venture* is het mogelijk dat marktpartijen participeren in de planvorming en daartegenover een deel van het plan marktconform mogen realiseren.

De Praktijkleerstoel noemt in 2009 de georganiseerde samenleving dus nadrukkelijk als partij bij gebiedsontwikkeling. Desondanks blijft zij in haar publicatie in 2009 uitgaan van de bestaande dichotomie van overheid en markt en de daarbij tot dan toe bestaande samenwerkingsvormen.

3.2.4 Drie invalshoeken voor succes van gebiedsontwikkeling

Het succes van gebiedsontwikkeling was onderwerp van onderzoek door onderzoekers van de TU Delft. Succes wordt hierin benaderd via drie verschillende invalshoeken van succesfactoren (Franzen, Hobma, De Jonge, & Wigmans, 2011):



Figuur 7: Drie invalshoeken voor succes van gebiedsontwikkeling (Franzen, Hobma, De Jonge, & Wigmans, 2011)

Omgevingsfactoren hebben invloed op het succes, maar zijn niet te beïnvloeden door individuele partijen. Het gaat om de economische en politieke context, demografische gegevens, culturele achtergronden en wet- en regelgeving. Het is vanwege deze omstandigheden nodig de visie en het doel concreet vast te stellen, maar de weg daar naartoe af te stemmen op de omstandigheden.

Aan *randvoorwaarden* moet worden voldaan. De mate waarin hierin voldaan kan worden is belangrijk maar nog niet voldoende voor het succes van gebiedsontwikkeling. Bij randvoorwaarden moet worden gedacht aan tijdige grondverwerving, aansluiting bij regionaal ruimtelijk beleid, beschikbaarheid van marktonderzoek, een goede kostenbeheersing, helder beleid ten aanzien van bodemverontreiniging, het onderscheiden van onafhankelijke subprojecten en de financiële sturing.

Kritische succesfactoren vormen het derde niveau van succesfactoren. Hierbij moet worden gedacht aan:

1. Vertrouwen en openheid tussen partijen.
2. Leiderschap, in het bijzonder ondernemerschap.
3. Beeld van het ontwikkelgebied: er moet een nieuw beeld van het gebied worden gemaakt dat aansluit bij de veranderopgave. Hierbij moet gebruik worden gemaakt van marketing, branding en referentiebeelden.
4. Beperking van complexiteit: het actief werken aan beperking van complexiteit als gevolg van omgevingsinvloeden, draagt bij aan het succes van gebiedsontwikkeling.
5. Proactieve beleidsmakers gericht op ontwikkeling, samenwerken en vernieuwen.
6. Moderne taakopvatting van ontwerpers waarbij de ontwerper de gedachtevorming van de stakeholders vertaalt.

In een context waarin de omgevingsfactoren minder gunstig zijn voor gebiedsontwikkeling is het van groter belang om de randvoorwaarden en kritische succesfactoren goed in te vullen om een gebiedsontwikkeling haalbaar te maken. De omgevingsfactoren zijn namelijk niet te beïnvloeden vanuit een enkel project, de randvoorwaarden en kritische succesfactoren kan de procesmanager wel beïnvloeden. De door Franzen genoemde randvoorwaarden en succesfactoren worden in het volgende hoofdstuk betrokken bij de operationalisering van een theoretisch model voor zelfbeheer.

3.2.5 Relevante aspecten voor gebiedsontwikkeling in tijden van crisis

Franzen (Franzen A. , 2010) noemt in haar essay de relevante aspecten voor gebiedsontwikkeling:

- risicoverdeling
- innovatie
- plan- en conceptontwikkeling
- kennis van procesmanagement, en
- inleving in publieke belangen door private partijen

Belangrijke tendensen voor de komende jaren zijn: de verschillen per regio, een vragersmarkt en onzekerheid over herstel van de vraag. Er is een wisselend perspectief voor verschillende soorten vastgoed. Een sterke sturing op kosten is noodzakelijk en financiering van projecten blijft lastig. Het rendement staat onder druk en liquide middelen zijn schaars. Mede als gevolg van vorenstaande is er een beperkte en selectieve strategische aankoop van gronden en gebouwen. Deze tendensen leiden tot meer versnippering van betrokken partijen en kleinschaliger gebieden.

Op basis van het voorgaande worden ontwikkelingen gesignaleerd waarbij partijen met financiële armslag vanaf de initiatieffase willen meedoen in ontwikkelingen. Het grondbedrijf is niet langer een winstgevend bedrijf en zijn toekomstige rol is onzeker. Er ontstaan nieuwe samenwerkingsmodellen gericht op het reduceren van risico's en het integreren van marktkennis in ontwikkelingsprocessen. Deze werkwijze vraagt meer van procesmanagement. Om in deze context tegemoet te komen aan de vraag naar hoogwaardig binnenstedelijk wonen en werken kan ook een goede mix van programma en ontwerp helpen. Franzen pleit voor een rol voor stedenbouwkundigen, slagvaardigheid en vertrouwen tussen overheid en markt.

Woningen en commercieel vastgoed vormen niet langer de waardedragers van gebiedsontwikkeling (Franzen & Zeeuw, 2011). Nieuwe waardedragers zijn bereikbaarheid, stedelijk waterbeheer, energie, onderwijs en opleiding, zorg en gezondheid. Steden en regio's zullen zich vanuit hun eigen kracht verder moeten ontwikkelen. Zij zullen hierbij moeten zoeken naar onderlinge samenhang van wonen, cultuur, onderwijs en openbare ruimte (Franzen A. , 2010). Gebiedsontwikkeling zal daarbij meer van onderop moeten worden vormgegeven, waarbij een geleidelijke en organische verandering plaatsvindt. Bij die verandering van onderop is de lokale gemeenschap een belangrijke partij.

Om een gebiedsontwikkeling te realiseren moet maatwerk worden geleverd en zal de gebiedsontwikkeling zich in de plan- en ontwikkelfase volgens De Zeeuw (2011) meer moeten richten op haalbaarheid, flexibiliteit en de markt. Dit kan als volgt:

- Door een vereenvoudiging van besluitvorming en het herstel van afwegingsruimte ten behoeve van ruimtelijke kwaliteit, betaalbaarheid en transparantie.
- Het gebied moet meer 'van onderop' worden vormgegeven. Dat kan bijvoorbeeld via organische stedenbouw en spontane steden. De ontwikkelingen beginnen hierbij vooraan en sluiten aan op kracht en energie die in het gebied zelf aanwezig is.
- De gebiedsontwikkeling moet aansluiten op deel- en bouwplannen met vitale coalities, coproductie en particulier opdrachtgeverschap.
- Via een cultuuromslag en stap voor stap moet de planeconomie nieuw leven worden ingeblazen.

Het bovenstaande vraagt vooral in de initiatieffase en haalbaarheidsfase veel: marktonderzoek, het verbinden van marktpartijen en de in het gebied aanwezige krachten en het zoeken naar samenwerking.

3.3 Naar nieuwe verhoudingen tussen overheid, markt en burgers

In de vorige paragraaf bleek dat in de jaren direct na de start van de economische crisis in 2008 de betrokken partijen hierop reageerden door de flexibiliteit in planvorming te vergroten en de samenwerking te intensiveren. De bestaande samenwerkingsvormen bleven het uitgangspunt voor gebiedsontwikkeling. Deze bewegingen waren niet voldoende voor de haalbaarheid en voortgang van plannen. In deze paragraaf wordt beschreven hoe de aanhoudende economische crisis en andere maatschappelijke ontwikkelingen zorgen voor nieuwe verhoudingen tussen overheid, markt en burgers.

3.3.1 Nieuwe waardedragers van gebiedsontwikkeling

De initiatiefnemers tot gebiedsontwikkeling moeten zoeken naar nieuwe wegen. Gemeenten en marktpartijen gingen tot voor kort uit van een groeiagenda. Voor zover gemeenten zelf grond in handen hebben, zijn ze niet in staat de verwachte grondinkomsten te realiseren en kunnen daarmee niet bijdragen aan de leefomgeving (Smit & Janssen-Jansen, 2012). Financiële druk dwingt tot samenwerking.

Het innovatieprogramma Nederlandbovenwater (NLBW) noemt als meest kansrijke verdienmodellen voor gebiedsontwikkeling (Rooy, 2010):

- beheer
- energieproductie
- garantiefonds
- gebiedsaandelen
- grondsaldering
- infrastructuur
- tijdelijke bestemmingen
- waterveiligheid
- zorg

Groot belang wordt vervolgens gegeven aan bouw, energiebesparing, erfpacht, functieflexibiliteit, mobiliteit, ondergrond, onderwijs, uitzichtrecht en waterheffingen. In deze sectoren en diensten kan worden gezocht naar partijen die mede willen investeren in de gebiedsontwikkeling.

Verder wordt ook belang gehecht aan bestemmingsheffing, cultuur, delfstoffenwinning, parkmanagement, recreatie, retail, sport, stadslandbouw, streekrekening en vereniging van eigenaren.

Onderzoek naar een verdienmodel voor lokale energiebedrijven bij gebiedsontwikkeling (Post, 2011) resulteert in de conclusie dat energiebedrijven niet zijn geïnteresseerd in gebiedsontwikkeling. Het verdienmodel kan worden bevorderd door afzet van overcapaciteit tegen consumententarieven, duurzaamheidsbeleid van overheden, lage grondprijzen als inkoopwaarde en hogere vastgoedwaarde.

In *Investeren in Gebiedsontwikkeling nieuwe stijl* (Ministerie van I & M, 2012) is een aantal handreikingen voor gebiedsontwikkeling geformuleerd. De Rijksoverheid adviseert te sturen op duurzaam rendement in plaats van (eenmalige) kortetermijnwinst. Dat kan bijvoorbeeld via het vroegtijdig verbinden van de opgaven aan het vastgoed en gebruik van stromen. Met stromen wordt bedoeld op de aanbidding van diensten en bouwen van installaties voor energie, communicatie, data, gebiedsmanagement, water en afval. Deze partijen kunnen van betekenis zijn voor gebiedsontwikkeling. Hierdoor ontstaan mogelijkheden voor kostenbesparing en verduurzaming. De zogenaamde stroompartijen zien steden als motor van welvaart, ontwikkeling en werkgelegenheid. Om de meerwaarde te bereiken is een bredere scope en een langetermijn benadering nodig, de samenleving moet betrokken zijn bij stadsontwikkeling en partijen moeten met vereende krachten en een gedeeld urgentiebesef werken aan gebiedsontwikkeling.

Onder 'stroompartijen' vallen tal van verschillende bedrijven. Bijvoorbeeld in de energiesector is er sprake van lokale duurzame energieoplossingen die productie en consumptie verbinden. Grote multinationals als Siemens en IBM werken aan visies waarin de stad als een samenhangend systeem wordt beschouwd met onderdelen als energievoorziening, waterhuishouding, mobiliteit, gezondheidszorg etc. Zij zoeken naar integratie van deze systemen en de benodigde informatiesystemen. De afvalbedrijven zijn meer en meer gericht op hergebruik van grondstoffen en kringlopen van producten. Gebiedsontwikkeling is voor hen interessant vanwege afvalproductie en scheiding van afval. Facilitymanagement is het beheer van ondersteunende diensten in een gebied. Door specialisatie kunnen bepaalde diensten beter en goedkoper worden geleverd.

Zoals eerder onder locatiesynergie is toegelicht moeten partijen vanuit gebruik, vastgoed en stromen bereid zijn investeringen te doen in de ontwikkelfase, die zij eerst in de gebruiksfase kunnen terugverdienen. De voorinvestering moet verdeeld worden tussen de verschillende partijen om de betrokkenheid en haalbaarheid te vergroten. Het plan moet waar mogelijk worden verdeeld in deelplannen, waaraan vitale coalities kunnen werken. Vervolgens kan ook gedacht worden aan coproductie en particulier opdrachtgeverschap. Dergelijke georganiseerde betrokkenen en particuliere opdrachtgevers zouden kunnen bestaan uit particuliere eigenaren en gebruikers. Het ministerie ziet deze partijen als nieuwe partners.

Het ministerie (Ministerie van I & M, 2012) pleit voor het starten van de gebiedsontwikkeling vanuit de huidige exploitatie. De exploitatie na realisatie van een gebiedsontwikkeling kan dan worden afgezet tegen de oorspronkelijke situatie. De afbakening van het gebied kan voortaan beter worden bepaald op basis van de exploitatie van stromen. Het eindbeeld van de ontwikkeling moet niet worden vastgelegd. Het is beter te spreken in termen van prestaties waaraan partijen zich willen verbinden. Gestandaardiseerde contracten en beperking van transactiekosten kunnen de haalbaarheid vergroten.

In het verleden waren projectontwikkelaars en overheden de investeerders in de vastgoedontwikkeling van een gebied. In plaats van ontwikkelaars zullen vastgoedbeleggers een grotere rol gaan spelen (Ministerie van I & M, 2012). De vastgoedbeleggers zijn gericht op direct rendement via huurinkomsten én op een indirect rendement uit de meerwaarde bij verkoop. Vastgoedbeleggers zijn grofweg te verdelen in vier groepen:

- institutionele beleggers
- vastgoedfondsen
- particuliere beleggers, en
- woningbouwcorporaties

Deze groepen verschillen qua rendementseis, risicoprofiel en terugverdiëntijd. De verbinding met een gebiedsontwikkeling is altijd maatwerk. Vooraf kan al wel gesteld worden dat institutionele beleggers en vastgoedfondsen zijn gebonden aan afspraken over te behalen rendementen en de aard van beleggingsobjecten. Particulieren hebben doorgaans een meer ondernemende beleggingsstrategie waarbij emotionele factoren een grote rol spelen.

De bestaande en nieuwe gebruikers van vastgoed betalen vergoedingen en bepalen het imago van het gebied. De gebiedsontwikkeling kan het beste aansluiten bij de (bedrijfs)plannen van de gebruikers van het gebied. Dat geldt ook voor de tijdelijke gebruikers. Indien (potentiële) gebruikers in een vroeg stadium worden betrokken bij gebiedsontwikkeling, kan een maximale synergie worden behaald. Ook het ministerie (Ministerie van I & M, 2012) signaleert de laatste tijd meer collectieve

acties van bewoners. Deze gezamenlijke inspanningen zijn gericht op bijvoorbeeld buurthulp, energievoorziening en beheer van openbaar groen. Mensen doen dat met het oog op het langetermijn beheer van hun woonomgeving en ze nemen doorgaans genoegen met een laag rendement. Dergelijke initiatieven zouden een startpunt kunnen zijn voor gebiedsontwikkeling.

Waardedragers als waterveiligheid en zorg worden genoemd omdat hier een groeiende vraag ligt. De rijksoverheid investeert in waterveiligheid, waardoor er kansen kunnen ontstaan voor technische innovatie en gebiedsontwikkeling. Verder is er een toenemende vraag naar zorgvoorzieningen (zeker na decentralisatie van Rijkstaken op het gebied van zorg). De ontwikkeling van deze voorzieningen kan worden verbonden met opgaven voor gebiedsontwikkeling.

De bovengenoemde aandacht voor nieuwe waardedragers van gebiedsontwikkeling biedt zeker kansen voor samenwerkende particuliere eigenaren en gebruikers. Deze particuliere betrokkenen ervaren direct de verschil tussen de bestaande gebiedsexploitatie en de toekomstige exploitatie. Het onderkennen van niet alleen economische, maar ook maatschappelijke doelen sluit aan bij de drijfveren van burgers. De combinatie met andere functies biedt kansen voor verbinding op lokaal niveau en van onderaf.

3.3.2 De actoren bij gebiedsontwikkeling

Sinds de economische crisis zijn de grondprijzen sterk gedaald. Het beleid is niet meer gericht op uitbreiding van locaties voor woningbouw, kantoren, winkels en bedrijven, maar op transformatie en herstructurering. De grondopbrengsten kunnen niet langer de gebiedsontwikkeling financieren. De waardevermindering van het gebied (inclusief wat onder en boven de grond zit) en de groei van exploitatiemogelijkheden moeten gebiedsontwikkeling haalbaar maken. Het bovenstaande impliceert dat er ook nieuwe partijen betrokken worden bij gebiedsontwikkeling. Partijen die op korte termijn hun winst uit investeringen verdienen, maken plaats voor partijen die duurzamer verbonden zijn, zoals de partijen van de stromen, gebruikers en eigenaren.

De partijen die traditioneel betrokken kunnen zijn bij een stedelijke gebiedsontwikkeling zijn de overheid, projectontwikkelaars, eigenaren, financiers, huurders en pachters, inwoners en gebruikers en belangenorganisaties. Deze partijen kunnen nog steeds worden onderscheiden. De nieuwe waardedragers in gebiedsontwikkeling bepalen dat de actoren wel uit meer verschillende en/of andere sectoren komen én dat actoren zich anders tot elkaar kunnen verhouden. Vervolgens zijn de actoren vanuit de bestaande en nieuwe exploitaties in het gebied nauwer betrokken. Actoren zijn niet meer gedurende het hele proces betrokken, maar op onderdelen en in bepaalde fasen van het proces van gebiedsontwikkeling. In deze paragraaf worden de actoren beschreven en getypeerd, en tot slot wordt ingegaan op leiderschap.

In de vorige paragraaf zijn nieuwe waardedragers van gebiedsontwikkeling beschreven. Er is betoogd dat gebiedsontwikkeling niet langer op een korte termijn terugverdiend kan worden. Het duurzame rendement van investeringen kan de gebiedsontwikkeling nog wel succesvol maken. Hierbij is het van belang gebiedsontwikkeling te verbinden met vastgoed, gebruik en 'stromen'. De business case van de gebiedsontwikkeling gaat dan over zowel de infrastructuur onder de grond, het gebruik van de grond als de vastgoedontwikkeling daarop. Bij de gebiedsontwikkeling moeten meer onderwerpen worden betrokken die bijdragen aan het rendement ervan, zoals de bouw, energiebesparing, erfpacht, functieflexibiliteit, mobiliteit, ondergrond, onderwijs, uitzichtrecht en waterheffingen. Het rendement van de gebiedsontwikkeling kan tevens worden versterkt door bestemmingsheffing, cultuur, delfstoffenwinning, recreatie, retail, sport, zorg, stadslandbouw en tijdelijke bestemmingen. Er zijn nieuwe instrumenten nodig zoals parkmanagement, een streekrekening en de rol van vereniging van eigenaren. Deze zaken zouden dan ook bij de haalbaarheid van gebiedsontwikkeling kunnen worden betrokken. Niet alle partijen kunnen daarbij worden verbonden aan en verleid door het eindbeeld van de gebiedsontwikkeling, maar zij kunnen wel worden verbonden aan bepaalde prestaties.

Het bovenstaande impliceert dat er nieuwe partijen betrokken worden bij gebiedsontwikkeling. Partijen die op korte termijn hun winst uit investeringen verdienen, worden opgevolgd door partijen die duurzamer verbonden zijn, zoals de partijen van de stromen, gebruikers en eigenaren.

In deze paragraaf wordt beschreven wat de rollen en belangen zijn van de actoren bij gebiedsontwikkeling in het licht van de economische crisis.

Overheid:

De Rijksoverheid trekt zich meer en meer terug. Gebiedsontwikkeling is vooral een zaak van de lokale en regionale overheid. De overheid is primair verantwoordelijk voor de openbare ruimte en voorzieningen. De overheid moet een grotere rol spelen bij gebiedsontwikkeling in tijden van economische crisis. Dat kan door bijdragen die de ruimtelijke kwaliteit verhogen, maar ook door de verbinding van maatschappelijke opgaven aan gebiedsontwikkeling, zoals (water)veiligheid, zorg, duurzaamheid, onderwijs, sport, recreatie, cultuur, stadslandbouw, mobiliteit en infrastructuur. Voor de economische crisis had de overheid naast haar formeel ruimtelijk instrumentarium ook financiële middelen uit de grondexploitaties om gebiedsontwikkeling te bevorderen. Er werd in het verleden vaak gekozen voor actief grondbeleid, waarbij de gemeente de benodigde gronden voor herbestemming verwierf en ze na de gebiedsontwikkeling verkocht. Nu de grondprijzen zijn gedaald en de focus in de toekomst zal zijn gericht op binnenstedelijke gebieden, zijn de financiële middelen beperkt. Deze situatie zal een impuls geven aan samenwerking tussen overheid en andere actoren.

Projectontwikkelaars:

Nu de financiering van gebiedsontwikkeling meer gevonden moet worden in de vernieuwing van de exploitatie van gebieden, is er minder ruimte voor projectontwikkelaars die op korte termijn hun rendement willen halen. Door de beperkte mogelijkheden voor winst via gebiedsontwikkeling zal er grote aandacht zijn voor innovatie in de bouw en functieflexibiliteit. De betrokkenheid van projectontwikkelaars concentreert zich vooral in de haalbaarheidsfase en realisatiefase. Zij kunnen zich vanuit hun expertise meer ontwikkelen tot procesmanagers of adviseurs in opdracht van initiatiefnemers tot gebiedsontwikkeling.

Eigenaren (niet zijnde bewoners en gebruikers)

Eigenaren gaan een grotere rol spelen bij gebiedsontwikkeling. Zij hebben belang bij de waardevermeerdering en exploitatiemogelijkheden van hun eigendom. Deze waardevermeerdering kan worden gerealiseerd via energiebesparing, nieuwe exploitatiemogelijkheden, combinaties van functies en tijdelijke bestemmingen. Om gebiedsontwikkeling haalbaar te maken, zullen betrokkenen nieuwe constructies bedenken in combinatie met erfpacht en loskoppeling van eigendom en gebruik van grond, respectievelijk het eigendom van 'onder en boven de grond'.

In bestaande gebieden wordt gebiedsontwikkeling bemoeilijkt door versnippering van eigendom van grond. Er zullen nieuwe wettelijke kaders worden gezocht voor stedelijke herverkaveling en verenigingen van eigenaren.

Eigenaren hebben belang in het hele proces van gebiedsontwikkeling. Hun betrokkenheid is groot in alle fasen van de gebiedsontwikkeling. In combinatie met de verschuiving naar kleinschalige ontwikkelingen is er in de toekomst meer ruimte voor initiatieven van particuliere eigenaren.

Financiers:

De behoefte aan kortetermijn financiering zal verminderen ten gunste van langetermijn financiering. De toekomstige exploitatie moet immers de voordelen gaan opleveren. Verzekeringsmaatschappijen en beleggers zullen naar verwachting weer gaan investeren als de economie weer aantrekt.

De mogelijkheden tot gebiedsontwikkeling worden vergroot via alternatieve financieringsbronnen. Nieuwe verdienmodellen worden gezien in beheer, energieproductie, delfstofwinning, garantiefonds, gebiedsaandelen, grondsaldering, infrastructuur, tijdelijke bestemmingen, waterveiligheid en zorg. De overheid kan wat betreft belasting denken aan uitzichtrecht, waterheffing en bestemmingsheffing.

Particuliere partijen kunnen rendement realiseren via aantrekkelijke exploitatiemogelijkheden van de gebiedsontwikkeling na de transformatie. In de agrarische sector zijn ervaringen opgedaan met het loskoppelen van eigendom en gebruiksmogelijkheden.

Tevens kunnen financiers met hun kennis een belangrijke rol spelen in slimme combinaties van investering, eigendom en exploitatie zoals parkmanagement en tijdelijke bestemmingen.

Financiers zijn met name betrokken in de haalbaarheidsfase en toekomstige exploitatie, en afhankelijk van bestaand eigendom ook in de huidige exploitatie en de initiatieffase.

Bewoners en gebruikers:

Bewoners en gebruikers zijn vaak ook eigenaren van vastgoed en grond. Met de uitgangspunten van 'gebiedsontwikkeling 3.0', waarbij de toekomstige exploitatie van het gebied wordt meegenomen, is hun inbreng en betrokkenheid groot. Overheden gebruiken participatieladders, waarbij ze de betrokkenheid bij een project onderscheiden naar: meeweten, meedenken, meewerken en meebeslissen. Gebiedsontwikkeling omvat het huidige en toekomstige gebruik en zal zich in de

toekomst meer richten op herstructurering en transformatie van stedelijk gebied in plaats van uitleg. De betrokkenheid van bewoners en gebruikers zal dan op de participatieladder verschuiven naar meewerken en meebeslissen. Bewoner-eigenaren zullen vaker in de positie komen van meebeslissen. Omdat gebiedsontwikkeling de individuele eigendommen overstijgt, wordt gezocht naar georganiseerde samenwerking. Dat kan bijvoorbeeld via verenigingen van eigenaren, belangengroeperingen of coöperaties.

Via betrokkenheid bij de huidige en toekomstige exploitatie zullen bewoners en gebruikers meer betrokken raken bij de initiatieffase en haalbaarheidsfase van gebiedsontwikkeling. De toekomst van gebiedsontwikkeling biedt meer kansen voor particuliere eigenaren, bewoners en gebruikers om een grotere rol te nemen bij gebiedsontwikkeling.

3.3.3 Samenwerking in gebiedsontwikkeling

Kijkend naar de interactie tussen de actoren, onderscheidt Teisman drie typen interacties bij ruimtelijke-ontwikkelingsprocessen (Teisman, 2001):

1. Interactie tussen overheden:
Hierbij is een thema dat de overheid zelf gefragmenteerd is. Departementen zijn in essentie wel gericht op samenwerking met anderen, maar ook gericht op eigen positionering en onderscheiding. Dat geldt ook voor de verschillende overheidslagen. De samenwerking is gericht op een gezamenlijke formulering van ambities.
2. Interactie tussen burgers, bestuurders en professionals:
Via interactieve beleidsvorming proberen overheden burgers bij het bestuur te betrekken om het draagvlak voor beslissingen te vergroten, te streven naar integraal beleid, het probleemoplossend vermogen te vergroten, zichzelf te legitimeren en kwaliteit van beleid te vergroten.
Invloed van de burger kan zowel een drive als een rem betekenen voor meervoudig ruimtegebruik: afhankelijk van de bedreiging van leefbaarheid, ruimtebeleving en veiligheid, de mate van aansluiting bij zijn ambitie en zijn betrokkenheid in het proces.
3. Publiek-private samenwerking:
Het vertrouwen tussen overheid en bedrijfsleven is doorgaans kwetsbaar en tijdelijk. De besluitvorming is complex (er zijn veel partijen met verschillende percepties, verschillende lagen en kokers binnen overheid) en interactie is doorgaans niet effectief.

Kijkend naar de soorten actoren is samenwerking bij gebiedsontwikkeling traditioneel vooral een zaak tussen overheid en marktpartijen. Voordat wordt ingegaan op de rol van de bewoners en gebruikers, wordt hier een toelichting gegeven over de traditionele vormen van publiek-private samenwerking.

Bij gebiedsontwikkeling worden drie hoofdvormen van publiek-private samenwerking tussen overheden en marktpartijen onderscheiden:

- Publieke grondexploitatie
De gemeente verwerft alle gronden binnen het plangebied en werkt zelf de ruimtelijke plannen uit. Vervolgens biedt zij bouwkavels aan marktpartijen aan. De gemeente neemt hierbij een groot risico en moet zorgen dat de plannen goed aansluiten bij de markt. Het bouwclaimmodel is een variant hierop, waarbij de gemeente gronden verwerft van private partijen in ruil voor het recht op koop van kavels binnen het nieuwe ruimtelijke plan.
- De joint venture
Dit is een vorm van publiek-private grondexploitatie waarbij de overheid en private partijen samen een Grondexploitatiemaatschappij (GEM) oprichten, waarbij ze inbreng en zeggenschap vastleggen. De overheid kan hierin geen aanbestedingsplichtige overheidsopdrachten onderbrengen.
- Private grondexploitatie via een concessiemodel of een grondexploitatieovereenkomst
In het concessiemodel stelt de overheid globale publiekrechtelijke randvoorwaarden en wordt de grond- en opstalontwikkeling overgelaten aan private partijen. Via een exploitatieovereenkomst kan de gemeente de kosten van grondexploitatie van een private ontwikkeling doorberekenen aan een marktpartij.

De Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling (Franzen & Zeeuw, 2009) gaat er in 2009 van uit dat deze hoofdvormen blijven bestaan. De modellen gaan wel wat schuiven. De overheid kan blijven profiteren van de kennis en kunde van de markt, maar met aangepaste risicoprofielen en minder

vermogensbeslag voor marktpartijen. Verder worden marktpartijen meer aan de voorkant van het proces betrokken. De modellen zien er dan als volgt uit:

In het vernieuwde bouwclaimmodel wordt ervan uitgegaan dat marktpartijen bij de programmering, planvorming en de business case van het gehele gebied betrokken zullen zijn. De overheid zal niet meer eerst grond verwerven en plannen maken en pas bij uitgifte van individuele kavels het investeringsrisico overdragen aan marktpartijen. In het bouwclaimmodel nieuwe stijl worden de gronden *just in time* geleverd (Franzen & Zeeuw, 2009).

De joint venture heeft als belangrijk doel de marktpartij te verbinden aan de programmering, planvorming en business case vanwege diens kennis van de markt. De gemeente neemt de grondverwerving voor haar rekening en de marktpartij kan een deel van het gebied tegen marktconforme voorwaarden realiseren. De marktpartij neemt minder risico en krijgt daartegenover een kleiner aandeel (en verdienpotentieel) van het gebied.

In een nieuw beschreven alliantiemodel (Franzen & Zeeuw, 2009) stellen overheid en marktpartijen samen programmering, plan en business case vast, brengen zij verdienpotenties en risico's in beeld en verdelen ze die. Voor afwijkingen tijdens de realisatie wordt een (risico)fonds ingesteld.

Het ministerie (Ministerie van I & M, 2012) adviseert om te sturen op financieel én maatschappelijk rendement. Maatschappelijk rendement gaat ook doorgaans over opbrengst op de langere termijn. De maatschappelijke opbrengsten bieden ruimte voor participatie door nieuwe partijen. Hierbij kan gedacht worden aan particulieren en de eerder genoemde stromen. De overheid heeft hier volgens het ministerie een belangrijke actieve en verbindende rol. Tevens kan de overheid ondersteunen, faciliteren, zekerheden bieden en risico's beperken. Dat laatste kan zowel via stimulering, als door het terugbrengen van regelgeving.

Bij stedelijke gebiedsontwikkeling is het van belang in te zetten op duurzaamheid, leefbaarheid en bereikbaarheid. Betrokkenen moeten mobiliteit hierbij integraal benaderen door de mobiliteit en zgn. stromen goed op elkaar te laten aansluiten. De overheid moet een rol nemen om de verschillende bestaande en nieuwe betrokkenen aan elkaar te verbinden. Een brede scope en een langetermijn benadering zijn hiervoor van groot belang. De samenleving neemt zelf initiatieven, maar moet ook door anderen nadrukkelijk betrokken worden bij stadsontwikkeling.

De vele verschillende en nieuwe partijen bij gebiedsontwikkeling vragen om proactieve beleidsmakers, die gericht zijn op ontwikkeling, samenwerking en vernieuwing. Zij moeten kunnen overtuigen en mensen en belangen kunnen verbinden. Er zijn ontwerpers nodig die het toekomstbeeld kunnen verbeelden. De ontwerpers moeten de gedachtevorming van de stakeholders vertalen in (delen van) het eindbeeld. De lokale en regionale overheid hebben hierbij een belangrijke initiërende rol. Zij kunnen de regie voeren over de verbinding met de vele bestaande en nieuwe partijen.

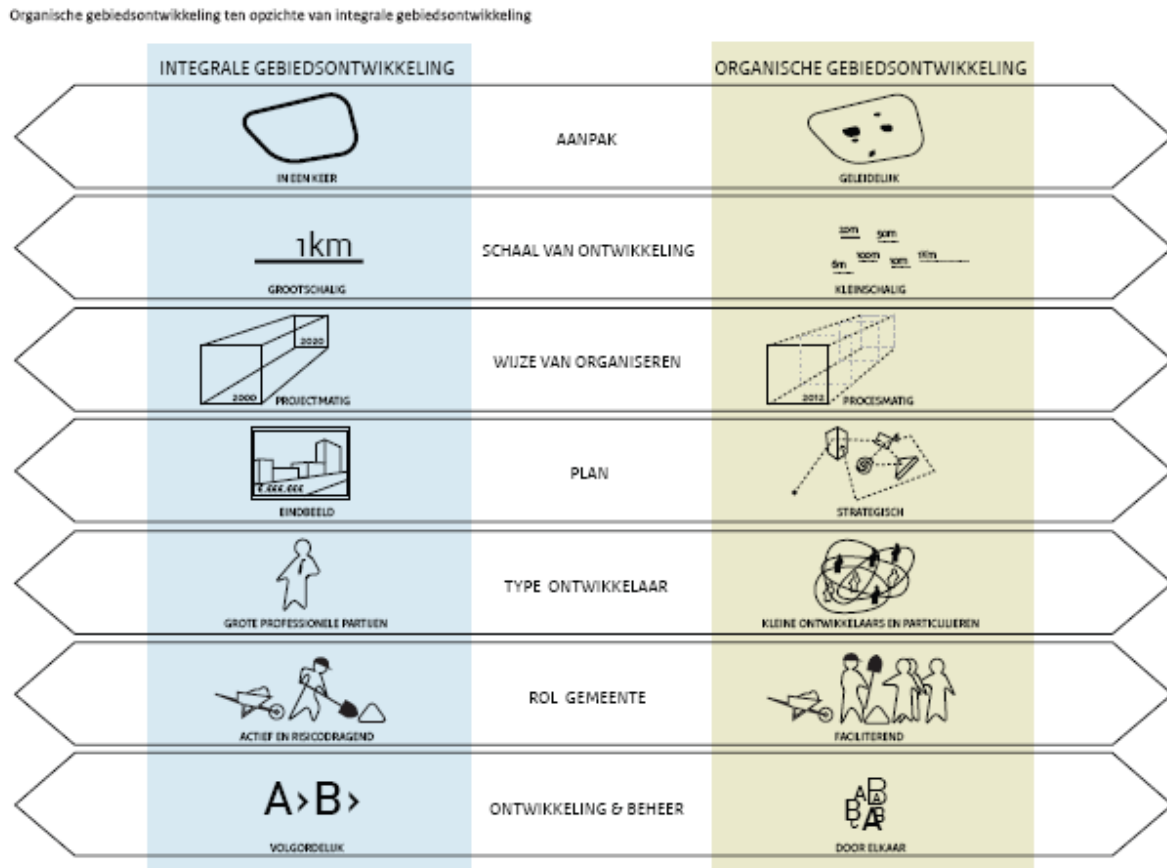
Met dit betoog pleit het ministerie van I & M voor een werkwijze om burgers, vastgoedeigenaren en andere partijen meer te betrekken bij stedelijke ontwikkeling. In het vervolg van dit onderzoek komt aan de orde of deze werkwijze inderdaad zelforganisatie stimuleert.

3.3.4 Organische gebiedsontwikkeling

In de voorgaande paragrafen is beschreven hoe de gebiedsontwikkeling in Nederland onder druk van de economische crisis moet veranderen. Organische gebiedsontwikkeling probeert een antwoord te geven op langetermijn trends die op lokaal niveau samenkomen. Denk hierbij aan de beperking van geldstromen bij grote gebiedspartijen, onzekerheden in de economische ontwikkeling, stedelijke vernieuwing in plaats van uitleggebiëden, een overschot aan vastgoed, kleinere spelers op de markt van stedelijke ontwikkeling en de demografische trends van bevolkingskrimp en vergrijzing.

Organische gebiedsontwikkeling kan een vorm van ontwikkeling zijn, met name in die cases waarbij er minder vraag is naar woningen en vastgoed. Eindgebruikers worden betrokken bij de organische gebiedsontwikkeling, de ontwikkeling vindt geleidelijk plaats en er kan beter worden omgegaan met onzekerheden.

Organische gebiedsontwikkeling is een optelsom van relatief kleinschalige (her)ontwikkelingen, met een openeindeproces zonder blauwdruk, waarbij ontwikkeling en beheer door elkaar lopen, met een dominante rol van eindgebruikers en een faciliterende rol voor de overheid. (Planbureau voor de leefomgeving en Urhahn Urban Design, 2012)



Figuur 8: Vergelijking integrale gebiedsontwikkeling met organische gebiedsontwikkeling (Planbureau voor de leefomgeving en Urhahn Urban Design, 2012)

In het bovenstaande schema zijn de belangrijke verschuivingen van integrale gebiedsontwikkeling naar organische gebiedsontwikkeling weergegeven. Er is een verschuiving van een masterplan naar een gebiedsexploitatie. De projectmatige aanpak met een helder resultaat wordt vervangen door een procesaanpak. De grootschalige ontwikkeling wordt vervangen door een optelsom van kleinschalige plannen. Er is geen helder beeld van de eindsituatie. Dit beeld krijgt vorm via de afzonderlijke kleinschalige ontwikkelingen. Er is ruimte voor nieuwe partijen als bewoners(collectieven), ondernemers, stadslandbouwer, nutsbedrijven (energie- en waterproducenten en telecom, ICT en afvalbedrijven) om hun stempel op de stad te drukken. De betrokken partijen moeten leren denken in meerdere ontwikkelingsscenario's. Men maakt gebruik van flexibele werk- en investeringsprocessen. Organische gebiedsontwikkeling vraagt een andere rol van de overheid: richtinggevend en ruimte laten, een ontwikkelingsplan in plaats van een blauwdruk, processturing en netwerken, aanpassing van financieel-economische begeleiding en juridisch planologische flexibiliteit.

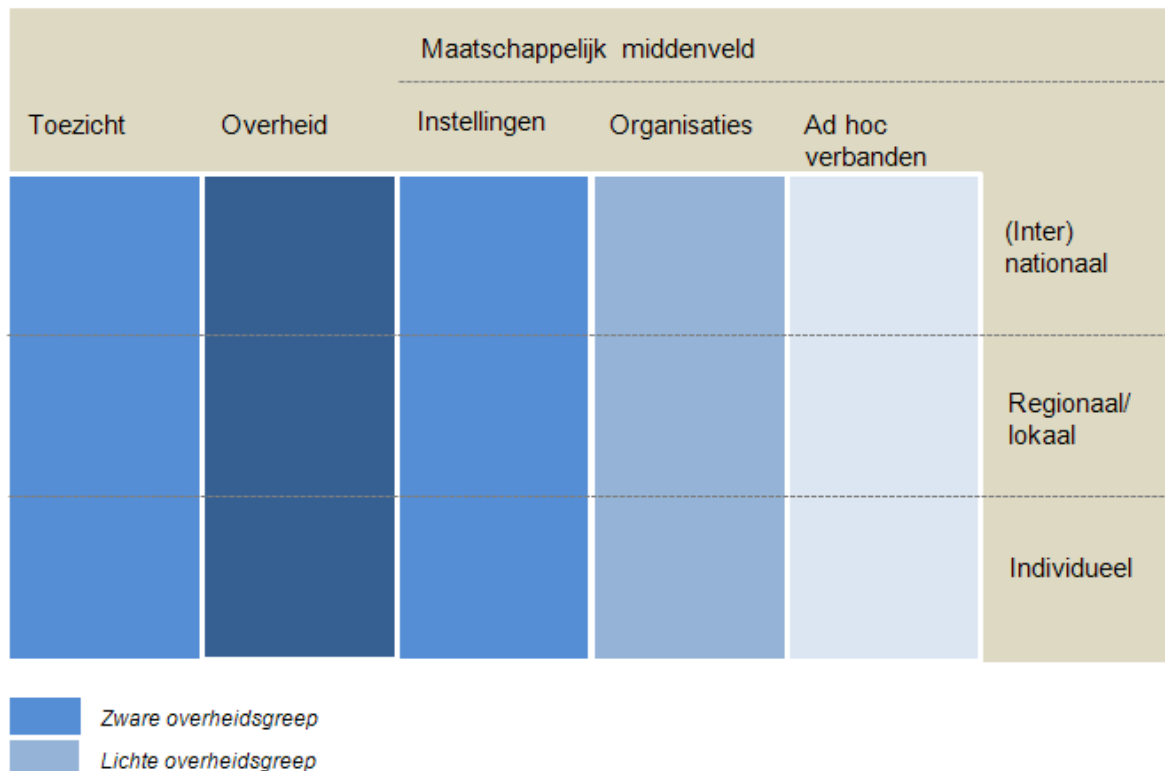
3.4 Burgerbetrokkenheid bij gebiedsontwikkeling

Deze paragraaf gaat over ontwikkelingen rond burgerparticipatie bij gebiedsontwikkeling. Allereerst worden ontwikkelingen rond de burgerbetrokkenheid in Nederland geschetst. Daarna worden voorbeelden beschreven over burgerbetrokkenheid bij gebiedsontwikkeling in Nederland.

3.4.1 Het speelveld en de vormen van burgerbetrokkenheid

'LEGO laat gebruikers in de LEGO Factory zelf met nieuwe ontwerpen voor bouwpakketten komen en neemt de populairste in productie. Nike geeft consumenten de mogelijkheid om in de winkel hun schoenen te ontwerpen met eenvoudige ontwerpsoftware. De ontwerpen leveren Nike bovendien ideeën op over wat populair is en gebruikt dit bij het ontwerpen van de eigen nieuwe collectie kant-en-klare schoenen. Fiat ontwikkelt de nieuwe Mio samen met consumenten, die delen in de intellectuele eigendomsrechten en de opbrengsten. In de elektronica- en telecomsector zijn de afgelopen jaren de zogenaamde 'app-stores' populair geworden waarmee gebruikers kleine softwareprogramma's kunnen installeren op hun smartphone. Gebruikers kunnen met behulp van een eenvoudige software toolkit zelf nieuwe toepassingen maken en die via de winkel (app-store) verspreiden' (Kreijveld, 2012).

Dit citaat laat zien hoe LEGO en Nike de toekomstige gebruikers betrekken bij de productontwikkeling. De consumenten geven hun voorkeuren aan, de besluitvorming over nieuwe ontwerpen is en blijft bij de producent. In het voorbeeld van Mio gaat de betrokkenheid van consumenten verder: zij delen mee in de eigendomsrechten en de opbrengsten. Bij de 'app-stores' worden consumenten gefaciliteerd om zelf een persoonlijke toepassing te kunnen maken. Er zijn dus vele manieren van betrokkenheid van individuen bij planvorming en uitvoering.



Figuur 9: Overheidsbetrokkenheid bij georganiseerde samenwerking (WRR, 2012, p. 28)

De WRR (WRR, 2012) definieert het maatschappelijk middenveld als de diversiteit aan instellingen, organisaties en sociale bewegingen waarbinnen burgers maatschappijgerichte activiteiten ondernemen. Het maatschappelijk middenveld is dan het midden tussen overheid en individu.

Maatschappelijke instellingen verrichten onder toezicht van en met financiering van de overheid specifieke taken op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg, volkshuisvesting en maatschappelijke dienstverlening. Zij kunnen als een verlengstuk van de overheid worden beschouwd.

Maatschappelijke organisaties zijn geformaliseerde samenwerkingsverbanden van burgers, zoals verenigingen, vrijwilligersorganisaties, belangenorganisaties en ondernemingen. Hierbij ligt het initiatief dus bij burgers. Uiterst rechts de rechtstreekse inzet van burgers. Deze kan uitgroeien tot een (non-profit) onderneming of een belangengroep of kan ophouden te bestaan.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2012) onderscheidt drie vormen van burgerbetrokkenheid.

1. Beleidsparticipatie

Bij deze vorm van burgerbetrokkenheid ligt het initiatief bij beleidsmakers. Burgers kunnen meedenken over de verschillende mogelijkheden en scenario's. Zij kunnen vervolgens ook formeel inspreken na besluitvorming. Er is geen sprake van overdacht van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

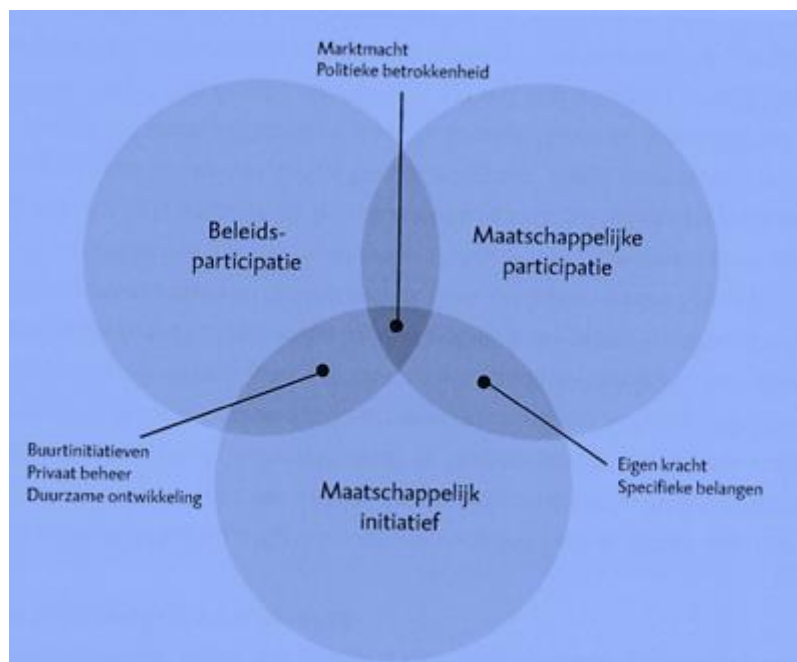
2. Maatschappelijke participatie

Bij maatschappelijke participatie ligt het initiatief eveneens bij de overheid. De burgers kunnen een deel van de taken overnemen. Via vrijwillige inzet dragen burgers bij aan bijvoorbeeld de verbetering van de openbare ruimte en de verbinding van beleidsmakers met kwetsbare groepen burgers.

3. Maatschappelijke initiatieven

Bij deze vorm van burgerbetrokkenheid ligt het initiatief bij burgers. Burgers nemen zelf het initiatief tot samenwerkingsverbanden. Sportverenigingen, ziekenhuizen, maatschappelijk werk en cultuur functioneren zoals zij doen dankzij vele vrijwilligers. Maatschappelijke initiatieven ontstaan bij de gratie van burgers die de kar trekken. De laatste jaren is er een groeiend aantal maatschappelijke initiatieven in de woonomgeving zoals de aanleg van een glasvezelnetwerk in wijken en de collectieve aankoop van zonnepanelen.

De WRR stelt dat er kansen zijn voor groei van burgerbetrokkenheid op de grensvlakken van de drie vormen van burgerbetrokkenheid. Beleidsparticipatie en maatschappelijke participatie zijn nog wel eens de opstap naar maatschappelijke initiatieven.



Figuur10: Velden van betrokkenheid (WRR, 2012)

Op het snijvlak van beleidsparticipatie en maatschappelijke initiatieven komt buurtpreventie en privaat beheer respectievelijk duurzame ontwikkeling tot stand. Op het snijvlak van maatschappelijke participatie en maatschappelijke initiatieven komt eigen kracht (helpen deelnemen van kwetsbare groepen) en specifieke belangenbehartiging tot stand. Waar de drie velden overlappen is een 'gat' waarin hoogopgeleiden stappen met initiatieven tot marktmacht en nieuwe wegen voor politieke betrokkenheid.

3.4.2 Actuele ontwikkelingen rond burgerbetrokkenheid

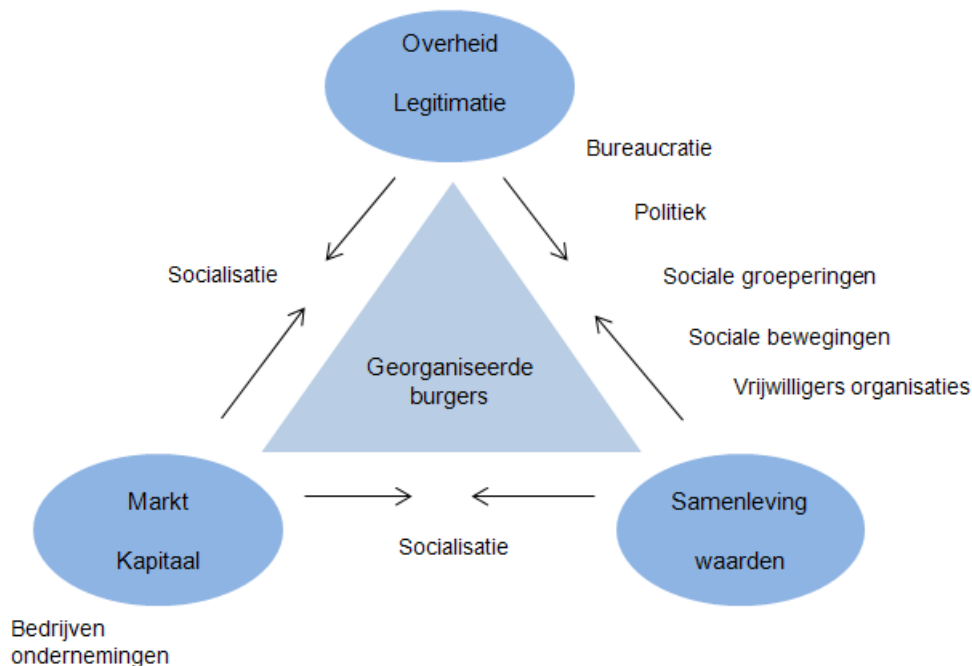
De WRR beschrijft een aantal ontwikkelingen die de samenleving steeds complexer maken. Volgens de WRR (WRR, 2012) is er sprake van verdichting en versnelling. De bevolkingsgroei leidt tot een grotere bevolkingsdichtheid en meer onderlinge contacten. Er is een spectaculaire groei van mobiliteit, een groei van opleidingsniveau en een enorme groei van ICT-mogelijkheden. Het aantal fysieke en virtuele contacten is enorm gegroeid. De technologische ontwikkelingen zoals bij ICT en mobiliteit zorgen vervolgens voor een versnelling. Individuen ervaren een stapeling van vraagstukken die niet eenvoudig oplosbaar zijn. De beïnvloedingsmogelijkheden zijn niet lineair en het gedrag van complexe systemen is daarmee onvoorspelbaar én beperkt stuurbaar. Mensen trachten de complexiteit te sturen door wetenschappelijke, technologische en maatschappelijke innovaties. Beleidsmakers moeten constateren dat er geen directe relatie is tussen oorzaak en gevolg en daarmee geen eenduidig handvat voor passend beleid.

Deze ontwikkelingen zetten de bestaande instituties, zoals beschreven in de vorige paragraaf, onder druk. De bestaande instituties zijn niet meer toereikend om met deze ontwikkelingen om te gaan. Dat heeft een aantal maatschappelijke bewegingen in gang gebracht (WRR, 2012):

- **Sturing op afstand**
Via privatisering en verzelfstandiging worden overheidstaken vanuit de overheid overgebracht naar het maatschappelijke middenveld. Een belangrijke motivatie hiervoor is dat deze voormalige overheidsinstituties op afstand van de overheid efficiënter en effectiever kunnen opereren. Het ondernemerschap en marktwerking worden hiermee gestimuleerd. Een punt van discussie bleef steeds de financiële verantwoordelijkheid, het toezicht en de werkelijke ruimte voor marktwerking.
- **Verstatelijking**
Beleidsmakers hebben de neiging om niet-overheidsorganen te verstatelijken. De zelfstandige organisaties op het gebied van bijvoorbeeld zorg, onderwijs en wonen worden weer dichter bij de overheid getrokken. De politiek bemoeit zich met de interne organisatie. Ook het particulier bedrijfsleven wordt meer betrokken bij maatschappelijke taakstellingen. De verbinding tussen bedrijfsleven en overheid lijkt nauwer te worden, terwijl de burger steeds meer in de rol van klant komt. Door de verdergaande professionalisering én de inkapseling van maatschappelijke organisaties en belangenorganisaties bij de overheid worden tegenkrachten en activisme beperkt. Ook de tegenkracht van wetenschap en media staan onder druk als gevolg van deze beweging. Er ontstaan inmiddels nieuwe vormen van burgerbetrokkenheid, onder andere met inzet van sociale media.
- **Centralisatie**
Er is sprake van schaalvergroting van overheid en middenveld onder invloed van doelmatigheid, professionalisering en internationalisering. Steeds meer besluiten worden internationaal genomen. De afstand tussen de overheid, het maatschappelijke middenveld én burgers wordt hierdoor vergroot.
- **Decentralisatie**
De groei van afstand tussen overheid en burger is aanleiding om manieren te zoeken om de frontlijn, dicht bij burgers, te versterken. De Rijksoverheid decentraliseert belangrijke taken naar de lagere overheden. Maatschappelijke instellingen en lokale overheden slaan de handen ineen om vanuit de uitvoeringspraktijk, met betrokken mensen, via maatschappelijke initiatieven, in kleine gemeenschappen van dorpen en wijken samen te werken. Dat blijkt echter niet eenvoudig.

De WRR (WRR, 2012) roept de vraag op of de Nederlandse invulling van 'democratie' nog wel aansluit bij de geschetste ontwikkelingen. Er is volgens hen een fundamentele koerswijziging van de huidige instituties nodig.

Inmiddels zien we in Nederland een beweging waarbij de overheid, markt en samenleving naar elkaar toe bewegen:



Figuur 11: Beweging van instituties overheid, markt en samenleving (Helderman, 2012)

De professionalisering van vertegenwoordigende organisaties (NGO's) is ten koste gegaan van de verbinding met de eigen achterban. De afstand tussen de overheid en burgers is vergroot als gevolg van centralisatie en schaalvergroting. De leefwereld van burgers sluit niet meer aan bij de systeemwereld van beleidsmakers. De overheid heeft de neiging haar eigen processen centraal te stellen en een formele opstelling te kiezen. De overheidsstructuren zijn log, intern gericht en verkokerd. De sterke verbinding van de overheid met marktpartijen heeft de burgers meer buiten spel gezet. Het marktdenken biedt, zeker in tijden van crisis, niet langer een oplossing voor de exploitatie van gemeenschappelijke voorzieningen.

Burgers ervaren een overheid die niet met hen in gesprek gaat en hen niet serieus neemt. Burgers zijn inmiddels hoger opgeleid en kunnen zich voorzien van betere communicatiemiddelen. Zij zijn meer dan vroeger in staat om zich te organiseren en zij doen dat ook. Dagelijks maken mensen gebruik van collectieve intelligentie en dragen ze eraan bij. Ad hoc waren er massale reacties op beleidsvoornemens van het Rijk, zoals bij de voorgenomen uitzetting van Mauro en de 1.040-urennorm in het voortgezet onderwijs. De nieuwe burger ontwikkelt zelf communiteits: veelal virtueel en met gebruik van ICT-mogelijkheden. Er kunnen massabewegingen van burgers ontstaan met een bepaald doel en in navolging van een leider.

Mensen zijn dus wel degelijk in staat om zich te organiseren, zodat zij doelen kunnen bereiken die zij afzonderlijk – op eigen kracht – niet zouden kunnen bereiken.

De motieven voor burgers tot handelen zijn divers. Mensen handelen omdat ze iets willen veranderen, een in hun ogen 'foute' ontwikkeling willen tegengaan of juist een gewenste ontwikkeling willen bevorderen. Niet altijd is de aanleiding inhoudelijk van aard. Burgers komen ook in actie wanneer ze het niet eens zijn met een proces tot besluitvorming. Ze willen namelijk serieus genomen worden. Vervolgens komen burgers in actie wanneer zij daartoe worden gevraagd.

Deze aanleidingen zijn niet vanzelfsprekend voldoende om ook actief te blijven. Om een maatschappelijke inzet te continueren is er meer nodig. Dat kan zijn een aantrekkelijke afweging van kosten en baten van de actie. Er kan sprake zijn van een gevoel van maatschappelijke onrechtvaardigheid die raakt aan de normen en waarden van een individu. Een andere belangrijke drijfveer is de intrinsieke motivatie om mee te doen. Er is dan geen sprake van een verwacht resultaat ofwel een maatschappelijk ideaal, maar de erkenning en waardering van het meedoen zelf vormt de drijfveer tot actie (WRR, 2012).

Uit onderzoek naar bedrijvigheid en leefbaarheid in stedelijke woonwijken (Planbureau voor de Leefomgeving, 2010) blijkt dat ook ondernemers hun inzet voor de leefomgeving bepalen op basis van persoonlijke belangen, en niet zozeer door economische belangen. Ondernemers van bedrijven met een sterke lokale binding (lokale medewerkers, klanten en contacten) grijpen niet eerder in bij problemen met de leefbaarheid in de buurt. Persoonskenmerken en de persoonlijke binding van de ondernemer met de wijk zijn bepalender.

De drijfveer tot handelen is niet altijd een tegenstelling tussen individueel en collectief belang. Het is mogelijk dat ze strijdig zijn, bijvoorbeeld wanneer gemeenschappelijke investeringen ten koste gaan van het woongenot van een deel van de bewoners en zij zich daartegen verzetten. Het is echter ook mogelijk dat individueel en collectief belang in elkaars verlengde liggen, bijvoorbeeld wanneer een individu investeert in collectief bezit en daarmee zijn eigen woongenot verhoogt. De vraag wordt dan of de inrichting van een ruimtelijke omgeving zo georganiseerd kan worden dat de twee typen belangen in elkaars verlengde liggen. Mensen hebben daartoe regels en structuren nodig (WRR, 2012).

Op basis van vertrouwen in de overheid en politiek en bereidheid tot actieve inzet onderscheidt de WRR een viertal betrokkenheidsstijlen (WRR, 2012):

- De verantwoordelijke stijl (30-35% van de bevolking) van mensen die wel geïnteresseerd zijn in politiek en effectief betrokken willen zijn.
- De volgzaam stijl (15%) van mensen die bovengemiddeld positief zijn over politiek maar weinig vertrouwen hebben in hun eigen mogelijkheden om bij te dragen aan maatschappelijke vernieuwing. Zij zijn niet actief.
- De pragmatische stijl (35-40%) van mensen die een negatief beeld hebben van traditionele politiek en zich niet gehoord voelen. Zij kunnen en zijn competent om informeel invloed uit te oefenen. Echter ze willen dat alleen als het hen zelf goed uitkomt.
- De kritische stijl (25-30%) van mensen met een negatief, ontevreden en zelfs cynisch beeld van de politiek. Ze hebben weinig geloof in eigen invloed en willen ook niet bijdragen aan maatschappelijke doelen.

Uit deze indeling blijkt dat maximaal één op de drie mensen in Nederland in beeld kan zijn om een initiatief te nemen tot een gemeenschappelijke ontwikkeling of beheer van publieke ruimte vanuit maatschappelijke doelen.

De WRR (WRR, 2012) ziet wel kansen om de burgerbetrokkenheid te vergroten door het vertrouwen tussen beleidsmakers en burgers te vergroten. Dat kan door mensen bewust op te zoeken en hen actief uit te nodigen, informatie te verstrekken en elkaar te leren kennen. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van nieuwe vormen van informatievergaring, zoals crowd sourcing, webmonitoring en serious gaming. Ook kan de invloed van burgers worden vergroot of kunnen verbindingen worden gelegd tussen verschillende individuen en personen. Bovendien kunnen relaties worden gelegd tussen informele hoofdrolspelers, zoals de voorliders van maatschappelijke instellingen, de koplopers in het bedrijfsleven en de bonte verzameling andersbewegenden. Dergelijke verbindingen kunnen ook helpen om gezamenlijke initiatieven van burgers tot stand te brengen of te bevorderen.

3.4.3 Ervaring met burgerbetrokkenheid bij gebiedsontwikkeling

In het regeringsbeleid van de afgelopen jaren, onder andere in de veel besproken wijkaanpak, wordt veelvuldig gesproken over maatschappelijke participatie en bewonersinitiatieven. Burgers zijn hoger opgeleid en nemen vaker het initiatief om hun woonomgeving in te richten naar hun eigen waarden en wensen. De overheid stimuleert deze burgerinitiatieven vanwege bezuinigingen, maar ook om de sociale samenhang te bevorderen. De economische crisis geeft een impuls aan de rol van georganiseerde burgers omdat markt en overheid niet meer in staat zijn het bestaande voorzieningenniveau te realiseren. Deze paragraaf beschrijft een aantal voorbeelden van burgerbetrokkenheid bij gebiedsontwikkeling. We zien hierbij voorbeelden waarbij georganiseerde burgers als opdrachtgever optreden richting marktpartijen. De drijfveren hiervoor kunnen economisch zijn, maar ook voortkomen uit sociale- of duurzaamheidswaarden. Er zijn voorbeelden waarbij burgers taken overnemen die de overheid tot voor kort voor hen uitvoerde. Tot slot zijn er voorbeelden waarbij burgers initiatieven nemen omdat de markt niet meer in staat is dat winstgevend te doen.

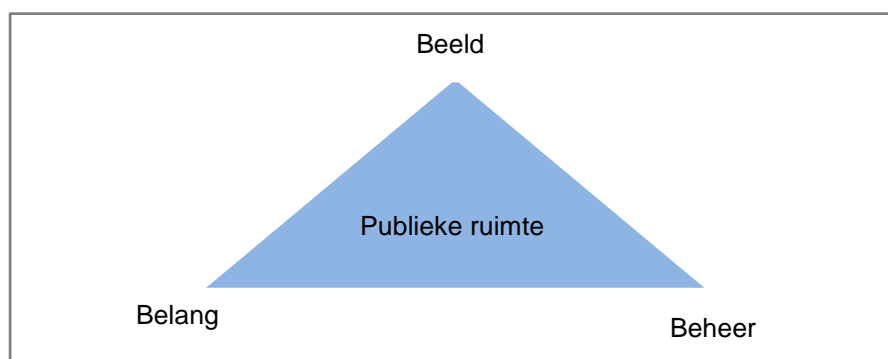
Wijkaanpak

Het wijkenbeleid is in 2003 landelijk geagendeerd met het 56-wijkenbeleid. Minister Vogelaar kondigde vervolgens in 2007 in een brief aan de Tweede Kamer de 40-wijkenaanpak aan, in 2009 en 2010 uitgebreid met de 40+ wijken. Minister Donner heeft per brief begin 2011 aangegeven deze aanpak verder te verbreden en verantwoordelijkheden dichterbij de burger te leggen. Het ministerie BZK en de VNG werken het begrip 'leefbaarheid' vanaf najaar 2011 nader uit binnen de Agenda Wonen en Leefbaarheid.

In de Voortgangsrapportage Wijkenaanpak 2010 wordt geconcludeerd dat de aanpak op een punt lijkt te zijn beland waarop enerzijds het partnerschap groeit en resultaten zichtbaar worden, maar anderzijds de voortgang nog fragiel is en de aanpak onvoldoende verankerd. Positieve signalen zijn een stijgend vertrouwen van bewoners in de toekomst van hun wijk, een gemiddeld hardere stijging van de gemiddelde verkoopprijs van woningen in aandachtswijken en een minder harde stijging van het aantal niet-werkende werkzoekenden dan in andere wijken. Ook de mate van vervuiling en vernielingen is afgenomen (Platform31, 2012).

Beheer en onderhoud openbare ruimte

De VROMraad (VROMraad, 2009) constateert dat er in openbare ruimten sprake is van fricties als gevolg van veranderingen in de organisatie van het *beheer*, veranderingen in het samenstel van *belangen* en veranderingen in de geldende of gewenste *beelden*. Door ontwikkelingen binnen één of meer van deze domeinen raakt de relatie tussen beeld, belang en beheer in onbalans. Als er sprake is van een balans tussen de drie domeinen, blijft de kwaliteit van de openbare ruimte over een langere periode in balans.



Figuur 12: De drie B's van de publieke ruimte (VROMraad, 2009)

De VROMraad pleit voor een integrale strategie waarbij zaken als identiteit en inrichting (beeld), eigendom en gebruik (belang) en onderhoud en ontwikkeling (beheer) in balans worden gebracht. Deze elementen zijn in hun onderlinge verhouding de belangrijkste ingrediënten voor de kwaliteit van de openbare ruimte in Nederland.

Woningcorporaties:

Woningcorporaties zijn oorspronkelijk ontstaan als coöperaties van bewoners. Wanneer Nederlandse woningcorporaties nu tussen staat, markt en civil society worden gepositioneerd, dan is de verbinding met de samenleving het zwakst (Brandsen & Helderma, 2009).

Futura Wonen liet onderzoek doen (Brandsen & Helderma, 2009) naar de ontwikkeling van instituties die verbonden zijn aan het wonen en de woonomgeving. De sociale huursector is in Nederland veel groter dan in Duitsland. Het aandeel van coöperatieve woonvormen is in Duitsland groter dan in Nederland. Een woning wordt bij onze oosterburen veel meer gezien als een gebruiksgoed. De coöperatieven hebben een specifieke functie tot zekerheidsstelling in relatie tot de kapitaal geïnvesteerd in woningen. Deze zekerheidsstelling is in Nederland overgenomen door de woningcorporaties. De invloed van bewoners op het collectief eigendom en de instandhouding daarvan is in Nederland beperkt; deze is belegd bij de overheid. De bewoners worden ook wel

aangeduid als woonconsumenten en van de woningcorporatie werd verwacht dat ze medeverantwoordelijkheid nam voor investeringen in de woon- en leefomgeving.

Collectief particulier opdrachtgeverschap

Wanneer een groep particulieren optreedt als collectieve opdrachtgever, is sprake van collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO). Bij CPO organiseren de particulieren zich in een rechtspersoon zonder winstoogmerk, meestal een vereniging. Deze groep koopt een kavel en ontwikkelt in onderling overleg met behulp van een architect, procesbegeleider en aannemer een complex rijwoningen, 2-onder-1-kapwoningen of appartementen. De vereniging, of stichting, is dan de contractpartner voor partijen zoals de gemeente.

Begin 2008 startte toenmalig minister Vogelaar een campagne om (collectief) particulier opdrachtgeverschap te stimuleren. De minister zag particulier opdrachtgeverschap – met name in collectief verband – als een effectieve manier om betaalbare woningen, betere sociale samenhang van straat, buurt of wijk, stedelijke vernieuwing en woningbouw voor specifieke doelgroepen te realiseren (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2011).

Privaat beheerde woondomeinen

Echte gated communities kennen we in Nederland nog niet. Wel zijn – net als elders in Europa – de privaat beheerde woondomeinen in opkomst, waar de gemeenschappelijke buitenruimte eigendom is van de gezamenlijke bewoners of een andere private partij (Donkers, 2005).

In de Nederlandse ruimtelijke ordening zijn de privatisering van de openbare ruimte en besloten buurten en wijken een onmiskenbare trend. Gelijkgezinden gaan vaker bij elkaar wonen en sluiten zich af van de buitenwereld. Soms delen ze de liefde voor de golfsport en gaan ze samen op een golfresort wonen (Golfpark, Lelystad), soms zoeken ze privacy en rust aan het water en gaan ze in huizen en boten wonen aan een doodlopende pier die gemeenschappelijk eigendom is van de bewoners (Arubapier, Almere).

Een ander voorbeeld is het project De Stelling in Friesland, waarbij bewoners van een nieuw landgoed bijdragen aan natuurbehoud. Het bos wordt beheerd door de individuele eigenaren, het middengebied door de VvE, die het werk uitbesteedt aan een loonbedrijf. Iedere bewoner moet jaarlijks op twee vastgestelde vrijwilligersdagen zelf de handen uit de mouwen steken. En in kasteel Leliënhuyze in Den Bosch zijn de toegangsweg en het binnenplein eigendom van de bewoners; de toegangspoort kan afgesloten worden en ongewenste bezoekers buitensluiten.

Mede als gevolg van de economische crisis zijn er in diverse gemeenten plannen waarbij toekomstige bewoners zelf het plan voor hun toekomstige woning ontwerpen alsmede samen met anderen de openbare ruimte inrichten.

3.5 Conclusies over de actuele context van burgerbetrokkenheid bij gebiedsontwikkeling

De context van de economische crisis heeft invloed op het succes en de haalbaarheid van stedelijke gebiedsontwikkeling. De beschikbare middelen zijn beperkt en dat veroorzaakt druk op de markt en ruimtelijke kwaliteit. Nieuwe waarden en nieuwe partijen kunnen een bijdrage leveren om de gebiedsontwikkeling haalbaar te maken. Naast de ontwikkeling zelf worden de bestaande exploitatie en de nieuwe exploitatie en het nieuwe gebruik betrokken om gebiedsontwikkeling haalbaar te maken. Door de geringere haalbaarheid van gebiedsontwikkeling enerzijds en de verbinding aan de exploitatie anderzijds is er meer ruimte voor deelname door georganiseerde burgers.

De verschillende actuele inzichten laten zien dat gebiedsontwikkeling meer kleinschalig en van onderaf moet worden vormgegeven. Er zijn meer en verschillende partijen betrokken bij gebiedsontwikkeling. In het licht van toekomstig gebruik en toekomstige exploitatie van het gebied wordt hierbij gedacht aan beheer, energieproductie, garantiefonds, gebiedsaandelen, grondsaldering, infrastructuur, tijdelijke bestemmingen, waterveiligheid en zorg. Groot belang wordt vervolgens toegekend aan bouw, energiebesparing, erfpacht, functieflexibiliteit, mobiliteit, ondergrond, onderwijs, uitzichtrecht en waterheffingen. Verder wordt belang gehecht aan bestemmingsheffing, cultuur, delfstoffenwinning, parkmanagement, recreatie, retail, sport, stadslandbouw, streekrekening en vereniging van eigenaren.

Het realiseren van rendement over een langere termijn via gebiedsontwikkeling vraagt nog steeds een toekomstbeeld voor de invulling en rol van het stedelijke gebied. Dat is een perspectief dat alle partijen verbindt. De belangen van afzonderlijke partijen zijn echter niet gelijk en niet verbonden aan dezelfde fase van het proces. De betrokken partijen zijn beter te verbinden aan bepaalde prestaties in plaats van aan het eindproduct.

Recente literatuur over stedelijke gebiedsontwikkeling laat zien dat er nieuwe partijen en nieuwe waardedragers nodig zijn om de gebiedsontwikkeling haalbaar te maken. De initiatieven moeten kleinschaliger worden opgezet en de exploitatie in het verleden en de toekomst worden betrokken om de investeringen rendabel te maken. De nieuw onderscheiden waardedragers gaan niet alleen uit van economische motieven, maar ook van ecologische (energie en klimaat) en maatschappelijke (zoals waterveiligheid en zorg) motieven.

De overheid en marktpartijen kunnen niet langer uitgaan van een vraag naar woningen die hun gebiedsexploitatie sluitend maakt. Draagvlak voor en kennis van burgers is van belang voor plannen. Er kunnen drie vormen van burgerbetrokkenheid worden onderscheiden:

- Beleidsparticipatie waarbij burgers meedenken over plannen van beleidsmakers
- Maatschappelijke participatie waarbij burgers via vrijwillige inzet overheidstaken uitvoeren, en
- Maatschappelijke initiatieven waarbij burgers zelf het initiatief nemen tot gemeenschappelijke voorzieningen.

Verschillende maatschappelijke bewegingen zorgen ervoor dat overheid, markt en samenleving naar elkaar toe bewegen. Georganiseerde burgers nemen meer maatschappelijke initiatieven. Eén op de drie burgers heeft een burgerschapsstijl waarin het past om zelf initiatief te nemen om maatschappelijke doelen te bereiken. De motieven voor burgers tot handelen zijn divers. Zij handelen niet alleen vanuit economische belangen, maar vooral op basis van 'waarden'. Mensen handelen omdat ze iets willen veranderen, een in hun ogen 'foute' ontwikkeling willen tegengaan of juist een gewenste ontwikkeling willen bevorderen. Niet altijd is de aanleiding inhoudelijk van aard. Burgers komen ook in actie wanneer ze het niet eens zijn met een proces tot besluitvorming. Ze willen namelijk serieus genomen worden. Vervolgens komen burgers in actie wanneer zij daarom worden gevraagd.

De bestaande partijen en samenwerkingsvormen in de gebiedsontwikkeling zijn vooral gebaseerd op economische regels en samenwerking tussen overheid en marktpartijen. Via relatief grootschalige ontwikkelingen konden (tot de economische crisis) de investeringen direct worden terugverdiend door de grondopbrengsten en verkoop van vastgoed. Het actuele beeld van stedelijke ontwikkeling wordt gevormd door meer kleinschalige ontwikkelingen, van onderaf vormgegeven en met financiering door andere bronnen zoals waterveiligheid, energievoordelen en maatschappelijke bijdragen. De relevante deskundigheid is niet langer beschikbaar bij een beperkte groep, maar is voor iedereen toegankelijk.

De actuele context van stedelijke ontwikkeling laat zien dat de bestaande economische regels niet meer toereikend zijn. De georganiseerde samenleving neemt een positie naast de overheid en de markt in. Deze samenleving heeft diverse motieven voor gebiedsontwikkeling.

Hoofdstuk 4 Het Institutional analysis and Development model als theoretisch kader

Dit hoofdstuk richt zich op het theoretisch kader voor burgerbetrokkenheid bij gebiedsontwikkeling. Er wordt onderzocht in hoeverre het IAD-model een theoretisch kader kan vormen voor de analyse van zelforganisatie bij stedelijke ontwikkeling. In paragraaf 4.1 wordt allereerst uiteengezet welke typen goederen en diensten we kunnen onderscheiden. De goederen worden onderscheiden op basis van uitsluitbaarheid van gebruik en schaarste. Deze indeling gaat uit van marktwerking en economische motieven van handelen. Vervolgens wordt toegelicht dat het handelen van mensen niet alleen wordt ingegeven vanuit economische motieven. Dat is de basis voor het Institutional Analysis and Development (IAD)-model van Elinor Ostrom. In paragraaf 4.2 wordt dit model toegelicht. In de daaropvolgende paragrafen wordt het model geoperationaliseerd voor zelforganisatie bij stedelijke ontwikkeling en zelfbeheer in de Nederlandse context zoals die is beschreven in hoofdstuk 3. Dit hoofdstuk sluit met een conceptueel model voor duurzame samenwerking in stedelijke ontwikkeling en beheer van publieke ruimte in Nederland.

4.1 Typering van gebiedsontwikkeling en beheer als een goed

Goederen en diensten kunnen worden onderscheiden op basis van het gegeven of anderen kunnen worden uitgesloten van het gebruik én op basis van schaarste. Schaarste veroorzaakt dat goederen een waarde vertegenwoordigen. Het privaat eigendom van bijvoorbeeld een woning betekent dat anderen kunnen worden uitgesloten van gebruik. Een publiek goed is niet schaars en gebruikers kunnen niet worden uitgesloten. Wanneer het gebruik van een publiek goed, ofwel een publieke voorziening, te groot wordt zullen (groepen) mensen zich uitgesloten gaan voelen.

Goederen kunnen als volgt worden ingedeeld

	Uitsluitbaar	Niet-uitsluitbaar
Schaars	Privaat	Gemeenschappelijk
Niet schaars	Club	Publiek

Figuur 13: Typologie van goederen publiek - privaat

Dit onderzoek richt zich op private personen die gezamenlijk het initiatief nemen tot gebiedsontwikkeling. Deze samenwerking betekent dat er eigendomsrechten van goederen samen worden gebracht tot clubgoederen of tot gemeenschappelijke goederen. Goederen worden dan ofwel clubgoederen wat betreft (een deel van) de eigendomsrechten. Ofwel individuen organiseren (het gebruik van) gemeenschappelijke goederen, ofwel publieke goederen worden toegewezen aan gemeenschappelijk gebruik.

Grondeigendom betreft een relatie tussen eigenaar en de anderen die het eigendom moeten respecteren. Het kan gaan om het recht om land op een bepaalde manier te gebruiken, het recht om land op alle mogelijke manieren te gebruiken (volledige eigendom) of zodanige rechten dat iemand kan worden beschouwd als eigenaar (juridische eigendom)

Volledige eigendom betekent het recht op gebruik, het recht op vruchtgebruik en het recht op misbruik of verwijdering. Ook deze eigendom is begrensd tot zover het geen anderen schaadt. Of, zoals het Burgerlijk Wetboek stelt, voor zover het de beschreven en onbeschreven rechten van anderen niet schaadt (Needham, 2006). Gemeenschappelijke particuliere initiatieven kunnen betrekking hebben op deze vormen van eigendom.

De term 'commons' verwijst naar het gemeenschappelijk grasveld waarvan Engelse boeren gebruik konden maken om hun vee op te laten grazen. In de economische theorie geldt een *commons* (gemeenschappelijk goed) doorgaans als een interessante maar niet levensvatbare organisatievorm van beheer. Vaak wordt verwezen naar de Amerikaanse ecoloog Garrett Hardin (Hardin, 1968), die

spreekt over de 'tragedy of the commons'. Die tragedie bestaat eruit dat het voor individuele boeren aantrekkelijk is om zo veel mogelijk vee op de commons te laten grazen. De meeropbrengst van ieder schaap komt immers hemzelf ten goede. Maar voor de gemeenschap als geheel is het desastreuus als iedere boer zijn instinct tot winstmaximalisatie volgt: dan worden de commons overbegraasd (Waal, 2013). Dit verschijnsel wordt wel 'rivalry of consumption' genoemd.

De 'tragedy of the commons' betekent dus dat vergroting van individuele welvaart uiteindelijk leidt tot overbelasting en daarmee verlies van gemeenschappelijke goederen. Dat betekent dat schaarse publieke goederen geen lang bestaan hebben. Er ontstaat bij schaarste namelijk behoefte aan toewijzing van eigendomsrechten om delen van gebruik en/of gebruikers uit te sluiten. Dat kan via prijsstelling, maar ook doordat verschillende groepen gebruikers elkaar verdringen. De goederen worden dan clubgoederen. Clubgoederen (toll goods) zijn kunstmatig exclusief gemaakte publieke goederen, bijvoorbeeld door toegankelijkheid te beperken tot mensen met een contract.

Hardin gaat er dus vanuit dat een groep gezamenlijke gebruikers van één bron niet in staat is tot zelforganisatie. Als er een overdruk is op het gebruik van publieke goederen, ontstaat er schaarste. Individuen zijn dan niet in staat tot gemeenschappelijk beheer en gebruik (van deze 'common goods' of te wel gemeenschappelijke goederen) en er is dan een beweging naar uitsluiting van gebruikers (en dus naar clubgoederen).

	Uitsluitbaar	Niet-uitsluitbaar
Schaars	Privaat	Gemeenschappelijk
Niet schaars	Club	Publiek

Figuur 14: Tragedy of the commons (Webster & Lai, 2003)

Uitgaande van marktwerking worden gratis openbare voorzieningen minder waard wanneer meer mensen er gebruik van maken. Webster (2010) stelt dat eigendomsrechten van openbare ruimten onduidelijk zijn, omdat mensen gezamenlijk de kosten en opbrengsten ervan dragen. Wanneer eigendomsrechten beter toegewezen zijn, kunnen instituties helpen om een betere match tussen vraag en aanbod te bewerkstelligen.

Webster redeneert sterk vanuit marktwerking. Hij stelt dat niet de strijd tussen privaat en gemeenschappelijk gebruik maar marktregulering de waarde van openbare ruimte devalueert. Hoe meer instituties betrokken zijn, hoe meer concurrentie er ontstaat en dat heeft een positief effect op gebruik, duurzaamheid en beheer van gezamenlijke ruimten in de stad.

Concurrentie leidt volgens Webster (2010) tot meer consumentgerichte actie en daarmee tot een verhoging van de kwaliteit. Ondernemers, individuen en overheden zullen steeds meer zoeken naar creatieve manieren om de opbrengst van de openbare ruimte te vergroten.

De hiervoor beschreven puur economische benadering vormde de basis voor samenwerkingsvormen bij stedelijke ontwikkeling. De overheid en marktpartijen waren de actoren die de stedelijke ontwikkeling vorm gaven. Dit onderzoek richt zich op zelforganisatie. In hoofdstuk 3 is beschreven dat burgers zich niet laten leiden door alleen economische motieven. Er zijn andere motieven die hun gedrag bepalen. Het IAD-model van Ostrom vormt een goede basis voor dit onderzoek omdat het niet alleen van economische drijfveren uitgaat, maar ook van sociale drijfveren.

Evenals Hardin onderscheidt Ostrom (2010) de vier soorten goederen: private goederen, clubgoederen, gemeenschappelijke goederen en publieke goederen. Ostrom vindt echter dat de gebruikte indelingen te veel uitgaan van de dichotomie van overheid en markt en vindt de invalshoeken schaarste en uitsluitbaarheid te beperkt. Vervolgens vindt ze het niet reëel om uit te gaan van een volledig rationeel denkend individu die de alternatieve strategieën kent, de effecten ervan kent en deze naar eigen belang kan rangschikken. Zij vervangt de term *rivalry of consumption* door *subtractability*, zijnde de mate waarin het gebruik van een schaarse bron het gebruik door een ander beperkt. Ostrom typeert goederen op basis van de mate waarin het gebruik door anderen het gebruik door een individu beperkt en de mogelijkheid tot uitsluiting van potentiële gebruikers. Vervolgens spreekt ze over de 'mate waarin' uitsluiting' en 'gebruiksbeperking' plaatsvinden.

Met de benadering van Ostrom behoren veel openbare voorzieningen zoals meren, bossen en parken tot de categorie 'common-pool goods' ofwel gemeenschappelijke goederen.

		Mate waarin gebruik door anderen het gebruik door het individu beperkt	
		Hoog	Laag
Mogelijkheid tot uitsluiting van potentiële gebruikers	Hoog	Gemeenschappelijke goederen (meer, visserij, bos)	Publieke goederen (defensie)
	Laag	Private goederen	Clubgoederen (schouwburg)

Figuur 15: Basistypen goederen (Ostrom, 2010):

In tegenstelling tot Hardin gaat Ostrom ervan uit dat 'common goods' wel kunnen bestaan. Het uitgaan van dichotomie van markt en overheid gaat volgens Ostrom (Ostrom, 2010) voorbij aan het potentieel dat er in de georganiseerde samenleving is om sociale vraagstukken als overbelasting van common goods op te lossen. Zij is van mening dat de gezamenlijke gebruikers in staat zijn om afspraken te maken over het gebruik van een schaars goed. De drijfveren van de samenwerkende individuen zijn niet alleen economisch. De mate waarin individuen capaciteit hebben om externe factoren te beïnvloeden varieert per situatie. Het IAD-model, zoals toegelicht in de volgende paragraaf, geeft aan hoe georganiseerde individuen maatschappelijke opgaven kunnen vormgeven.

In de afgelopen decennia groeide de rol van de overheid en de markt bij gebiedsontwikkeling. De markt leverde de private goederen. De overheid was leverancier van publieke goederen. De welvaart maakte het mogelijk dat er meer en meer goederen publiek werden aangeboden. De economische welvaart zorgde voor een beweging naar overheid en markt ten koste van collectieve actie.

Het eigendom van common-pool goods kan privébezit zijn (vooral in andere landen), kan overheidsbezit zijn (denk aan bossen en natuurreservaten), kan bij een gemeenschap van gebruikers liggen en ten slotte kan er sprake zijn van voorzieningen die openstaan voor iedereen en waarvan het gebruik niet is geregeld. (Haan, 1997)

De Haan (1997) constateert dat het gezamenlijk beheer van *resources* zoals het beheer van schoon, heel en veilig in een homogene buurt mogelijk is. Het toezicht op de naleving van regels komt echter te vaak neer op alleen maar sociale controle en stelt dus hoge eisen aan de sociale cohesie. Hij pleit voor overdracht van bevoegdheden om sancties te kunnen opleggen aan vervuilers en rustverstoorers.

Maatschappelijke initiatieven van (georganiseerde) groepen bewoners hebben betrekking op clubgoederen en common-pool goods. Als het namelijk gaat om private goederen, zal de voortbrenging via marktwerking tot stand komen. En bij publieke goederen is er geen sprake van schaarste of uitsluiting en dus geen aanleiding tot een bewonersinitiatief. Dit onderzoek richt zich op clubgoederen en/of gemeenschappelijke goederen.

Common-pool goods kunnen een probleem vormen voor de integrale benadering bij gebiedsontwikkeling. Wanneer de betrokken partijen uitsluitend gericht zijn op hun individuele economische belangen, heeft dat een negatief effect op de ontwikkeling en instandhouding van het gebied. Bij de ontwikkeling zal er een eenzijdige buurt ontstaan met uitsluitend woningtypen die opbrengsten kunnen genereren. De differentiatie van woningtypen in buurten wordt in Nederland door de overheid geregeld en in bestemmingsplannen vastgelegd. Nu blijkt dat de grondprijzen en de exploitatie van gebiedsontwikkelingen onder druk komen te staan, wordt de financiering van woningen voor lagere inkomensgroepen lastiger.

Wanneer gebiedsontwikkeling uitsluitend vanuit economische motieven wordt gestuurd, zullen er eenzijdige buurten ontstaan. Juist de combinatie met maatschappelijke – en ecologische – functies zorgt voor differentiatie in de woonomgeving.

4.2 Het IAD-model over zelfbeheer van gemeenschappelijke goederen

Elinor Ostrom (2010) stelt dat modellen tot nu toe uitgaan van markt en overheid én uitgaan van schaarse en concurrerende goederen. Vervolgens gaat men uit van volledig rationeel handelende individuen die alle alternatieve strategieën kennen, de effecten ervan op het handelen van anderen kennen en de strategieën voor eigen belang kunnen rangschikken. Dat is doorgaans niet het geval. Ostrom constateert dat er binnen een samenleving veel kernen van besluitvorming zijn die onafhankelijk van elkaar functioneren.

In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat niet alleen economische motieven individuen stimuleren tot initiatieven op het gebied van gebiedsontwikkeling en beheer van publieke ruimte. Economisch gedreven individuen die kosten en opbrengsten calculeren, zullen bepalen in hoeverre andere personen (met hun belangen) belangrijk zijn en daarvan hun commitment, beloften en reciprociteit laten afhangen. Uit eerder onderzoek blijkt dat mensen tevens handelen op basis van hun idealen en waarden. Ze handelen omdat ze iets willen veranderen, een in hun ogen verkeerde ontwikkeling willen tegengaan of juist een gewenste ontwikkeling willen bevorderen. Het model van Ostrom bewijst dat de institutionele arrangementen die individuen kiezen voor het besturen en managen van publieke goederen, gezamenlijk gebruik van hulpbronnen en collectieve goederen, meer dan alleen economische drijfveren kennen. Om de rol van individuele burgers bij stedelijke ontwikkeling te analyseren moeten naast economische motieven ook andere agogische factoren worden betrokken.

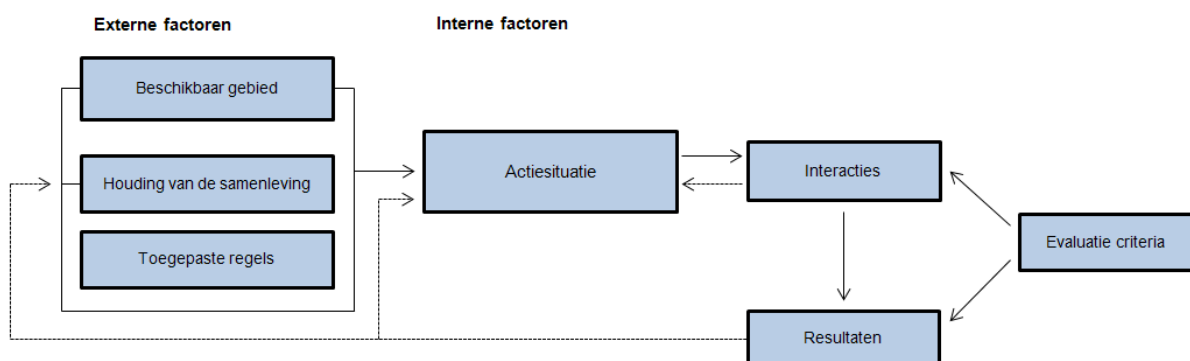
Alleen in situaties van herhaling of routine zijn de eigendomsrechten bekend en zijn er relatief lage kosten voor kopers en verkopers. In dat geval is er volledige informatie en kan het model om winst te maximaliseren met succes worden toegepast. De realiteit is echter dat gebiedsontwikkelingen in werkelijkheid per situatie verschillen. Het model van Ostrom gaat uit van een niet volledig transparante omgeving, waarin de verschillende deelnemers niet over dezelfde informatie beschikken. In de werkelijkheid is de informatie ook niet volledig en per actor ingekleurd. In competitieve omgevingen kan worden teruggerekend vanuit het overwinnen van een bepaalde situatie naar de inzet van individuen die de sleutelvariabelen in die omgeving maximaliseren. Deze afweging van inzet en opbrengst zal per individu verschillend kunnen zijn. Ostrom gebruikt de term 'actiesituatie', waarmee ze aangeeft dat er sprake is van een dynamische context waarin de gedragingen van individuen deze context steeds beïnvloeden.

Op basis van het bovenstaande is het Institutional Analysis and development (IAD)-model van Ostrom gekozen in dit onderzoek naar zelforganisatie van stedelijke ontwikkeling en beheer van publieke ruimte.

Het IAD-model is een conceptuele kaart met meerdere dimensies. De interne organisatie (actiearena) omvat de actoren én de actiesituatie waarin men acteert.

Kern van het IAD-model is om de interne organisatie te identificeren, de relatiepatronen erin te herkennen en de effecten en de evaluatie van deze effecten te onderscheiden (Ostrom, 2011).

Het vraagstuk van beïnvloeding kan zich voordoen op een operationele schaal waar actoren binnen een organisatie direct kansen hebben om effecten te bewerkstelligen. Het vraagstuk kan zich ook voordoen in een politieke context waarin beleidsmakers politieke beslissingen kunnen beïnvloeden en daarmee de omgeving van een organisatie bepalen.



Figuur 16: Kader waarin instituties opereren volgens het IAD-model (Ostrom, 2011)

De bovenstaande figuur geeft het proces weer waarbinnen de georganiseerde initiatiefnemers in de actiesituatie opereren. Zij ondervinden invloed van de externe factoren en gaan interacties aan met andere instituties. Deze interacties genereren effecten. De effecten beïnvloeden weer zowel hun omgeving (externe factoren) als de eigen organisatie (interne factoren).

De omgeving (externe factoren):

Ostrom benoemt de externe factoren die de actiesituatie op een bepaald moment beïnvloeden, namelijk:

- De specifieke fysieke situatie en de aard van de goederen. Het gaat om één van de vier soorten goederen zoals hiervoor omschreven: private goederen, clubgoederen, gemeenschappelijke goederen en publieke goederen.
- De houding of structuur van de samenleving. Deze is bepaald door ervaringen in het verleden, interne verdeeldheid of homogeniteit, intrinsieke waarde, kennis en vaardigheden van vertegenwoordigers.
- De gebruikte regels (kan gaan om eigen organisatie, collectieve keuzen of grondwettelijk). Dat zijn zeven cumulatieve regels die weergeven hoe de externe variabelen de interne variabelen beïnvloeden.

De fysieke situatie geeft de aanwezigheid van openbare ruimte en het huidige gebruik ervan weer. Tevens gaat het om de directe fysieke omgeving en de functies die daarin, al dan niet succesvol, voorkomen. Bij de houding of structuur van de samenleving gaat het over de mate waarin het initiatief aansluit bij de sociale en institutionele omgeving. Staan de overheid en/of andere instituties positief tegenover het nieuwe initiatief tot gebiedsontwikkeling en/of beheer? Sluit de wijze van werken aan? De derde externe factor wordt gevormd door het geheel van zeven cumulatieve regels. De set van regels is het geheel waarbij rekening wordt gehouden met de onderlinge invloed van regels. Deze regels werken op het grensvlak van het gemeenschappelijk initiatief en de omgeving daarvan. Het geheel van externe factoren bepaalt de omgeving van de actie-situatie.

De actiesituatie (interne factoren):

De actiesituatie geeft de wijze waarop individuen gezamenlijk opereren om het maatschappelijk initiatief vorm te geven.

Zeven typen regels bepalen volgens Ostrom de actiesituatie van het maatschappelijk initiatief:

1. *Grensregels* bepalen het aantal deelnemers, hun (hulp)middelen, hun voorwaarden voor in- en uittreden. Deze regels bepalen welke actoren wel en niet in de positie van actor zijn.
2. *Positieregels* bepalen de wijze waarop de actoren zich tot elkaar verhouden. Het betreft de posities die actoren op bepaalde knooppunten kunnen, moeten of niet moeten nemen. Het gaat om de vraag hoe een actor van gewoon deelnemer een gespecialiseerde taakhebber wordt.
3. *Focusregels* identificeren de effecten die beïnvloed moeten worden. Ze geven de potentiële resultaten weer.
4. *Keuzeregels* bepalen welke vrijheid actoren hebben om beslissingen te nemen.
5. *Samenstellingsregels* bepalen de invloed van de beslissingen van een actor op een bepaald moment op de directe of indirecte resultaten.
6. *Informatieregels* bepalen de informatie-uitwisseling tussen actoren en wat het geheel van informatie bij deelnemers is. Deze regels bepalen welke informatie wel en welke niet mag worden gedeeld.
7. *Betalingsregels* bepalen de kosten en opbrengsten die worden toegerekend aan (een combinatie van) specifieke acties en daaraan verbonden actoren in posities. Wat zijn de sancties wanneer men zich niet aan de regels houdt?

Deze zeven regels staan weer in verbinding met de omgeving van het initiatief. In voorbeelden van gemeenschappelijke initiatieven tot gebiedsontwikkeling en/of beheer van openbare ruimte door gebruikers en/of eigenaren bepalen de externe factoren en de zeven cumulatieve regels hoe de initiatiefnemers zich kunnen verhouden tot hun (institutionele) omgeving.

Interacties:

Er zijn interacties tussen de omgeving en de actiesituatie (de externe en interne factoren). In de werkelijkheid zijn veel omgevingen van sociale dilemma's complex en onzeker. Hier moeten we rekening houden met de begrensde rationaliteit en informatie. Onderzoek is kostbaar en de informatie verwerkingscapaciteit van individuen is begrensd. Besluiten worden vaak genomen op basis van onvolledige informatie. Actoren hebben zelden toegang tot dezelfde informatie als de mensen met wie zij een verbinding hebben. Vervolgens doen actoren niet altijd wat zij zeggen (Ostrom, 2011). Deze interacties en verschillen in informatie vormen een onderdeel van de genoemde regels en beïnvloeden het succes van zelfbeheer.

Ostrom heeft op basis van onderzoek vastgesteld dat er een achttal cumulatieve voorwaarden geldt voor het beheer van gemeenschappelijke bronnen:

1. De grenzen van de gemeenschappelijke hulpbron en van de groep gebruikers moet duidelijk zijn. Er zijn dus duidelijke en lokaal begrepen grenzen tussen toegestane en niet-toegestane gebruikers. De bron is duidelijk onderscheiden van een groter sociaal ecologisch systeem.
2. De regels voor gebruik en beschikbaarheid zijn afgestemd op de lokale omstandigheden. De regels voor toe-eigening en voorziening sluiten aan bij lokale sociale en milieuvorwaarden. De regels voor toewijzing zijn congruent met regels voor voorziening; de kosten en opbrengsten zijn evenredig verdeeld.
3. De mensen die effecten ondervinden van het bronbeleid kunnen er ook invloed op uitoefenen. Via mechanismen voor collectieve keuzen dienen actoren die betrokken zijn bij de gemeenschappelijke voorraad de keuze te hebben om te participeren in besluitvorming. Dat kan direct én indirect.
4. Het toezicht op beheer en exploitatie moet toetsbaar zijn door de betrokkenen. De gebruikers en verantwoordelijke individuen monitoren toewijzing en verdeling van voorziening over niveaus van gebruik. Zij monitoren tevens de conditie van de bron.
5. Overtreding van regels dient conform de overtreding te worden gestraft. Er zijn dus niveaus van sancties. Als regels worden overtreden, worden sancties getroffen en deze worden zwaarder naarmate de overtreding vaker plaatsvindt en/of ernstiger wordt.
6. Er is een sociale infrastructuur voor het oplossen van eventuele conflicten tussen betrokken actoren. Conflicten worden snel en met lage kosten opgelost tussen gebruikers onderling of met officials.
7. De regels van lokale gebruikers worden erkend door de overheid. Het recht tot initiatief tot zelforganisatie wordt niet tegenwerkt door een externe autoriteit.
8. Als er een samenhang is tussen de common-pool en een grotere sociaalecologische eenheid, organiseert de overheid zich via meer aparte lagen. Als de gemeenschappelijke bron onderdeel is van een groter systeem, worden de activiteiten met betrekking tot onttrekking, beschikbaarstelling, toezicht en andere relevante bestuurlijke activiteiten georganiseerd op een zo laag mogelijk niveau.

(Ostrom, 2010) (Brandsen & Helderma, 2009)

Deze cumulatieve voorwaarden worden in de volgende paragraaf geanalyseerd aan de hand van de externe factoren en regels en de interne factoren die ten grondslag liggen aan het IAD-model. Deze factoren en regels worden geformuleerd in de context van gebiedsontwikkeling en burgerbetrokkenheid. Dit onderzoek richt zich op de actiesituatie van initiatieven tot zelforganisatie en de interactie met de omgeving. De centrale vraagstelling is er immers op gericht de randvoorwaarden en factoren van zelforganisatie (de actiesituatie) in beeld te brengen. De analyse van omgevingsfactoren is erop gericht te onderzoeken wat de invloed op de actiesituatie is.

4.3 De omgeving van een initiatief tot gebiedsontwikkeling en/of beheer van publieke ruimte

Ostrom onderscheidt drie groepen van externe factoren die invloed uitoefenen op de actiesituatie van een georganiseerde samenwerking. Deze drie externe factoren betreffen de aard van de goederen en diensten, de houding van de samenleving en een set van regels.

Hierbij gaat het om de volgende regels:

- grensregels
- positieregels
- focusregels
- keuzeregels
- samenstellingsregels
- informatieregels
- betalingsregels

De externe regels die invloed uitoefenen op de actiesituatie komen tot stand via alle actiesituaties die in de omgeving van dit initiatief opereren. Die externe omgeving wordt bepaald door structuren en werkwijzen van overheden, kennisorganisaties, andere initiatieven, de fysieke omgeving etc. De wijze van interactie tussen de actiesituatie en de omgeving bepaalt in hoeverre deze 'externe' regels de 'interne' actiesituatie beïnvloeden.

Een grote mate van overeenstemming tussen de omgeving en het gemeenschappelijke initiatief over deze regels zal een positief effect op het initiatief hebben.

Het IAD-model stelt dat het handelen van individuen zich afspeelt in een sociale, economische en politieke context en een ecologisch systeem. De interactie met deze omgeving kan ook invloed uitoefenen op het gedrag van de gemeenschappelijke gebiedsontwikkeling.

Hierna worden de cumulatieve randvoorwaarden voor een succesvol gemeenschappelijk beheer uit het IAD-model vertaald naar een gewenste invulling van regels bij gebiedsontwikkeling en/of beheer van publieke ruimte.

De grenzen van de gemeenschappelijke hulpbron en van de groep gebruikers moeten duidelijk zijn. Er zijn dus duidelijke en lokaal begrepen grenzen tussen toegestane en niet-toegestane gebruikers. De bron is duidelijk onderscheiden van een groter sociaal ecologisch systeem.

De grenzen van de gemeenschappelijke bron moeten duidelijk zijn. Er moet dus een afbakening zijn van het gebied (of virtuele gebied) waar de gemeenschappelijke samenwerking betrekking op heeft. Dat kan gaan over een fysiek gebied, maar ook over een gezamenlijke energiebron (zonnepanelen, windenergie) of een infrastructureel netwerk (glasvezel).

Zowel het gezamenlijk te beheren product of gebied als de toegestane gebruikers moeten duidelijk begrensd zijn. Mogen er andere dan de beherende groep gebruikers/eigenaren gebruikmaken van het product of gebied?

De regels over gebruik en beschikbaarheid zijn afgestemd op de lokale omstandigheden. De regels over toe-eigening en voorziening sluiten aan bij lokale sociale- en milieu voorwaarden.

Deze voorwaarde is duidelijk voortgekomen uit het gemeenschappelijk beheer van natuurlijke hulpbronnen waarbij de omvang van gebruik en beschikbaarheid is begrensd. Met andere woorden: het gebruik door de een beperkt de gebruiksmogelijkheden voor een ander. Er is een lokaal beeld over de mate waarin een natuurlijke bron moet worden benut.

Een dergelijke situatie kan zich voordoen bij een gemeenschappelijke gebiedsontwikkeling waarbij het gebruik door de een de gebruiksmogelijkheden voor een ander beperkt, bijvoorbeeld het gezamenlijke gebruik van publieke ruimte zoals bos, park, moestuinen of het gebruik van natuurlijke energiebronnen tijdens piekuren. Het kan ook gaan om de verdeling van de schaarse gronden over de verschillende individuen bij collectief particulier opdrachtgeverschap.

De regels van lokale gebruikers worden erkend door de overheid. Het recht tot initiatief tot zelforganisatie wordt niet tegenwerkt door een externe autoriteit.

De houding en structuur van de samenleving is een belangrijke externe factor voor de samenwerking in het gemeenschappelijk beheer van een bron. Zijn er eerdere ervaringen opgedaan met samenwerking in de huidige of een andere omgeving? Staat de samenleving positief tegenover

initiatieven van gebruikers en particuliere eigenaren tot gebiedsontwikkeling? Passen dergelijke initiatieven binnen de wettelijke kaders en lokale regels?

Externe positierregels beïnvloeden in het model van Ostrom de verhouding tussen de actoren. Wanneer de particuliere initiatiefnemers in staat zijn zich goed te verhouden tot hun omgeving, zullen ze volgens Ostrom betere resultaten kunnen boeken.

De externe keuzeregels bepalen de beslissingsvrijheid van de samenwerkende gebruikers en particuliere eigenaren bij gebiedsontwikkeling. Deze keuzevrijheid wordt in de eerste plaats begrensd door de wet- en regelgeving. Een gebiedsontwikkeling moet passen binnen de regels of de wijze waarop de verantwoordelijke autoriteit, zijnde de overheid, deze wil toepassen. Dat betekent dus dat wanneer er een omgevingsvergunning nodig is voor de beoogde gebiedsontwikkeling, de verantwoordelijke autoriteit hieraan haar medewerking moet willen geven. Als de autoriteit niet meewerkt, is het gezamenlijk initiatief van particuliere eigenaren en gebruikers niet haalbaar.

Als er een samenhang is tussen de common-pool en een grotere sociaal-ecologische eenheid dan organiseert de overheid zich via meer aparte lagen. Als de gemeenschappelijke bron onderdeel uitmaakt van een groter systeem, dan worden de activiteiten met betrekking tot onttrekking, beschikbaarstelling, toezicht en andere relevante bestuurlijke activiteiten georganiseerd op een zo laag mogelijk niveau.

Bij een gebiedsontwikkeling kunnen meerdere overheidslagen betrokken zijn omdat de verantwoordelijkheid voor verschillende aspecten van de ontwikkeling mogelijk aan meerdere overheden is toegewezen. Een gebiedsontwikkeling op initiatief van particuliere eigenaren en gebruikers is per definitie een ontwikkeling op een concreet niveau. Het is van belang dat de betrokken overheid bereid is zich op het concrete niveau van dat gebied te verhouden. Dat betekent dat zij de beleidsuitgangspunten moet vertalen naar de specifieke situatie en de bestuurlijke activiteiten zo laag mogelijk moet organiseren.

Op basis van het bovenstaande zullen de volgende omgevingsfactoren invloed uitoefenen op een gemeenschappelijk initiatief tot gebiedsontwikkeling en/of beheer van publieke ruimte:

- De lokale sociale en milieuvorwaarden hebben invloed op het initiatief.
- De regels voor toewijzing zijn evenredig met de regels voor voorziening. Indien andere instituties effecten ondervinden van de gebiedsontwikkeling en/of het beheer, zullen zij de toewijzing beïnvloeden.
- De aanwezigheid van een sociale infrastructuur die eventuele conflicten tussen de georganiseerde burgers en andere betrokken instituties kan beslechten met lage kosten.
- De erkenning (en niet tegenwerking) van het initiatief tot gebiedsontwikkeling door de overheid. Ofwel de mate van aansluiting van het initiatief op het overheidsbeleid.
- De mate waarin de overheid bereid is haar bestuurlijke betrokkenheid op het laagste niveau van betrokkenheid te organiseren.
- Er moeten fysieke mogelijkheden tot gebiedsontwikkeling en/of beheer beschikbaar zijn.
- Het ontbreken van overheidsinitiatieven tot gebiedsontwikkeling en/of beheer.
- De mate waarin andere instituties bereid zijn hun invloed los te laten. Op basis van de samenstellingsregels wordt hierdoor de mate van invloed van het georganiseerde initiatief mede bepaald.

4.4 De interne organisatie van de gemeenschappelijke opgave

De actiesituatie wordt gevormd door de sociale ruimten waarin de individuen handelen, goederen en diensten uitwisselen, problemen oplossen, domineren, vechten etc. Deze individuen bepalen samen het gemeenschappelijke optreden tegenover andere instituties. Het gaat dus eigenlijk om de interne organisatie.

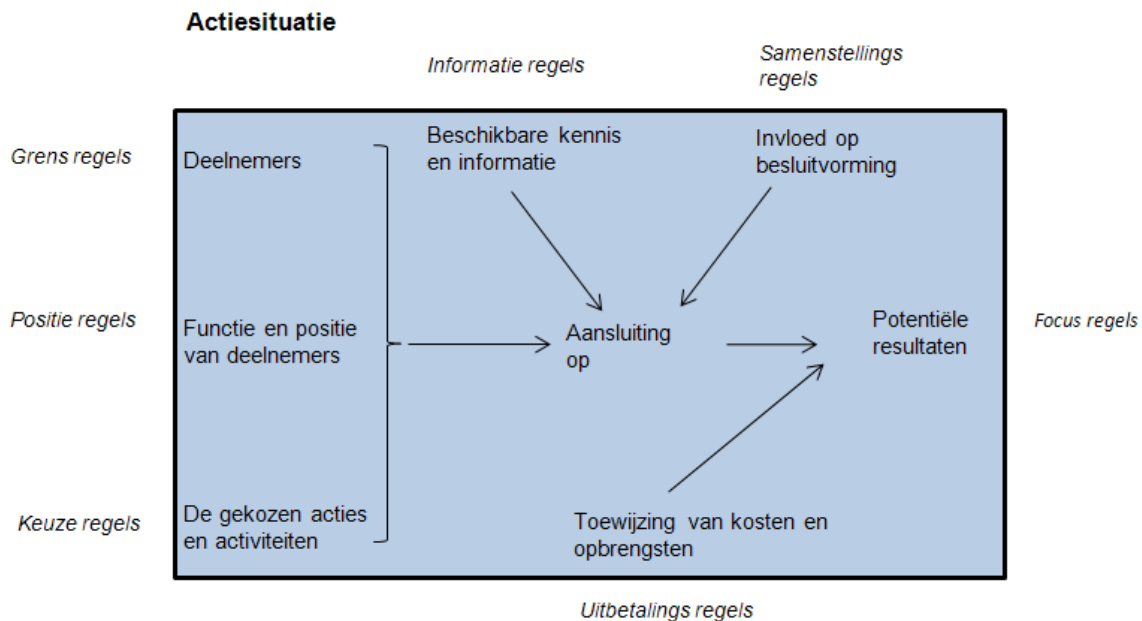
De interne factoren worden gevormd door de waarden van deelnemers, hun middelen, informatie, capaciteit tot informatieopname en hun interne systemen tot strategieën.

Interne factoren zijn vergelijkbaar met de regels in de omgeving:

- a. De kenmerken van de betrokken actoren
- b. De functies en posities van afzonderlijke actoren
- c. Het geheel van acties die actoren kunnen nemen
- d. De hoeveelheid informatie die beschikbaar is bij actoren op het besluitvormingsmoment
- e. De potentiële resultaten van individuele acties
- f. De mate van invloed van afzonderlijke actoren op de keuze
- g. De kosten en opbrengsten van gekozen acties en bereikte resultaten

(Ostrom, Background on the Institutional Analysis and Development Framework, 2011)

De actiesituatie bevat feitelijk de interne organisatie en kan als volgt schematisch worden weergegeven:



Figuur 17: De externe regels hebben invloed op de interne factoren in de actiesituatie (Ostrom, 2011)

Het hierboven weergegeven model voor de actiesituatie bevat de interne factoren die het gemeenschappelijk handelen bepalen. Deze actiesituatie kan worden geschetst voor alle instituties die zich bewegen rondom het vraagstuk van stedelijke gebiedsontwikkeling en/of beheer. In dit onderzoek wordt de actiesituatie gevormd door de interne organisatie van het gemeenschappelijk initiatief tot gebiedsontwikkeling en/of beheer.

In het IAD-model zijn randvoorwaarden bepaald voor duurzaam gemeenschappelijk beheer. Hierna worden deze randvoorwaarden benaderd vanuit de context van gebiedsontwikkeling en burgerparticipatie, waarna wordt aangegeven welke factoren van belang zijn.

De grenzen van de gemeenschappelijke hulpbron en van de groep gebruikers moeten duidelijk zijn. Er zijn dus duidelijke en lokaal begrepen grenzen tussen toegestane en niet-toegestane gebruikers. De bron is duidelijk onderscheiden van een groter sociaal ecologisch systeem.

In paragraaf 4.1 zijn de vormen van eigendom onderscheiden die individuen cumulatief kunnen hebben. Het gaat om toegang, vruchtgebruik, management en beheer, uitsluitbaarheid van anderen van deze drie rechten en het recht tot verhuren of verkopen van (één of meer) eigendomsrechten. Maatschappelijke initiatieven kunnen betrekking hebben op deze vormen van eigendommen. Het moet duidelijk zijn voor welk eigendomsrecht wordt samengewerkt.

De opgave voor gezamenlijke gebruikers of particuliere eigenaren moet duidelijk begrensd zijn, zowel qua omvang als qua aard van het gezamenlijk eigendom. De afbakening ten opzichte van een groter

gebied of een infrastructuur moet duidelijk zijn. Er moet dan ook duidelijk zijn hoe de huidige en toekomstige exploitatie worden betrokken bij de opgave tot gebiedsontwikkeling. Hoe ziet de nulmeting eruit en op basis waarvan wordt het resultaat gemeten?

Om samen te werken in een groep moeten gebruikers en eigenaren weten wie er wel en niet onderdeel van die groep zijn. De regels voor voorwaarden voor in- en uittreden worden niet als randvoorwaarde genoemd. Een primaire voorwaarde is wel dat deelnemers weten wie er wel en niet bij de samenwerkende groep behoren. Tevens moet duidelijk zijn wie er wel en niet gebruik mogen maken van het product of het gebied. Wordt er onderscheid gemaakt binnen de samenwerkende groep op basis van eigendom en aard en omvang van (vrucht)gebruik?

De regels over toewijzing zijn congruent met regels over voorziening; de kosten en opbrengsten zijn evenredig verdeeld.

De samenstellingsregels bepalen de mate van invloed van afzonderlijke deelnemers op de keuzen respectievelijk de invloed van de gezamenlijke besluitvorming op het eindresultaat van de samenwerking. Er moet worden vastgesteld in welke mate afzonderlijke deelnemers bijdragen aan de gebiedsontwikkeling. Het vaststellen van deze mate van invloed is van belang om te kunnen voldoen aan de betalingsregels.

Via de betalingsregels wordt vastgesteld in welke mate deelnemers participeren in de opbrengsten en de kosten. Een voorwaarde voor duurzame samenwerking in gebiedsontwikkeling is dat de deelnemers opbrengsten ontvangen naar evenredigheid van hun bijdrage in de kosten. Er moet dus een verrekenmodel worden afgesproken over kosten en opbrengsten van gebiedsontwikkeling.

De mensen die effecten ondervinden van het bron-beleid kunnen er ook invloed op uitoefenen. Via collectieve-keuze mechanismen dienen actoren die betrokken zijn bij de gemeenschappelijke voorraad de keuze te hebben om te participeren in besluitvorming. Dat kan direct én indirect.

Het gaat erom dat de deelnemers direct of indirect invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming binnen hun samenwerkingsverband, maar ook op de beslissingen die in overleg met derden worden genomen. Deze besluitvorming in overleg met derden kan namelijk invloed hebben op het gebruik of de waarde van hun particulier bezit.

Via de positieregels moeten er dus afspraken zijn gemaakt over de verhouding tussen de afzonderlijke eigenaren en gebruikers. Tevens moeten er afspraken zijn gemaakt over de invulling van hun vertegenwoordiging bij externe partijen zoals overheid of betrokken marktpartijen.

De samenstellingsregels bepalen de mate van invloed van afzonderlijke deelnemers op de keuzen respectievelijk de invloed van de gezamenlijke besluitvorming op het eindresultaat van de samenwerking. Via de focusregels zijn de potentiële resultaten in beeld, evenals de mogelijke bijdrage van afzonderlijke deelnemers aan deze resultaten.

De voorwaarden van Ostrom gaan wel over het uitoefenen van invloed op de besluitvorming door de deelnemers. Er wordt echter niet een zichtbare relatie gelegd met de mate van invloed op de besluitvorming respectievelijk de mogelijke bijdrage aan de resultaten. Er is dus geen voorwaarde met betrekking tot het collectieve succes van de samenwerking. Indien een hoger gezamenlijk economisch resultaat wordt beoogd, zou immers de maximale bijdrage van deelnemers hieraan worden gevraagd.

Het toezicht op beheer en exploitatie moet toetsbaar zijn door de betrokkenen. De gebruikers en verantwoordelijke individuen monitoren toewijzing en verdeling van de voorziening over niveaus van gebruik. Zij monitoren tevens de conditie van de bron.

Evenals de voorgaande voorwaarde heeft deze voorwaarde betrekking op de interne organisatie van de samenwerkende gebruikers. Deelnemers moeten op de hoogte zijn van de waarde van het gezamenlijk te ontwikkelen gebied. Deze waarde kan worden uitgedrukt in grondprijs, waarde van vastgoed of (vrucht)gebruik.

Bij gebiedsontwikkeling moeten deelnemers weten wat de waarde en mogelijkheden van het gebied zijn. Zij moeten dus de potentiële resultaten weten. Zij moeten informatie ontvangen over wijzigingen in deze waarde en mogelijkheden. De vertegenwoordigers die informatie uitwisselen of onderhandelen

met externe partijen, moeten ervoor zorgen dat informatie over de gevolgen daarvan voor het gebied beschikbaar zijn voor de deelnemers.

De informatieregels bepalen hoeveel informatie bij deelnemers beschikbaar is om intern tot besluitvorming te komen. Vervolgens bepalen deze informatieregels het informatieniveau van externe partijen die mede de resultaten beïnvloeden. Het vraagstuk hierbij is in welke mate informatie intern moet worden gedeeld. De cumulatieve regels van Ostrom stellen dat de afzonderlijke deelnemers voldoende informatie moeten hebben om de toewijzing en verdeling van de bron te kunnen vaststellen. In de regels staat echter niets over informatie over het verloop van het proces met externe partijen om dat resultaat te behalen. Bij de vraag of informatie wel of niet moet worden gedeeld, is het dus van belang dat vertegenwoordigers wel intern informatie verstrekken over de potentiële resultaten en de behaalde resultaten. De informatie over het verloop van dat proces hoeft niet gedeeld te worden.

Overtreding van regels dient naar gelang de overtrekking te worden gestraft. Er zijn dus niveaus van sancties. Als regels worden overtreden is er sprake van sanctie en die groeit naar herhaling en omvang overtrekking.

De betalingsregels in het model van Ostrom bepalen de interne sanctionering van deelnemers. Deelnemers hechten eraan dat ieder zich aan de afspraken houdt en afwijking daarvan wordt gesanctioneerd. Hoewel Ostrom de sancties noemt onder de betalingsregels, hoeven sancties niet uit financiële compensatie te bestaan. De samenwerkende partijen aan een gebiedsontwikkeling moeten deze regels voor sanctionering met elkaar afspreken, zowel wat betreft de inhoud als omvang ervan.

Er is een sociale infrastructuur die eventuele conflicten tussen betrokken actoren kan oplossen. Conflicten worden snel en met lage kosten opgelost tussen gebruikers onderling of met officials

Bij samenwerking van individuen aan gebiedsontwikkeling is er dus behoefte aan een sociale infrastructuur. Deze infrastructuur wordt doorgaans in een organisatievorm geregeld. Het moet duidelijk zijn wanneer er sprake is van overtrekking en dus van de noodzaak van sanctionering. Via de keuzeregels wordt bepaald welke vrijheid actoren hebben om beslissingen te nemen. De interne afspraken over wie acties mag ondernemen moeten zo helder zijn dat bij conflicten snel gehandeld kan worden. Dat moet zijn geregeld in de positierregels: de regels die bepalen welke actoren posities op bepaalde knooppunten kunnen, moeten of niet moeten nemen. Hierbij moet dus worden geregeld wie er sancties kan opleggen.

Factoren en regels die niet voorkomen in de cumulatieve voorwaarden:

De focusregels, keuzeregels en samenstellingsregels zijn niet vertaald in voorwaarden. Uit het literatuuronderzoek over gebiedsontwikkeling en burgerbetrokkenheid blijkt dat de hierna beschreven factoren wél van belang zijn.

In hoofdstuk 3 is toegelicht dat de motieven voor burgers tot handelen verschillend zijn. Mensen handelen omdat ze iets willen veranderen, een in hun ogen 'foute' ontwikkeling willen tegengaan of juist een gewenste ontwikkeling willen bevorderen. Niet altijd is de aanleiding inhoudelijk van aard. Burgers komen ook in actie wanneer ze het niet eens zijn met een proces tot besluitvorming. Ze willen namelijk serieus genomen worden. Vervolgens komen burgers in actie wanneer zij daartoe worden gevraagd.

Om een maatschappelijk initiatief te nemen en te continueren zijn er bepaalde omstandigheden nodig. Dat kan zijn een aantrekkelijke afweging van kosten en baten van de actie. Er kan sprake zijn van een gevoel van maatschappelijke onrechtvaardigheid die raakt aan de normen en waarden van een individu. Een andere belangrijke drijfveer is de intrinsieke motivatie om mee te doen. Om te komen tot maatschappelijke initiatieven moeten er dus één of meer van deze drijfveren en motieven aanwezig zijn.

In paragraaf 3.4.3 is toegelicht dat de waarde van openbare ruimte wordt bepaald door het evenwicht tussen belang, beeld en beheer. Het *belang* wordt bepaald door eigendom en gebruik. Het *beeld* wordt bepaald door de identiteit en de inrichting. Het *beheer* wordt bepaald door het beheer en de

ontwikkeling van het gebied. Een wijziging van het belang (waarde van het eigendom) zal dus ook betekenis hebben voor de identiteit en het beheer. Samenwerkende particuliere eigenaren en gebruikers zullen met de gebiedsontwikkeling een nieuw evenwicht van belang, beeld en beheer nastreven.

De cumulatieve voorwaarden van Ostrom zijn gericht op het beheer van natuurlijke hulpbronnen en laten de aanleiding tot een gemeenschappelijk initiatief buiten beschouwing. De aanleiding tot een gemeenschappelijk initiatief is voor ons onderzoek echter wel van belang. In de casestudy zijn daarom ook vragen opgenomen over de aanleiding tot het initiatief tot gebiedsontwikkeling en/of beheer.

Een ander onderwerp dat niet terug te vinden is in de cumulatieve regels van Ostrom is het behalen van een maximaal (maatschappelijk en/of economisch) rendement. In het IAD-model zijn wel regels opgenomen die betrekking hebben op deze optimalisatie.

Wanneer samenwerkende groepen over meer kennis en vaardigheden beschikken, is de samenwerking beter haalbaar. De WRR wijst erop dat (WRR, 2012) kennis in onze samenleving veel beter bereikbaar is door de sociale media. Vervolgens zijn inwoners meer geneigd hun professionele kennis in te zetten naast hun werk. In het IAD-model van Ostrom wordt beschreven dat de posities op knooppunten (dus vertegenwoordigers) van invloed zijn op de actiesituatie. Om maximaal rendement te bereiken lijkt het aantrekkelijk om de positierregels zo in te vullen dat actoren met kennis en/of ervaring worden gepositioneerd op de knooppunten.

De samenstellingsregels bepalen de mate van invloed van afzonderlijke deelnemers op de keuzen respectievelijk de invloed van de gezamenlijke besluitvorming op het eindresultaat van de samenwerking. Ook hier geldt het uitgangspunt van de juiste actor op de juiste plaats om het gezamenlijk doel te bereiken.

Via focusregels zijn de potentiële resultaten in beeld, evenals de mogelijke bijdrage van afzonderlijke deelnemers aan deze resultaten. Potentiële resultaten in economische zin zijn de kosten en de potentiële opbrengsten van een gebiedsontwikkeling. De opbrengsten worden bepaald door de waardedragers. Bij waardedragers kan worden gedacht aan de bestemmingswinst als gevolg van functieverandering, maar ook aan exploitatievoordelen. Deze laatste zijn met de nieuwe waardedragers (zie hoofdstuk 4) in beeld gebracht. Samenwerkende eigenaren en gebruikers moeten zicht hebben op de invloed en resultaten van deze waardedragers. Zoals eerder aangegeven kunnen er voor gemeenschappelijke initiatieven ook andere dan economische drijfveren gelden.

Particuliere eigenaren en gebruikers blijken te investeren via belang en beheer om bij te dragen aan een identiteit (beeld) waarvan zij deel willen uitmaken (bijvoorbeeld via particulier opdrachtgeverschap of een afgeschermd woonwijk). Hierbij is er een behoefte om zich te identificeren met gelijkgestemden.

Concluderend kan worden gesteld dat de volgende factoren invloed hebben op de actiesituatie van een gemeenschappelijk initiatief tot gebiedsontwikkeling en/of beheer van publieke ruimte:

- Afspraken over wie wel en niet kan deelnemen.
- Kosten en opbrengsten zijn congruent. De mate waarin de bijdragen van afzonderlijke deelnemers in verhouding staan tot de verdeling van de opbrengst.
- De mate van invloed van afzonderlijke deelnemers (die effecten ervaren van de ontwikkeling) op de besluitvorming moet worden geregeld. De posities van de afzonderlijke eigenaren en gebruikers hebben invloed op de interne verhoudingen.
- De hoeveelheid informatie die beschikbaar is bij deelnemers over beheer en exploitatie.
- De interne afspraken over sanctionering van deelnemers die zich eenmalig of vaker niet aan afspraken houden.
- De aanwezigheid van een sociale infrastructuur die conflicten tussen deelnemers kan oplossen met lage kosten.
- De mate waarin potentiële deelnemers een 'foute' ontwikkeling willen tegengaan, een gewenste ontwikkeling willen bevorderen of het niet eens zijn met een proces. De drijfveer om een ontwikkeling te bevorderen kan voortkomen uit de behoefte om beeld, belang en beheer in evenwicht te brengen of te bevorderen.
- Het verzoek aan individuen om te participeren in een ontwikkeling.

- De functies en posities van de afzonderlijke deelnemers en de bezetting van de functies op knooppunten.
- De beschikbaarheid van informatie over potentiële resultaten van de gebiedsontwikkeling en/of beheer. Het gaat hierbij om kennis over het proces, maar ook over kennis over de waardedragers van gebiedsontwikkeling (focusregels).
- De veronderstelde mate van invloed op de besluitvorming over gebiedsontwikkeling en/of beheer zijn in beeld op basis van de samenstellingsregels.

4.5 Evaluatie van resultaten

Op basis een casestudy kan worden vastgesteld in hoeverre de regels uit het model van Ostrom zijn toegepast en de mate waarin externe factoren aanwezig zijn. Deze informatie moet vervolgens worden vergeleken met de mate waarin de betrokken gebiedsontwikkeling als een succes wordt beoordeeld. Deze evaluatie betreft zowel de resultaten als het proces naar deze resultaten.

Volgens Ostrom (Ostrom, 2011) kunnen onder meer de volgende criteria worden toegepast:

- *Economische efficiency*
Raming van rendement die wordt gebruikt om de economische haalbaarheid en wenselijkheid van inzet van overheidsgelden te bepalen. Wanneer alternatieve institutionele arrangementen worden overwogen, is het cruciaal om te onderzoeken of heroverweging van regels een andere allocatie van middelen veroorzaakt.
De economische theorie stelt dat efficiency wordt bereikt als de prijs gelijk is aan de marginale kosten van gebruik. Dit principe is vooral moeilijk toepasbaar bij publieke goederen waar de prijs 0 is. Een prijs van 0 stimuleert inefficiency.
- *Fiscale gelijkwaardigheid*
Er zijn twee betekenissen van gelijkwaardigheid: de relatieve bijdrage aan een inspanning en de opbrengst daarvan, en het verschil in mogelijkheden tot betaling van belasting.
De manier waarop gekeken wordt naar fiscale gelijkwaardigheid bepaalt de bereidheid van individuen om bij te dragen aan ontwikkeling en beheer van een middelensysteem.
- *Herverdelingsefficiency*
Het beleid om rijken te laten bijdragen in middelen voor arme individuen.
- *Democratische verantwoording*
Politieke beslissers moeten verantwoording afleggen over de inzet van publieke middelen en natuurlijke hulpbronnen. Institutionele arrangementen die de benodigde informatie beschikbaar stellen, zorgen voor groei van verantwoordelijkheid.
- *Overeenkomst met waarden van lokale actoren*
Hebben publieke beslissers ook eigen belangen?
- *Duurzaamheid*
Institutionele arrangementen kunnen doorgaans niet tegemoetkomen aan alle veranderende omstandigheden.

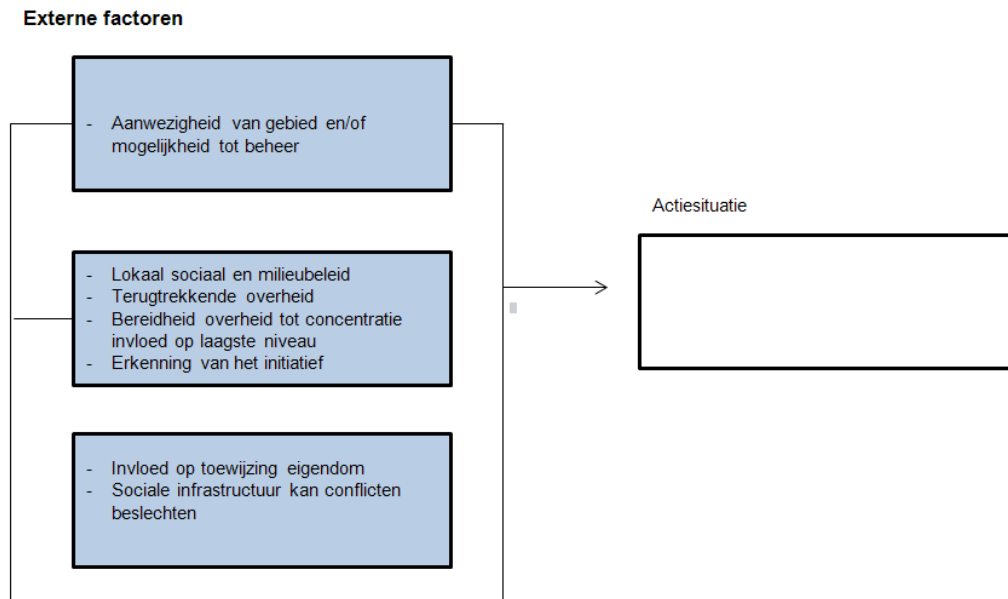
De criteria fiscale gelijkwaardigheid, democratische verantwoording en overeenkomst met waarden van lokale actoren zijn van belang voor de legitimering van overheidsregulering. Dat is voor dit onderzoek niet relevant. Het onderzoek richt zich op het tot stand komen van burgerbetrokkenheid van onderaf en dus juist niet door de overheid gereguleerd.

In de casestudy worden de resultaten van de cases vergeleken met de vooraf gestelde doelen over economische efficiency, sociale en fysieke duurzaamheid, ethische waarden en herverdelingseffecten. Daarnaast is aan de respondenten gevraagd welke criteria voor hen van belang zijn. Deze criteria worden vervolgens geëvalueerd.

4.6 Conceptueel model voor burgerbetrokkenheid bij stedelijke gebiedsontwikkeling

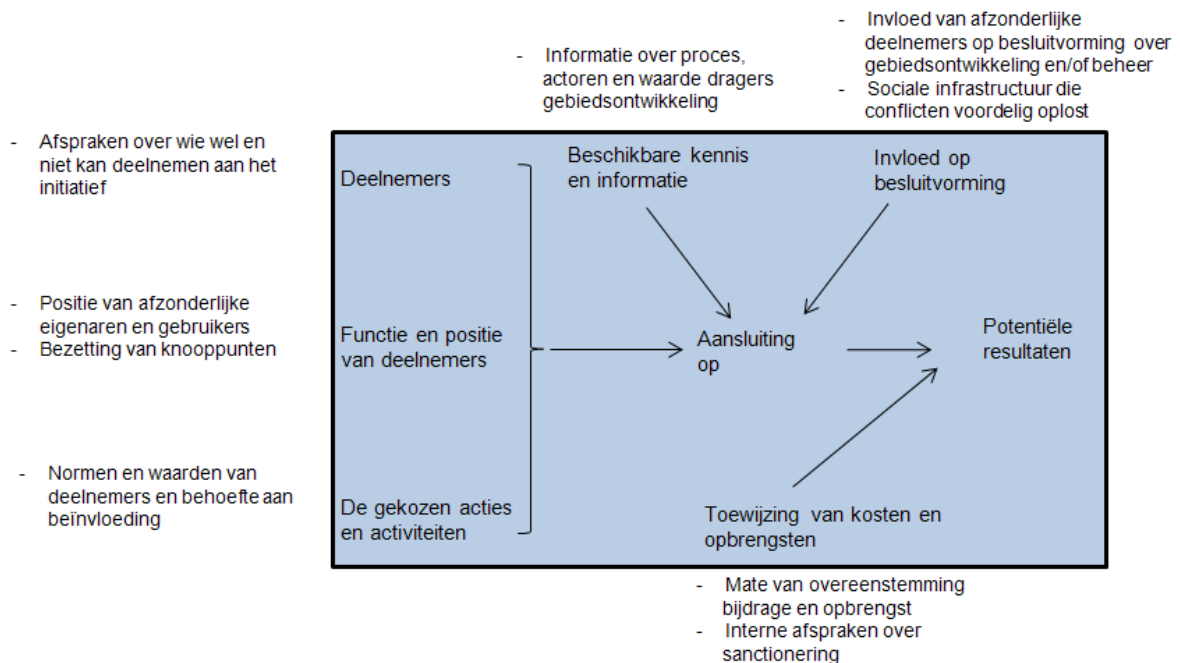
Wanneer de resultaten van de factoren in de voorgaande paragrafen in het model worden samengevoegd, ontstaat het *conceptueel model* voor burgerbetrokkenheid bij stedelijke gebiedsontwikkeling.

Dit model bestaat uit drie samenhangende onderdelen voor achtereenvolgens de externe factoren, de interne factoren en de evaluatiecriteria.



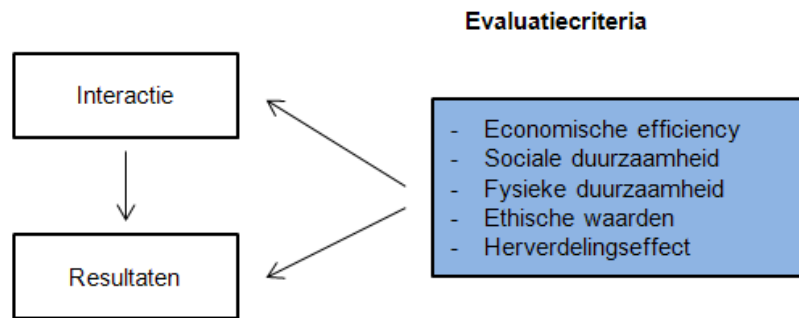
Figuur 18: Externe factoren in het conceptuele model voor zelforganisatie van stedelijke ontwikkeling en beheer

Actiesituatie



Figuur 19: Factoren en regels in de actiesituatie van het Conceptueel model voor zelforganisatie van stedelijke ontwikkeling en beheer

Wat betreft de evaluatiecriteria worden met name die criteria meegenomen die betrekking hebben op de organische ontwikkeling van burgerbetrokkenheid. Schematisch kan dat als volgt worden weergegeven:



Figuur 20: Evaluatiecriteria conceptueel model zelforganisatie stedelijke ontwikkeling en beheer

Deze drie delen van het model vormen de bestanddelen van de vragenlijst voor de interviews in de zes geselecteerde praktijksituaties van stedelijke ontwikkeling en beheer. De vragenlijst is opgenomen in bijlage 1 en bestaat uit vier delen. Allereerst is gevraagd naar de doelen van en de drijfveren voor het initiatief tot deze stedelijke ontwikkeling of dit beheer van publiek gebied. Vervolgens worden de omgevingsfactoren besproken die invloed hadden of hebben op het gemeenschappelijke initiatief. Daarna wordt ingegaan op de interne factoren van de zelforganisatie. Tot slot wordt gevraagd naar het behaalde resultaat en de randvoorwaarden en succesfactoren.

4.7 Conclusies

De economische theorieën die ten grondslag lagen aan de marktwerking zijn niet meer vanzelfsprekend. Hardin (Hardin, 1968) stelde dat een groep gezamenlijke gebruikers van één bron niet in staat is tot zelforganisatie. Als er een overdruk is op het gebruik van publieke goederen, ontstaat er schaarste. Individuen zijn dan niet in staat tot gemeenschappelijk beheer en gebruik. Ostrom meent dat gemeenschappelijk beheer en gebruik van een gezamenlijke bron wel mogelijk is omdat mensen niet uitsluitend door economische motieven worden gedreven en in staat tot onderlinge organisatie en afspraken zijn.

Ostrom heeft een achttal cumulatieve voorwaarden geformuleerd voor gemeenschappelijk beheer van een natuurlijke hulpbron. Deze cumulatieve voorwaarden vinden hun herkomst in de invulling van de in- en externe factoren voor gezamenlijk beheer. In de context van burgerinitiatieven bij gebiedsontwikkeling en beheer van publieke ruimten spelen er ook andere factoren mee dan die door Ostrom zijn gegeven. Aanvullend aan de factoren uit het IAD-model van Ostrom zijn er in hoofdstuk 3 factoren genoemd die burgerbetrokkenheid bevorderen. Het gaat vooral om factoren en regels die te maken hebben met de intrinsieke of sociale 'waarden' tot samenwerking. Naast de cumulatieve regels van Ostrom zijn ook de bovengenoemde regels en ervaringen met gebiedsontwikkeling samengebracht in een conceptueel model voor zelforganisatie bij stedelijke ontwikkeling en beheer.

Hoofdstuk 5 Resultaten van het onderzoek bij voorbeeldcases

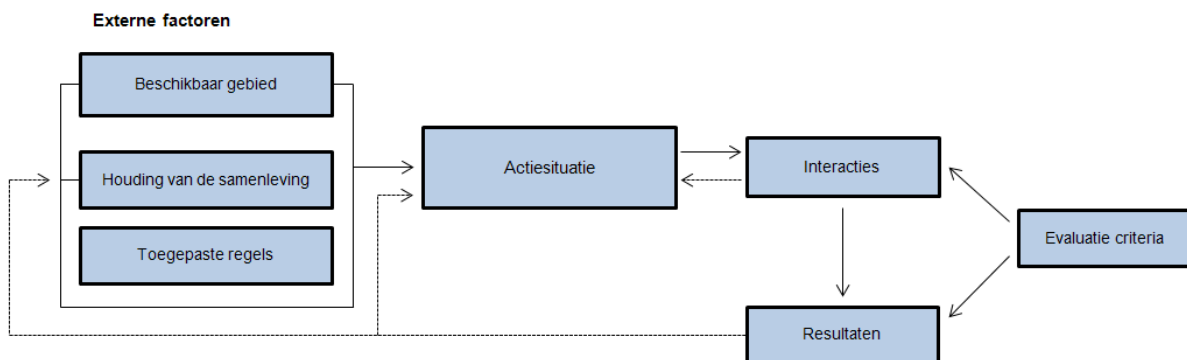
In hoofdstuk 4 is het IAD-model geoperationaliseerd voor de context van gebiedsontwikkeling en beheer van publieke ruimte. Op basis van het ontwikkelde conceptueel model is een vragenlijst samengesteld die is voorgelegd aan contactpersonen van een zestal voorbeeldcases in Nederland.

In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de onderwerpen zoals beschreven in hoofdstuk 4 en de vertaling daarvan naar de interviewvragen. De verslagen van de interviews zijn opgenomen in bijlage 2.

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de casestudy toegelicht. Allereerst is er een beschrijving van de samenhangende factoren per cases. In de volgende paragrafen worden de afzonderlijke factoren met veronderstelde invloed op het succes benoemd en vergeleken met de resultaten van de casestudy. Dit hoofdstuk wordt afgerond met conclusies over de randvoorwaarden en succesfactoren die van invloed zijn op zelforganisatie bij stedelijke ontwikkeling en beheer van publieke ruimte.

5.1 De samenhang van factoren per casus

Zoals in hoofdstuk 4 beschreven, is volgens het IAD-model de samenhang tussen interne factoren (naast externe factoren) bepalend voor het potentiële resultaat van de samenwerking. In deze paragraaf wordt de mate van samenhang in de afzonderlijke cases weergegeven.



Figuur 21: Kader voor institutionele analyse volgens IAD-model

De Bondgenoot in Barneveld

De Bondgenoot heeft met de gezamenlijke exploitatie van de woonomgeving en de ideële doelen via de opvang van tijdelijke bewoners, een grote gemeenschappelijk opgave op zich genomen. De omvang van deze opgave vereist een goede samenhang tussen de onderscheiden interne factoren: begrenzing deelnemers, functie en positie van deelnemers, de gekozen acties, de beschikbare kennis en informatie en de invloed op de besluitvorming. Via de coöperatieve vereniging en de stichting zijn de begrenzing van deelnemers, hun functie en positie, de acties en de besluitvorming goed geregeld. Iedereen participeert direct in de vereniging en stichting. Er is nauw contact met juridische en financieel deskundigen en ook met de woningcorporatie over tijdelijk verhuur van woningen.

De Bondgenoot kent meer dan de andere voorbeelden een intensief contact tussen de bewoners via de dagelijkse ontmoetingen, samen eten en drinken, het samen werken en de wekelijkse Grote Kring. Tot slot is er een selectieproces voor nieuwe bewoners. Deze intensieve vorm van samenleven vraagt van bewoners een verbondenheid aan diepere waarden om individuele belangen ondergeschikt te maken aan de gezamenlijke idealen. De deelnemers tonen een positieve en open houding naar elkaar en naar de omgeving. Mensen van buiten de gemeenschap kunnen participeren in activiteiten.

Het terrein van De Bondgenoot is op een natuurlijke wijze afgescheiden van de omgeving. Het grote huis (zie foto) en de woningen liggen aan een hofje met speelgelegenheid. Het aanschouwen van de verschillende bewoners bij het theedrinken, lieten ook tijdens het bezoek een open en betrokken houding zien.

De succesfactoren die in dit voorbeeld genoemd worden hebben betrekking op de intensiteit van de onderlinge contacten en de bereidheid de eigen 'ik' te overstijgen.



De Bondgenoot

De Hoogstraatgemeenschap in Eindhoven

Ook bij De Hoogstraatgemeenschap is er sprake van een gezamenlijke exploitatie van de woonomgeving en ideële doelen. Ook hier zijn de samenhangende interne factoren er op gericht de onderlinge verschillen te plaatsen in het gezamenlijke doel van 'een menswaardig bestaan voor iedereen'. Evenals bij De Bondgenoot zijn de onderlinge afspraken goed vastgelegd in de statuten van vereniging, stichting en leefgemeenschap, en is er daarnaast veel onderling contact. Elke woensdag wordt samen koffie gedronken. De bewoners en gebruikers kennen elkaar allemaal.

De gezamenlijk gedragen waarden zijn niet meer collectief verbonden aan eenzelfde religie, maar wel degelijk de basis voor de onderlinge verhoudingen. Ook hier is men zich bewust van het belang van intensieve communicatie. De gemeenschap heeft bewust gekozen voor de meer formele organisatie van het beheer en instandhouding van het gebouw via de stichting De Hoogstrater en oprichting van de vereniging Het Kloosterhof van Gestel om de onderlinge verbondenheid van de huurders te blijven waarborgen. De onderlinge betrokkenheid en open houding zijn ook hier voelbaar bij het bezoek.

De succesfactoren van De Hoogstraatgemeenschap zijn de gemeenschappelijke grondhouding gericht op mensen, het besef dat je iets voor elkaar kunt betekenen en de bereidheid mee te bewegen. Hieruit blijkt ook weer dat het instandhouding van een dergelijke gemeenschappelijke leefwijze continue vraagt om aandacht voor de onderlinge interactie.

De Bongerd in Zwolle

De bewoners van De Bongerd zijn bereid om te investeren in ecologische en sociale duurzaamheid. Formeel en informeel zijn de begrenzing van deelnemers, de functies en posities en de gezamenlijke acties geregeld. De bewoners hebben door gezamenlijke waarden, activiteiten en contacten een

gezamenlijke band ontwikkeld. Deze hechte gemeenschap maakt het mogelijk elkaar te ondersteunen en aan te spreken.

Een aandachtspunt hier is de rol van de woningcorporatie die zich niet heeft verbonden aan die sociale en ecologische doelen. Deze externe 'factor' kan echter wel invloed uitoefenen op de besluitvorming over de deelnemers en het gebruik van de bedrijfsruimten. Daarmee kan deze externe partij relatief veel invloed hebben op de potentiële resultaten. De vereniging De Bongerd zorgt voor het goed onderhouden van de contacten met de corporatie om hen te verbinden aan de gezamenlijke doelen van de vereniging.



De Bongerd

Bij De Bongerd worden als randvoorwaarden voor het succes genoemd: de gemeenschappelijke waarden die verbinden en het elkaar kennen en zien. Succesfactoren zijn vervolgens gemeenschappelijk draagvlak voor de doelen, aanwezigheid van verschillende capaciteiten, de organisatie en de sociale verhoudingen.

EVA Lanxmeer in Culemborg

EVA Lanxmeer telt ongeveer 300 huishoudens. In deze casus moet onderscheid worden gemaakt tussen de samenhang van interne factoren binnen de hele wijk en het samen leven in de hoven. Het gemeenschappelijk eigendom van grond in de hoven is namelijk in veel hoven de basis voor allerlei andere onderlinge activiteiten. Hier is een zelfde dagelijks te onderhouden vorm van samenwerking mogelijk als in de hiervoor genoemde cases.

Op het niveau van de wijk als geheel is een formele basis gelegd via de stichting Terra Bella, de bewonersvereniging en de verschillende werkgroepen. Verder is er een professioneel opgebouwde website en zijn er veel publicaties en bezoekers die de 'trots op de wijk' kunnen bevorderen.

De omvang van de wijk maakt dat er wisselingen van deelnemers, functies en posities en gezamenlijke actie is. In het begin was het 'wij' gevoel sterk. Later is dat wat meer 'wij' en 'zij' geworden. De eerste bewoners kozen bewust voor deze wijk. Later kwamen er ook mensen wonen

die gewoon op zoek waren naar een goede woning. Desondanks is deze wijk nog steeds een wijk waar mensen bovengemiddeld tevreden zijn en relatief lang wonen.



EVA Lanxmeer

De succesfactoren in de fase van de ontwikkeling van de wijk hebben betrekking op netwerk en expertise, enthousiasme en charisma, overtuiging en het breed gedragen ideaal.

Westermark in Laren (gemeente Lochem)

De deelnemers aan het initiatief wilden graag zelf hun eigen huis bouwen. De gemeenschappelijke aanpak is later ontstaan als gevolg van het CPO aanbod. De samenhang van de interne factoren is goed opgezet in deze casus. Er zijn al vanaf het begin goede afspraken gemaakt over de begrenzing van de deelnemers (belangstellenden in volgorde van aanmelding), de functies en posities (getrapte structuur met stuurgroepen), de externe expertise en de gezamenlijke opgave. Er is bijvoorbeeld bewust gekozen voor een begrenzing van de gezamenlijke opgave door te kiezen voor afzonderlijke aannemers om de complexiteit van de opdracht te beperken. In Westermark is gekozen voor een heldere besluitvormingsstructuur via de stuurgroepen en toedeling van stemmen. Vervolgens was er een nauwgezette uitwisseling van informatie via de verslagen van vergaderingen.

De gemeenschappelijke opgave was gericht op een economisch doel namelijk de zelfbouw van woningen. Bij zo een opgave past een formele structuur. Daarnaast zijn de verbindende kwaliteiten van personen op knooppunten van informatie zeker van belang geweest.

Het ontbreken van collectieve 'waarden' werd gecompenseerd door de bestaande saamhorigheid in de kern Laren en de nauwe betrokkenheid van de belangenvereniging Wakker Laorne. Deze sociale structuur bleek toereikend om tegenstellingen met de gemeente, respectievelijk onderling over de verdeling van de grondprijs, te overbruggen.

Als randvoorwaarden voor het succes van dit voorbeeld zijn genoemd de getrapte organisatiestructuur, de communicatie met alle deelnemers en de externe adviseur. Succesfactoren waren de goede afstemming met de overheid, de betrokkenheid van de directe omgeving en de bestaande saamhorigheid in de kern Laren.

Stadstuin in Amersfoort

De Stadstuin is evenals Westermark een economisch gedreven initiatief. Een extra complexiteit is de grote omvang van deelnemers in dit initiatief. De formele structuur is goed neergezet met een heldere begrenzing van de deelnemers, de getrapte vertegenwoordiging via de VvE's en de heldere opdracht in de vorm van het beheerplan en spelregels. De Stadstuin heeft er last van gehad dat zij een lange tijd 'in oprichting' was omdat de woningbouw stokte. Vervolgens was er bij de start sprake van achterstand in beheer en wijziging van deelnemende bewoners. De communicatie wordt extra bemoeilijkt doordat de sociale structuur binnen de VvE's niet overal sterk is. Deze omstandigheden hebben tot gevolg dat de kennis en het draagvlak voor de gemaakte afspraken en acties niet meer overal aanwezig is.



Stadstuin

Een ander risico in deze casus is de grote rol van de gemeente, corporatie en hovenier. Deze min of meer externe partijen kunnen bevorderen dat bewoners zich minder verantwoordelijk voelen. De casus Stadstuin laat zien dat mensen zich niet verbonden voelen aan gemeenschappelijke opgaven waar zij zelf niet voor hebben gekozen en waar zij geen of beperkt onderlinge verwantschap voelen met de groep waar zij onderdeel van uitmaken.

Als randvoorwaarden voor succes worden hier genoemd de beschikbaarheid van het gebied, de goede organisatiestructuur en communicatie. Vervolgens zal een onafhankelijk parkwachter bijdragen aan het succes. Hieruit blijkt ook dat de omvang en structuur van deelnemers dwingt tot meer formele afspraken en een meer formele wijze van handhaven van de gemaakte afspraken.

5.2 De invloed van de omgeving

In deze paragraaf worden de resultaten en conclusies uit de casestudy voor de externe factoren beschreven. In hoofdstuk 4 zijn de externe factoren verdeeld in drie onderdelen:

1. De aanwezigheid en beschikbaarheid van het gebied

In alle cases waren de fysieke grenzen van het gebied van samenwerking in gebiedsontwikkeling en beheer eenduidig en duidelijk. Deze grenzen waren duidelijk zowel voor de initiatiefnemers als voor de bewoners in de omgeving van het initiatief.

2. De rol van de overheid

Alle cases sluiten aan bij het sociaal en/of milieubeleid van de betrokken gemeente. Bij de cases Westermark en Stadstuin zijn er politieke en economische doelstellingen bij de gemeente, die zwaarder wegen dan de sociale- en milieudoelen.

Zowel bij De Bondgenoot als bij De Hoogstraatgemeenschap, De Bongerd en Westermark staat de overheid positief tegenover het initiatief, doch zij draagt niet actief bij aan het initiatief. De overheid heeft haar organisatie niet zodanig ingericht dat het initiatief wordt gefaciliteerd. De initiatiefnemers

hebben te maken met verschillende vertegenwoordigers van de gemeente en moeten hierbij zelf hun weg zoeken in het apparaat. Hoewel er wel een erkenning en waardering is van het initiatief, is er geen actieve inzet van de overheid tot concentratie van haar invloed op het laagste niveau.

Bij EVA Lanxmeer en bij de stichting Stadstuin is de gemeente actief betrokken bij het gezamenlijk initiatief. Bij EVA Lanxmeer heeft de gemeente Culemborg zelf contact gezocht met de stichting E.V.A. en zijn ze samen opdrachtgever voor de gebiedsontwikkeling. Bij de stadstuin vormt de wens zich meer terug te trekken uit het beheer van de openbare ruimte het belangrijkste motief van de gemeente tot ondersteuning van het initiatief. De gemeente Amersfoort levert twee vertegenwoordigers in het bestuur van de stichting Stadstuin.

Het IAD-model stelt dat er geen sprake moet zijn van tegenwerking door de overheid en dat het aantrekkelijk is wanneer de overheid haar invloed concentreert. Bij de vier initiatieven waarin de overheid geen rol van betekenis speelt blijkt dat geen nadelig effect te hebben op het gemeenschappelijk initiatief. Bij de ontwikkeling van EVA Lanxmeer maken de opdrachtgevers (gemeente en stichting E.V.A.) gebruik van nieuwe methoden om de bewonersparticipatie bij de ontwikkeling van de wijk te bevorderen. Bij de Stadstuin participeren de overheid en andere instituties in de stichting. Dat lijkt de gemeenschappelijke rol van de bewoners niet te bevorderen.

3. Sociale infrastructuur en andere instituties in de omgeving

De Bondgenoot is geheel vrij in haar keuze om mensen al dan niet op te nemen in de gemeenschap. Economische motieven hebben wel invloed op de keuzen binnen de gemeenschap. De bezetting van de woningen is van belang voor de inkomsten. Er is een goede samenwerking met de woningcorporatie.

De Hoogstraatgemeenschap werkt waar mogelijk samen met andere maatschappelijke organisaties. Er is geen sprake van concurrentie of afhankelijkheid.

De Bongerd heeft samenwerking gezocht met een woningcorporatie vanwege kapitaal en expertise. Er zijn goede afspraken gemaakt, maar het bewustzijn hierover bij de corporatie vraagt alertheid en het blijvend investeren in de verhoudingen.

De stichting E.V.A. zorgde voor de bewaking van het concept voor de gebiedsontwikkeling Lanxmeer. De stichting investeerde continue in verbindingen met deskundigen en de verbinding daarvan aan de gebiedsontwikkeling. Deze verbindingen waren van belang voor de positie van de stichting naast de gemeente als opdrachtgever. In de fasen 3 en 4 verschoof de positie van de stichting E.V.A. van initiatiefnemer naar conceptbewaker.

Het initiatief Westermark speelde zich af in de context van een saamhorige kern. De belangenvereniging Wakker Laorne was direct verbonden aan het initiatief. Ook de lokale bank en notaris waren bereidwillig om bij te dragen. De vrijwilligers van Wakker Laorne hebben zich erg ingezet voor het bereikte resultaat.

Het initiatief van de stichting Stadstuin werd aanvankelijk sterk beïnvloed door de herontwikkeling van de woningbouwplannen in het gebied en daarmee de vertraging in de overdracht van het beheer door de ontwikkelaar aan de gemeente. De stichting heeft een nauwe relatie met de gemeente en de betrokken hovenier.

Over het algemeen heeft de betrokkenheid van andere instituties geen positieve bijdrage aan de interne verbondenheid binnen het initiatief. Een uitzondering vormt de belangenvereniging Wakker Laorne die een onafhankelijke rol vervulde tussen partijen.

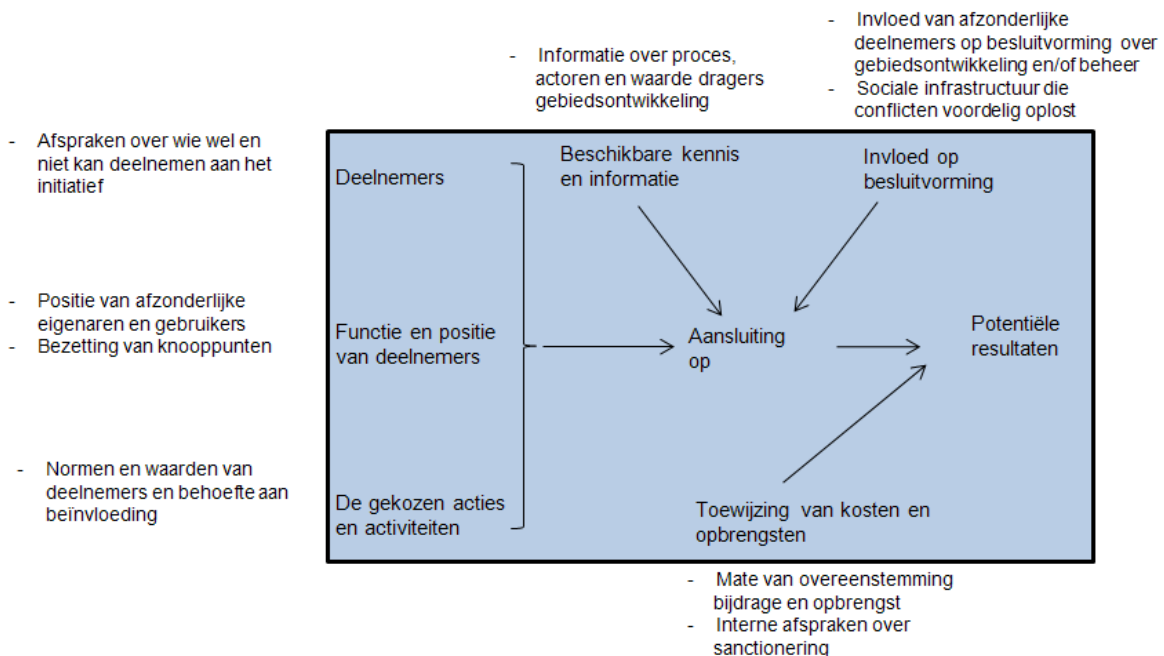
De overheidsbetrokkenheid bij de Stadstuin en bij EVA Lanxmeer was groot. Bij De Bongerd en Westermark was de overheid betrokken via de verkoop van gronden. Bij Westermark ging de overheidsbemoediging wat verder via een lage grondprijs en subsidie. De overheid wordt vanwege de combinatie van verschillende petten niet ervaren als een onafhankelijke partij.

Bij EVA Lanxmeer waren externe instituties betrokken in de vorm van veel deskundigen. Bij De Bongerd en de Stadstuin zijn er andere partners nauw betrokken zoals de woningcorporatie respectievelijk de hovenier.

5.3 De aanpak van de gemeenschappelijke opgave

In hoofdstuk vier zijn de interne factoren beschreven met hun invloed op de samenwerking tussen individuen in hun gemeenschappelijke opgave.

Actiesituatie



Figuur 22: Actiesituatie in het Conceptueel model voor zelforganisatie bij stedelijke ontwikkeling en beheer

In de onderzochte voorbeelden zijn deze factoren als volgt ingevuld:

1. Begrenzing van deelnemers

De groep die woont op De Bondgenoot is eenduidig begrensd. Verder zijn ook anderen die De Bondgenoot een warm hart toedragen welkom om te participeren in activiteiten. Bij de Hoogstraatgemeenschap, De Bongerd en Westermark is duidelijk wie er onderdeel zijn van de samenwerking. EVA Lanxmeer en de Stadstuin Amersfoort hebben te maken met honderden bewoners in het gebied. De deelnemers wisselen hier ook vaker. Er is ook in deze voorbeelden formeel wel duidelijk wie er bij het initiatief horen, echter de betrokkenen kennen elkaar niet allemaal. Een ander aandachtspunt vormen de deelnemers die niet vanaf het begin participeerden. Het proces zelf is een bron van verbondenheid en draagt bij aan de ontwikkeling van gezamenlijke waarden. Deelnemers die later toetreden, behoeven extra aandacht om deze afstand in te halen.

2. Functies en posities van deelnemer

Bij de Hoogstraatgemeenschap en Westermark is er een samenwerkingsstructuur opgezet waarin ieder weet wat zijn positie en mandaat is. De Bondgenoot kent een coöperatieve vereniging voor de exploitatie van de woningen, het gemeenschappelijk huis en woonomgeving en een stichting voor de ideële doelen. Ieder gezin is verantwoordelijk voor zijn eigen woning en heeft een lidmaatschapsrecht om er te mogen wonen. Alle gezinnen zijn zowel lid van de stichting als de vereniging. Enerzijds is er een juridisch goed verankerde structuur en nauw contact met de notaris en anderzijds is er een sterk sociaal netwerk. Bij De Bondgenoot en De Bongerd is de sociale samenhang zo sterk dat ook per situatie bekeken kan worden welke persoon het beste een bepaalde rol kan oppakken. Het onderhouden van de gezamenlijke waarden en normen in de afzonderlijke cases vraagt specifieke aandacht en investering. Dat gebeurt bij De Bondgenoot via de Grote Kring en in andere cases via de gezamenlijke groendagen en overleggen.

Bij EVA Lanxmeer zijn er voor verschillende opgaven stichtingen en werkgroepen samengesteld uit bewoners. Vervolgens zijn er verenigingen voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte respectievelijk het gemeenschappelijk groen per hof.

Bij de stichting Stadstuin is (evenals bij Westermark) een getrapte structuur ontwikkeld. Er is een centrale stichting waarin vertegenwoordigers van de afzonderlijke VvE's worden afgevaardigd. Toen deze structuur verwaterde, bleek het handhaven van de gezamenlijke regels ook te verwateren.

Om de gemeenschappelijke initiatieven vorm te geven en te beheren is het nodig dat de deelnemers hun positie kennen ten opzichte van de gezamenlijke opgave. In alle cases is dat vertaald in een lidmaatschap van vereniging, stichting of vergadering. De verhoudingen tussen de deelnemers zijn ook bepaald. Dat kan vastgelegd zijn in een organisatiestructuur ofwel worden vormgegeven via intensief contact.

3. Gekozen acties en activiteiten:

Bij de gemeenschappelijke opgaven De Bondgenoot, De Hoogstraatgemeenschap, De Bongerd en EVA Lanxmeer wordt er veel belang gehecht aan de sociale- en duurzaamheidsdoelen die ten grondslag liggen aan de samenwerking. In alle voorbeelden blijkt dat wisseling van deelnemers extra aandacht vraagt voor deze gezamenlijke normen en waarden. Bij de drie eerstgenoemde initiatieven worden ook gesprekken gevoerd met nieuwe deelnemers over hun verbondenheid met deze normen en waarden. De omvang van andere cases maakt zo een werkwijze niet haalbaar en gezamenlijke waarden zijn moeilijk te vatten in formele kaders. Bij de stadstuin en EVA Lanxmeer komen er nieuwe bewoners, die zich minder verbonden voelen aan de oorspronkelijke opzet. De formele kaders ontbreken ook in Westermark, echter hier in het dorp Laren is een grote sociale verbondenheid die bijdraagt aan de gemeenschapszin binnen het complex.

Een vergelijking tussen deze zes cases laat zien dat er een samenhang is tussen de overeenstemming van normen en waarden en de mate waarin deelnemers hun individuele behoeften ondergeschikt maken aan het collectieve doel. Wanneer er een grotere overeenstemming is van waarden, zijn mensen samen in staat tot een grotere collectieve opgave.

4. De beschikbare kennis en informatie:

In alle cases is er goede aandacht voor communicatie. De initiatiefnemers realiseren zich dat een goede communicatie en overleg bijdraagt aan het succes en voortbestaan van het initiatief. De intensiteit van de informatie uitwisseling is verschillend. Bij De Bondgenoot, De Bongerd en Hoogstraatgemeenschap is er dagelijks en/of wekelijks uitwisseling van informatie. Vooral bij De Bondgenoot leven mensen dicht bij elkaar en is er dagelijks persoonlijk contact. Bij de Hoogstraatgemeenschap en De Bongerd worden nieuwe informatieën via de email aan alle deelnemers verstrekt. Bij de Hoogstraatgemeenschap is naast de gemeenschap een stichting Kloosterhof van Gestel opgericht om de contacten tussen de afzonderlijke huurders te versterken en de verbondenheid aan de gezamenlijke doelstelling te vergroten.

Het aantal deelnemers in EVA Lanxmeer en de stichting Stadstuin is veel groter. In deze casus is er een uitgebreide website ingericht zodat bewoners direct toegang hebben tot informatie.

In Lanxmeer is er een getrapte structuur met werkgroepen en per hof. Binnen de overzichtelijke en stedenbouwkundig logisch ingerichte hoven zijn de contacten intensiever. De onderlinge contacten binnen de VvE's in Stadstuin zijn minder intensief. Met name in Stadstuin blijken de (nieuwe) bewoners de afspraken rond beheer en exploitatie niet meer te kennen.

In alle initiatieven is er een kerngroep, stuurgroep of bestuur die goed geïnformeerd is en direct participeert in besluitvorming. De omvang van de groep, de organisatievorm en de intensiteit van overleg en informatie uitwisseling bepalen de mate waarin de andere deelnemers op de hoogte zijn van informatie over beheer en exploitatie. De onderlinge communicatie vraagt continue aandacht om de gemeenschappelijke opgave te kunnen blijven realiseren.

Een belangrijke factor is de aanwezigheid van onafhankelijke deskundigheid. Het proces van gebiedsontwikkeling en beheer van publieke ruimte is nieuw voor veel deelnemers. Het is voor deelnemers niet mogelijk te voorzien welke beslissingen ze wanneer moeten nemen en wat de impact is van beslissingen. De onafhankelijkheid wordt niet gevonden bij de gemeente omdat deze via bijvoorbeeld de vaststelling van de subsidie of de grondprijs ook een eigen belang heeft.

5. De invloed op besluitvorming:

In alle cases is de mate van invloed van de afzonderlijke deelnemers (die effecten ervaren van de ontwikkeling) op de besluitvorming geregeld. Vooral bij De Bondgenoot is de besluitvorming zowel formeel als informeel goed verankerd. Bij de cases met een groter aantal deelnemers is de invloed getrapd geregeld via werkgroepen en vereniging (EVA Lanxmeer) of via de voorzitters van afzonderlijke stuurgroepen (Westermak) of VvE's (Stadstuin). Met name voor de initiatieven met een groot aantal deelnemers is het nodig dat deelnemers hun positie kennen in relatie tot een voor hen overzichtelijke omgeving. Vooral de VvE's in Stadstuin hebben een minder intensieve relatie en relatief meer wisseling van deelnemers (huurders van de corporatie). De bewoners zijn, na het verwateren van de structuur, niet meer op de hoogte van de bestaande afspraken.

Volgens het IAD-model draagt ook een sociale infrastructuur, die conflicten tussen deelnemers kan oplossen tegen lage kosten, bij aan het succes van gemeenschappelijke exploitatie. In de voorbeelden De Bondgenoten, Hoogstraatgemeenschap en De Bongerd is er een intensieve relatie en grote overeenstemming van waarden tussen de deelnemers. Er is hier een sociale infrastructuur waarin deelnemers elkaar direct kunnen aanspreken. Zo kon in de Hoogstraatgemeenschap snel worden ingegrepen toen bleek dat het bestuur van de beheersstichting niet goed paste het gedachtegoed van de gemeenschap. Ook bij De Bondgenoot en De Bongerd deden zich situaties voor van deelnemers die niet goed pasten binnen de geldende waarden en normen. De sociale infrastructuur was beschikbaar om deze situatie bespreekbaar te maken. Echter de oplossing kostte meer tijd omdat mensen vrijwillig samenwonen en het verlaten van een woonplek niet van de ene op andere dag is geregeld.



Westermak

Bij CPO Westermak waren de stevige sociale structuur en de saamhorigheid in de kern Laren van belang voor het bereiken van overeenstemming over de (her)verdeling van de grondprijs van het gebied. De belangenvereniging van de kern Laren Wakker Loarne participeerde in de stuurgroep. Het was een grote opgave om de economisch gedreven bewoners te overtuigen van de noodzaak tegemoet te komen aan de sociale huurders en starters om het gezamenlijk project haalbaar te maken.

6. De toewijzing van kosten en opbrengsten:

Het IAD-model stelt dat de kosten en opbrengsten voor afzonderlijke deelnemers congruent moeten zijn. De deelnemers in De Bondgenoot, De Hoogstraatgemeenschap, De Bongerd en EVA Lanxmeer zijn verbonden met elkaar op basis van waarden over sociale doelen, ethische doelen en duurzaamheid. De deelnemers vinden de opbrengsten dan ook in de (potentiële) resultaten die de samenwerking op dit front oplevert. Deze waarden komen dicht bij de wijze waarop mensen samenleven en de gemeenschappelijke ruimten gebruiken. De deelnemers zijn bereid hun individuele leefstijl te verbinden aan de gezamenlijke opgave.

De Hoogstraatgemeenschap is hiervan een mooi voorbeeld. Toen de zusters in 1983 begonnen met de herstart van het gebouw hadden zij geen precies beeld van de te behalen resultaten. De zusters van de congregatie hebben vertrouwen gegeven aan de initiatieven die zich bij hen hebben gemeld op basis van eigen waarden: 'het behoud van de aarde en een menswaardig bestaan voor iedereen'.



De Bongerd

Het feit dat deze initiatieven al zo een lange periode bestaan, toont aan dat de deelnemers een evenwicht ervaren tussen hun inbreng en opbrengst.

Dat is overigens niet een algemeen beeld. In 1993 heeft De Bondgenoot een netwerk opgezet van leefgemeenschappen. Na 15 jaar waren er nog 50 van de 350 leefgemeenschappen over (Boonzaaijer, 2011).

De onderlinge verbondenheid van leefstijlen is in mindere mate aanwezig bij CPO Westermarck en stichting Stadstuin. Deze samenwerkingsverbanden hebben ook niet tot doel de levenswijze op elkaar af te stemmen. In Westermarck is de samenwerking intensief tijdens de voorbereiding en realisatie van de woningen. Vervolgens is de gemeenschappelijke opgave beperkt tot het gezamenlijk beheer van openbaar groen. Bij Stadstuin is er een gezamenlijk eigendom en beheer van het openbaar groen. In het laatste voorbeeld wordt het opdrachtgeverschap door een stichtingsbestuur verricht en is een deel van de bewoners zich eigenlijk niet bewust van deze gezamenlijke opgave.

Alle cases hebben wel te maken gehad met interne conflicten of tegenstellingen. Het IAD-model beschrijft dat er sprake moet zijn van sanctionering bij overtreding van interne afspraken. Deze sancties zouden moeten groeien bij een herhaling van de overtreding. Vervolgens moet duidelijk zijn wie deze sancties toewijst. In de Nederlandse voorbeelden zijn beperkt afspraken over sanctionering te maken. Voorbeelden zijn de voorwaarden in Westermarck en Stadstuin dat de bewoners hun woning niet binnen drie jaar mochten verkopen. De gemeente had immers een lage grondprijs berekend. Juist bij deze voorbeelden die gericht zijn op een economisch doel is er sprake van sancties, zij het van buitenaf opgelegd.

Intern blijken sancties niet goed te werken. Zeker wanneer de gemeenschappelijke opgave is gericht op duurzame sociale relaties, zouden sancties de verhoudingen juridiseren. Dat schept juist afstand tussen deelnemers. Als de doelstelling is dat men denkbeelden en voorzieningen wil delen, lijken sancties niet goed te passen. Wat zou ook een sanctie kunnen zijn: je kunt mensen toch niet hun woning ontnemen. De oplossing bij conflicten en tegenstellingen kan dan beter worden gevonden in het overleg om tot een gezamenlijk gedragen afspraak te komen. Dit verschil met het IAD-model kan worden verklaard door de welvaart in onze samenleving en het feit dat de deelnemers minder afhankelijk zijn dan de afhankelijkheid van de deelnemers van natuurlijke hulpbronnen in de experimenten van Elinor Ostrom.

5.4 De mate waarin de doelen zijn behaald

Het doel van De Bondgenoot is sociaal en ethisch van aard. De bewoners willen positief samenleven en delen. Daartoe nemen zij graag mensen in hun leefgemeenschap op die daar tijdelijk verblijven om hun leven opnieuw in evenwicht te brengen.

De doelstellingen van de stichting Kloosterhof van Gestel én vereniging Hoogstraatgemeenschap zijn sociaal, ethisch en gericht op duurzaamheid. Wat mensen en organisaties in deze cases verbindt is hun inzet voor diversiteit, sociale gerechtigheid, bewust omgaan met goederen en opvang en ondersteuning van mensen in nood.



De Hoogstraatgemeenschap

De kern van het initiatief in Zwolle is het streven naar ecologische en sociale duurzaamheid (planet en people).

Doelstelling van EVA Lanxmeer is om te laten zien dat duurzaamheid een onderdeel van de samenleving is en dat mensen zich automatisch duurzaam gaan gedragen wanneer de voorwaarden in de woonomgeving worden aangeboden.

De doelstelling van de deelnemers van Westermark in Laren is om een eigen huis, op een eigen wijze, zelf te bouwen. Het samenwerken als doel is later ontstaan als gevolg van het CPO aanbod van de gemeente.

De doelstelling van de stichting Stadstuin is vooral een economische. Het beheer van de stadstuin door de bewoners maakte mogelijk dat dit park werd gerealiseerd.

De bewoners van De Bondgenoot, Hoogstraatgemeenschap, De Bongerd en EVA Lanxmeer hebben zich verenigd op basis van overeenstemming over waarden en idealen. Bij de CPO in Laren en het beheer van de stadstuin Amersfoort waren economische motieven de basis voor de samenwerking.

De Bondgenoot en Hoogstraatgemeenschap hadden vooraf wel een doel, maar geen concrete resultaten voor ogen. Er zijn zeker maatschappelijke doelen bereikt. Bij De Bongerd waren de doelen op het gebied van milieumaatregelen concreet geformuleerd en behaald. De sociale duurzaamheidsdoelen zijn eveneens bereikt. Het concept van EVA Lanxmeer bestond uit drie onderdelen namelijk de realisering van woning en woonwerkpanden, de ecologische stadsboerderij en het EVA centrum voor integrale ecologie. Het EVA Centrum is niet gerealiseerd, dat bleek ten tijde van de economische crisis niet meer haalbaar. De gemeente heeft hier afstand van genomen. Ook een aantal geplande woonwerkpanden zijn omgezet in woningen. De kern van de wijkontwikkeling, namelijk de integratie van sociale, ecologische en economische doelen is wel degelijk bereikt. Een succes is vervolgens het privaat beheer van de openbare ruimte. De gemeente noemt dit een voorbeeld voor andere locaties.

Westermark noemt het resultaat van de gezamenlijke gebiedsontwikkeling zowel economisch als sociaal positief. De realisatie van het bouwplan heeft waarschijnlijk de helft van de tijd gekost, die de gemeente ervoor nodig gehad zou hebben. De inrichting van de woonwijk voldoet aan de vooraf verzamelde behoeften van de bewoners.

Hoewel de betrokkenheid van de bewoners bij het beheer van de Stadstuin nog te wensen overlaat, kan het initiatief als geslaagd worden beschouwd. De economische doelstelling van de stichting Stadstuin, het beheer van de openbare ruimte, is gehaald.

5.5 Conclusies over de randvoorwaarden en factoren bij zelforganisatie

In de voorgaande paragrafen zijn de resultaten van de casestudy beschreven. De randvoorwaarden en factoren die het succes van zelforganisatie bij stedelijke ontwikkeling bepalen, hebben te maken met de interactie met de omgeving (externe factoren), de actiesituatie (interne factoren) alsmede met de samenhang tussen de factoren.

De omgeving van het initiatief (externe factoren):

Overheid:

Het IAD-model stelt dat er geen sprake moet zijn van tegenwerking door de overheid en dat het aantrekkelijk is wanneer de overheid haar invloed concentreert. De overheidsbetrokkenheid bij de Stadstuin en bij EVA Lanxmeer was groot. Bij De Bongerd en Westermark was de overheid betrokken via de verkoop van gronden. Bij Westermark ging de overheidsbemoeienis wat verder via een lage grondprijs en subsidie. Bij de vier initiatieven waarin de overheid geen rol van betekenis speelt blijkt dat geen nadelig effect te hebben op het gemeenschappelijk initiatief. Bij de ontwikkeling van EVA Lanxmeer maken de opdrachtgevers (gemeente en stichting E.V.A.) gebruik van nieuwe methoden om de bewonersparticipatie bij de ontwikkeling van de wijk te bevorderen. Bij de Stadstuin participeren de overheid en andere instituties in de stichting. Dat lijkt de gemeenschappelijke rol van de bewoners niet te bevorderen.

De randvoorwaarde van het IAD-model wordt bevestigd in de voorbeelden over stedelijke ontwikkeling: de overheid moet het initiatief niet tegenwerken. Actieve medewerking lijkt nauwelijks een meerwaarde te hebben.

Andere instituties:

Bij De Bongerd en de Stadstuin zijn er andere partners nauw betrokken zoals de woningcorporatie respectievelijk de hovenier. Bij EVA Lanxmeer waren externe instituties betrokken in de vorm van veel deskundigen. Uit deze voorbeelden blijkt dat andere partijen zeker een bijdrage kunnen leveren aan het welslagen van een initiatief. Een belangrijke voorwaarde is wel dat de sociale infrastructuur vanuit het initiatief in relatie met deze partijen zeer goed wordt onderhouden.

Omwonenden:

De goede relatie met de bewoners in de omgeving van het initiatief blijkt van belang voor het welslagen. De externe deskundige bij Westermark gaf aan dat dit een belangrijk inzicht is dat bij dit voorbeeld is verworven.

De aanpak en interne organisatie van het initiatief (interne factoren)

Deelnemers:

In alle voorbeelden is formeel duidelijk wie er bij het initiatief horen. Bij een groei van de omvang van deelnemers, kennen de betrokkenen elkaar niet allemaal. Er is dan een getrapte structuur of sterke identiteit nodig om de verbondenheid met het gezamenlijk initiatief te ervaren.

Een aandachtspunt vormen de deelnemers die niet vanaf het begin participeerden. Het proces zelf is een bron van verbondenheid en draagt bij aan de ontwikkeling van gezamenlijke waarden. Deelnemers die later toetreden, behoeven extra aandacht om deze afstand in te halen

Functies en posities van deelnemers:

Om de gemeenschappelijke initiatieven vorm te geven en te beheren is het nodig dat de deelnemers hun positie kennen ten opzichte van de gezamenlijke opgave. In alle cases is dat vertaald in een lidmaatschap van vereniging, stichting of vergadering. De verhoudingen tussen de deelnemers zijn ook bepaald. Dat kan vastgelegd zijn in een organisatiestructuur ofwel worden vormgegeven via intensief contact. Wanneer de omvang van het aantal deelnemers groot of divers is, is het nodig een structuur te ontwikkelen waarin de deelnemers onderdeel uitmaken van een voor hen bekende groep. Om de groep als geheel te laten samenwerken is er een gerespecteerd of gemandateerde leider of voorganger nodig.

Gekozen acties en activiteiten

Een vergelijking tussen deze zes cases laat zien dat er een samenhang is tussen de overeenstemming van normen en waarden en de mate waarin deelnemers hun individuele behoeften ondergeschikt maken aan het collectieve doel. Wanneer er een grotere overeenstemming is van waarden, zijn mensen samen in staat tot een grotere collectieve opgave.

De beschikbare kennis en informatie:

In alle initiatieven is er een kerngroep, stuurgroep of bestuur die goed geïnformeerd is en direct participeert in besluitvorming. De omvang van de groep, de organisatievorm en de intensiteit van overleg en informatie uitwisseling bepalen de mate waarin de deelnemers op de hoogte zijn van beheer en exploitatie. De verbondenheid aan de gemeenschappelijke doelen neemt af in de voorbeelden waarin men niet goed geïnformeerd is over de gezamenlijke opgave. De onderlinge communicatie vraagt continue aandacht om de gemeenschappelijke opgave te kunnen blijven realiseren.

De invloed op besluitvorming:

In alle cases is de mate van invloed van de afzonderlijke deelnemers (die effecten ervaren van de ontwikkeling) op de besluitvorming geregeld. Bij de cases met een groter aantal deelnemers is de invloed getrappt geregeld via werkgroepen (EVA Lanxmeer) of via de voorzitters van afzonderlijke stuurgroepen (Westermark) of VvE's (Stadstuin).

Volgens het IAD-model draagt ook een sociale infrastructuur, die conflicten tussen deelnemers kan oplossen tegen lage kosten, bij aan het succes van gemeenschappelijke exploitatie. In de voorbeelden De Bondgenoten, Hoogstraatgemeenschap en De Bongerd is er een intensieve relatie en grote overeenstemming van waarden tussen de deelnemers. Er is hier een sociale infrastructuur waarin deelnemers elkaar direct kunnen aanspreken. Dat blijkt hier goed te werken bij tegenstellingen. Bij CPO Westermark waren de stevige sociale structuur en de saamhorigheid in de kern Laren en de participatie van de belangenvereniging Wakker Laorne van belang voor behoud van de eensgezindheid.

De toewijzing van kosten en opbrengsten:

De congruentie van kosten en opbrengsten zijn in dit onderzoek niet per deelnemer gemeten. Er kan wel een positieve verhouding worden afgelezen uit het langdurig bestaan van de woongemeenschappen, de hoge bewonerstevredenheid en langdurig wonen in EVA Lanxmeer respectievelijk de woonduur en de wachtlijst voor De Bongerd.

Sancties:

Het IAD-model beschrijft dat er sprake moet zijn van sanctionering bij overtreding van interne afspraken. Deze sancties zouden moeten groeien bij een herhaling van de overtreding. Vervolgens moet duidelijk zijn wie deze sancties toewijst. In de Nederlandse voorbeelden zijn beperkt afspraken over sanctionering te maken. Alleen bij de voorbeelden die gericht zijn op een economisch doel is er

sprake van bepaalde sancties (tijdelijk niet mogen verkopen). Dit zijn echter meer van buiten (de gemeente) opgelegde eisen. Interne sancties blijken niet goed werkbaar. De oplossing bij conflicten en tegenstellingen wordt gevonden in het overleg om tot een gezamenlijk gedragen afspraak te komen. Dit verschil met het IAD-model kan worden verklaard door de welvaart in onze samenleving en het feit dat de deelnemers minder afhankelijk zijn dan de afhankelijkheid van de deelnemers van natuurlijke hulpbronnen in de experimenten van Elinor Ostrom.

Behaalde doelen

De gemeenschappelijke doelstellingen van de cases Westermarck en Stadstuin hebben betrekking op economische efficiency. De andere initiatieven zijn gericht op gezamenlijke ethiek (waarden). De doelen bij De Bongerd en EVA Lanxmeer zijn gericht op sociale en fysieke duurzaamheid. De Bondgenoot en Hoogstraatgemeenschap richten zich ook op sociale integratie van groepen burgers. De respondenten geven aan dat de vooraf gestelde doelen grotendeels zijn behaald. Niet in alle situaties waren de doelen vooraf concreet en meetbaar geformuleerd.

Hoofdstuk 6 Conclusies en reflectie

In hoofdstuk 1 is de centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

Welke randvoorwaarden en factoren bepalen dat georganiseerde burgers en/of particuliere eigenaren een maatschappelijk initiatief nemen tot stedelijke gebiedsontwikkeling en/of het beheer van publieke ruimte?

In hoofdstuk 2 is deze vraag uitgesplitst in drie deelvragen. In dit hoofdstuk worden de conclusies per deelvraag geformuleerd.

6.1 Conclusies over de actuele context van gemeenschappelijke initiatieven

De eerst deelvraag luidde:

Wat is de actuele context van maatschappelijke initiatieven tot stedelijke gebiedsontwikkeling en gezamenlijk beheer van publieke ruimten in Nederland?

Op basis van de actuele context van stedelijke gebiedsontwikkeling en de burgerbetrokkenheid in Nederland, kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

1. *Naast de bestaande opgaven tot gebiedsontwikkeling ontstaat ruimte voor kleinschalige initiatieven die van onderaf worden vormgegeven en waarbij partijen zich niet meer volledig en risicodragend aan een eindbeeld verbinden.*

Er is overeenstemming over het beeld dat gebiedsontwikkeling ook meer kleinschalig en van onderaf moet worden vormgegeven. Er wordt onderkend dat de belangen van afzonderlijke deelnemers bij gebiedsontwikkeling niet gelijk zijn en niet verbonden zijn aan dezelfde fase van het proces. De betrokken partijen zijn beter te verbinden aan bepaalde prestaties in plaats van aan het eindproduct.

2. *Er worden nieuwe waardedragers voor stedelijke gebiedsontwikkeling onderscheiden*

In het licht van toekomstig gebruik en exploitatie van het gebied worden nieuwe waardedragers onderscheiden. Hierbij wordt gedacht aan beheer, energieproductie, garantiefonds, gebiedsaandelen, grondsaldering, infrastructuur, tijdelijke bestemmingen, waterveiligheid en zorg. Groot belang wordt vervolgens gegeven aan bouw, energiebesparing, erfpacht, functieflexibiliteit, mobiliteit, ondergrond, onderwijs, uitzichtrecht en waterheffingen. Verder wordt ook belang gehecht aan bestemmingsheffing, cultuur, delfstoffenwinning, parkmanagement, recreatie, retail, sport, onderwijs, stadslandbouw, streekrekening en verenigingen van eigenaren.

3. *Om gebiedsontwikkeling haalbaar te maken wordt de huidige exploitatie en de toekomstige exploitatie betrokken.*

Bij het toekomstige 'gebiedsontwikkeling 3.0' wordt zowel gestuurd op de huidige en tijdelijke exploitatie van het gebied als op het beoogde gebruik in de uiteindelijke exploitatiefase. Hierbij worden dus kostenbesparende investeringen in infrastructuur en duurzaamheid en hun effect op de toekomstige exploitatie betrokken bij de gebiedsontwikkeling. Vooral waar het gaat om duurzaamheid blijken de bewoners en particuliere eigenaren in staat hun persoonlijke waarden en doelen aan een initiatief te verbinden.

4. *Gebiedsontwikkeling is niet meer een zaak van alleen overheid en marktpartijen.*

Naast de overheid en markt groeit de betekenis van collectieve initiatieven van burgers. Draagvlak voor en kennis van burgers is van belang voor plannen. Verschillende maatschappelijke bewegingen zorgen ervoor dat overheid, markt en samenleving naar elkaar toe bewegen. Georganiseerde burgers nemen een steeds grotere rol ten koste van de rol van de overheid en marktpartijen. Deze rol heeft gevolgen voor de beide andere partijen. De overheid krijgt een rol ter facilitering van de georganiseerde burgers en marktpartijen. Marktpartijen krijgen met meer verschillende partners te maken waarbij de georganiseerde burgers een groeiende groep is. Het belang van 'waarden' als drijfveer voor gebiedsontwikkeling zal groeien met de inmenging van burgers.

5. *Gezamenlijke waarden en idealen zijn naast economische motieven belangrijk voor het handelen van burgers.*

De motieven voor burgers tot handelen zijn divers. Zij handelen niet alleen vanuit economische belangen, maar vooral op basis van 'waarden'. Mensen handelen omdat ze iets willen veranderen, een in hun ogen 'foute' ontwikkeling willen tegengaan of juist een gewenste ontwikkeling willen bevorderen. Niet altijd is de aanleiding inhoudelijk van aard. Burgers komen ook in actie wanneer ze het niet eens zijn met een proces tot besluitvorming. Ze willen namelijk serieus genomen worden. Vervolgens komen burgers in actie wanneer zij daartoe worden gevraagd.

6. *Ongeveer de helft van de Nederlandse bevolking komt in aanmerking om te participeren in een gemeenschappelijk initiatief tot gebiedsontwikkeling.*

Op basis van een indeling in burgerschapsstijlen lijken alleen mensen met een verantwoordelijke stijl potentieel initiatiefnemers tot zelforganisatie in stedelijke ontwikkeling en beheer van publieke ruimte. 30 – 35% van de bevolking wordt ingedeeld in de zogenaamde 'verantwoordelijke stijl' van mensen die wel geïnteresseerd zijn in politiek en effectief betrokken willen zijn. Daarnaast is er een 'volgzame groep' die bovengemiddeld positief is over politiek maar weinig vertrouwen heeft in eigen mogelijkheden om bij te dragen aan maatschappelijke vernieuwing. Deze burgers nemen niet het initiatief, maar kunnen wel deelnemen in initiatieven van anderen. De andere onderscheidde burgerschapsstijlen zullen niet erg ontvankelijk zijn voor gemeenschappelijke initiatieven in hun woonomgeving.

6.2 Conclusies over een conceptueel model voor zelforganisatie

De tweede onderzoeksvraag luidde:

Kan het Institutional Analysis and Development model als theoretisch kader worden gebruikt voor het onderzoek naar zelforganisatie bij gebiedsontwikkeling en gemeenschappelijk beheer van publieke ruimte?

Op basis van de ontwikkeling en toepassing van het model kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

7. *Het IAD-model kan worden toegepast bij de analyse van gemeenschappelijke initiatieven tot stedelijke ontwikkeling en beheer.*

Het IAD-model gaat er van uit dat andere dan economische motieven mede invloed hebben op het handelen van mensen en dat mensen wel degelijk in staat zijn samen een gemeenschappelijke bron te beheren. Uit het onderzoek blijkt dat dat inderdaad het geval is. Er zijn voorbeelden van gemeenschappelijke initiatieven die al meer dan 30 jaar functioneren en dus in allerlei omstandigheden bleven bestaan. Vooral gezamenlijke maatschappelijke waarden en idealen op het gebied van sociale en ecologische duurzaamheid blijken een drijfveer om gezamenlijke (ruimtelijke) opgaven ter hand te nemen.

8. *Het IAD-model is op onderdelen niet toereikend voor de verklaring van gemeenschappelijke initiatieven tot gebiedsontwikkeling en beheer in Nederland.*

Het IAD-model is ontwikkeld in een context van natuurlijke hulpbronnen. In de context waarin Ostrom haar experimenten deed, was er een meer primitieve omgeving, met een beperkte invloed van overheid en marktpartijen. De deelnemers waren meer afhankelijk van de natuurlijke hulpbronnen. Een aantal regels/factoren in het IAD-model blijken in de Nederlandse context van stedelijke ontwikkeling anders uit te werken. Deze afwijkingen zijn er vooral bij de samenstellingsregels en uitbetalingsregels (zie ook de conclusies 13 en 14)

9. *Er zijn aanvullende factoren (naast het IAD-model) in de omgeving van een initiatief van belang*

In onze meer complexe samenleving is de rol van de overheid diffuser. De publieke rol van de overheid heeft daarbij veel gezichten. De verschillende beleidsdoelen en de handhaving van omgevingsvergunningen zijn onduidelijk voor de initiatiefnemers van stedelijke ontwikkeling. Vervolgens heeft de overheid zowel publieke als private belangen (via het grondbedrijf). Het IAD-model pleit voor een concentratie van integrale bevoegdheden zo laag mogelijk in de organisatie. Dat

blijkt niet eenvoudig voor gemeenten. Bij de randvoorwaarden voor duurzaam beheer geeft het IAD-model aan dat de overheid niet moet tegenwerken. Dat blijkt ook in de onderzochte cases van belang.

10. Er zijn aanvullende factoren van invloed op de actiesituatie (de interne organisatie en aanpak van gebiedsontwikkeling)

In de experimenten van Ostrom waren de drijfveren tot een gemeenschappelijk initiatief verbonden aan basisbehoeften van de deelnemers (water, natuurlijke grondstoffen). In de Nederlandse samenleving met een relatief hoge welzijnsstandaard blijken de drijfveren tot een gemeenschappelijk initiatief te liggen bij duurzaamheid en maatschappelijke integratie. Dat zijn behoeften die ontstaan nadat is voorzien in de eerste levensbehoeften. De deelnemers zijn dus minder afhankelijk van het gezamenlijke beheer of de ontwikkeling.

Aanvullend aan de factoren uit het IAD-model van Ostrom, zijn er in hoofdstuk 3 factoren genoemd die burgerbetrokkenheid bevorderen. Het gaat vooral om factoren en regels die te maken hebben met de intrinsieke of sociale 'waarden' die aanzetten tot samenwerking. Het gaat daarbij over de mate waarin potentiële deelnemers een foute ontwikkeling willen tegengaan ofwel een gewenste ontwikkeling willen bevorderen ofwel het niet eens zijn met een proces. De ergernis over de vormgeving van VINEX-locaties en duurzaam bouwen vormde de inspiratie tot het EVA concept.

De drijfveer om een stedelijke ontwikkeling te bevorderen kan voortkomen uit de behoefte om beeld, belang en beheer in evenwicht te brengen.

Op basis van de voorgaande noties kunnen de volgende conclusies worden getrokken bij de omgevingsfactoren en interne factoren in het samengestelde model voor zelforganisatie bij stedelijke ontwikkeling en beheer van publieke ruimte.

11. De conclusies over de invloed van omgevings- (externe) factoren:

Overheid:

Het IAD-model stelt dat er geen sprake moet zijn van tegenwerking door de overheid en dat het aantrekkelijk is wanneer de overheid haar invloed concentreert. Bij de vier initiatieven waarin de overheid geen rol van betekenis speelt blijkt dat geen nadelig effect te hebben op het gemeenschappelijk initiatief. Bij de beide initiatieven waarin de overheid wel een actieve rol speelt, lijkt het de gemeenschappelijke rol van de bewoners niet te bevorderen. Wel kan de gemeente een goede rol spelen via het dragen van risico en inbrengen van deskundigheid.

De randvoorwaarde van het IAD-model wordt bevestigd in de voorbeelden over stedelijke ontwikkeling: de overheid moet het initiatief niet tegenwerken.

Andere instituties:

Uit de verschillende voorbeelden blijkt dat andere partijen zeker een bijdrage kunnen leveren aan het welslagen van een initiatief. Het gaat dan bijvoorbeeld om bijdragen in de zin van risicodragend kapitaal (corporatie bij De Bongerd, gemeente bij EVA Lanxmeer en Westermark) en deskundigheid op inhoud en proces (EVA Lanxmeer, Westermark, Stadstuin). Een belangrijke voorwaarde is wel dat de sociale infrastructuur vanuit het initiatief in relatie met deze partijen zeer goed wordt onderhouden.

Omwonenden:

De goede relatie met de bewoners in de omgeving van het initiatief blijkt van belang voor het welslagen. De externe deskundige bij Westermark gaf aan dat dit een belangrijk inzicht is dat bij dit voorbeeld is verworven.

12. De conclusies over de interne factoren en hun invloed op het initiatief (de actiesituatie)

Deelnemers:

Voor het welslagen van een initiatief is het van belang dat de deelnemers elkaar kennen en zich aan elkaar verbonden voelen door een gemeenschappelijk belang of ideaal. Als de groep groter is, dan is er een getrapte structuur en/of sterke identiteit nodig om de verbondenheid met het gezamenlijk initiatief te ervaren. Een aandachtspunt vormen de deelnemers die niet vanaf het begin participeren. Het proces zelf is een bron van verbondenheid en draagt bij aan de ontwikkeling van gezamenlijke waarden. Deelnemers die later toetreden, vragen extra aandacht om deze afstand in te halen

Functies en posities van deelnemers:

Om de gemeenschappelijke initiatieven vorm te geven en te beheren is het nodig dat de deelnemers hun positie kennen ten opzichte van de gezamenlijke opgave. In alle cases is dat vertaald in een lidmaatschap van vereniging, stichting of vergadering. De verhoudingen tussen de deelnemers zijn ook bepaald. Dat kan vastgelegd zijn in een organisatiestructuur ofwel worden vormgegeven via intensief contact. Wanneer de omvang van het aantal deelnemers groot of divers is, is het nodig een structuur te ontwikkelen waarin de deelnemers onderdeel uitmaken van een voor hen bekende groep. Om de groep als geheel te laten samenwerken is er een gerespecteerd of gemandateerde leider of voorganger nodig. De procesbegeleider moet als onafhankelijk worden ervaren.

Gekozen acties en activiteiten

Een vergelijking tussen deze zes cases laat zien dat er een samenhang is tussen de overeenstemming van normen en waarden en de mate waarin deelnemers hun individuele behoeften ondergeschikt maken aan het collectieve doel. Wanneer er een grotere overeenstemming is van waarden, zijn mensen samen in staat tot een grotere collectieve opgave.

Een ander belangrijk aspect is de verbondenheid van een overzichtelijke groep aan een overzichtelijke gemeenschappelijke opgave. De gemeente Culemborg noemde het belangrijk dat naast de kleine groepjes per hofje, het gemeenschappelijk groen een logische en overzichtelijke eenheid voor de omwonenden vormt.

De beschikbare kennis en informatie:

De omvang van de groep, de organisatievorm en de intensiteit van overleg en informatie uitwisseling bepalen de mate waarin de deelnemers op de hoogte zijn van beheer en exploitatie. De verbondenheid aan de gemeenschappelijke doelen neemt af in de voorbeelden waarin men niet goed geïnformeerd is over de gezamenlijke opgave. De onderlinge communicatie vraagt continue aandacht om de gemeenschappelijke opgave te kunnen blijven realiseren.

De invloed op besluitvorming:

Conform het IAD-model, blijkt het in de onderzochte cases belangrijk dat de mate van invloed van de afzonderlijke deelnemers (die effecten ervaren van de ontwikkeling) op de besluitvorming is geregeld. Een sociale infrastructuur waarin deelnemers elkaar direct kunnen aanspreken, blijkt goed te werken bij tegenstellingen.

De toewijzing van kosten en opbrengsten:

De congruentie van kosten en opbrengsten is in dit onderzoek niet per deelnemer gemeten. Er kan wel een positieve verhouding worden afgelezen uit het langdurig bestaan van de woongemeenschappen, de hoge bewonerstevredenheid en langdurig wonen in EVA Lanxmeer respectievelijk de woonduur en de wachtlijst voor De Bongerd.

13. Regels over sancties in het IAD-model zijn in de context van stedelijke ontwikkeling niet goed toepasbaar.

Op basis van het IAD-model heeft Ostrom als randvoorwaarde geformuleerd dat overtreding van regels naar gelang de overtreding moet worden gestraft. Er zijn niveaus van sancties. Als regels worden overtreden is er sprake van sanctie en die groeit naar herhaling en omvang overtreding.

In de Nederlandse voorbeelden zijn beperkt afspraken over sanctionering te maken. Alleen bij de voorbeelden die gericht zijn op een economisch doel is er sprake van bepaalde sancties (tijdelijk niet mogen verkopen). Dit zijn echter meer van buiten (de gemeente) opgelegde eisen. Interne sancties worden niet expliciet toegepast. De oplossing bij conflicten en tegenstellingen wordt gevonden in het overleg om tot een gezamenlijk gedragen afspraak te komen. Dit verschil met het IAD-model kan worden verklaard door de welvaart in onze samenleving en het feit dat de deelnemers minder afhankelijk zijn dan de afhankelijkheid van de deelnemers van natuurlijke hulpbronnen in de experimenten van Elinor Ostrom.

In de Nederlandse context worden expliciete sancties eigenlijk vermeden. Die veroorzaken dat je meer in een juridisch conflict komt en het gaat juist om het versterken van gezamenlijke waarden als basis voor de gemeenschappelijke opgave. In de onderzochte cases wordt in plaats van sancties gekozen voor een sociale infrastructuur waarin mensen elkaar aanspreken op afwijkend gedrag.

14. De werking van de sociale infrastructuur bij eventuele conflicten komt niet overeen met het model.

Als randvoorwaarde wordt in het IAD-model beschreven dat er een sociale infrastructuur is die eventuele conflicten tussen betrokken actoren kan oplossen. Conflicten worden snel en met lage kosten opgelost tussen gebruikers onderling of met officials

Bij de stedelijke ontwikkeling blijkt de sociale infrastructuur van essentieel belang voor het oplossen van conflicten. De snelheid en de kosten lijken hierbij niet doorslaggevend. Het kan langer duren voordat een conflict wordt opgelost bijvoorbeeld via de verhuizing van een deelnemer. Ook is het kostenaspect niet aan de orde geweest in de cases.

6.3 De randvoorwaarden en succesfactoren voor gemeenschappelijke initiatieven

De derde onderzoeksvraag luidde:

Welke randvoorwaarden en factoren zijn van belang voor succesvolle maatschappelijke initiatieven tot gebiedsontwikkeling en/of beheer van publieke ruimte?

Allereerst worden noties gegeven over de beoordeling van het succes van de voorbeeldcases. Vervolgens wordt beschreven welke randvoorwaarden en succesfactoren volgens de respondenten het meest belangrijk waren voor het succes van hun gemeenschappelijke opgave.

15. De effecten en successen van gemeenschappelijke exploitatie zijn moeilijk meetbaar.

De doelen van de afzonderlijke cases waren verschillend en over het algemeen niet concreet geformuleerd. Er waren vooraf geen criteria bepaald om de resultaten te meten. De doelen krijgen organisch vorm. Alleen in het voorbeeld van De Bongerd waren concrete en meetbare resultaten genoemd voor de energiemaatregelen.

Alle respondenten gaven aan dat hun doelen grotendeels zijn gerealiseerd. Dat is echter niet te beargumenteren op basis van gegevens. Er kunnen op basis van dit onderzoek geen relaties worden gelegd tussen de regels en factoren en de behaalde resultaten.

Er is geen enquête gehouden onder alle bewoners en er is dus geen conclusie over het succes van gezamenlijke stedelijke ontwikkeling. Er zijn wel enkele indicaties van succes. Bij EVA Lanxmeer is onderzoek onder bewoners gedaan en blijken zij bovengemiddeld tevreden en wonen er langer. Bij De Bongerd is een wachtlijst.

16. De randvoorwaarden voor een succesvol gemeenschappelijk initiatief hebben betrekking op de gezamenlijke waarden, onderlinge verhouding tussen de deelnemers en de beschikbaarheid van het gebied en de deskundigheid.

De respondenten in de cases over gemeenschappelijke initiatieven tot zelforganisatie noemen als belangrijkste randvoorwaarden:

- De gemeenschappelijke waarden
- Het elkaar kennen en zien
- Een goede en zo nodig getrapte organisatiestructuur
- Communicatie met alle deelnemers
- Externe deskundigheid
- Beschikbaarheid van het gebied

17. De samenhangende structuur en waarden van deelnemers vormen belangrijke succesfactoren voor zelforganisatie van stedelijke ontwikkeling en beheer.

De respondenten in de cases noemden de volgende factoren met de grootste invloed op het succes op de gemeenschappelijke opgave:

- De intensiteit van de sociale infrastructuur:

Er werden hierbij zaken genoemd als de intensiteit van de onderlinge contacten, de interne organisatie, de sociale verhoudingen en de bestaande saamhorigheid.

- De gemeenschappelijke waarden en idealen:

De respondenten noemden hier de gemeenschappelijke grondhouding, het besef dat je iets voor elkaar kunt betekenen, de bereidheid mee te bewegen, het gedragen ideaal en de bereidheid de eigen 'ik' te overstijgen.

- De aanwezigheid van verschillende capaciteiten.

Er zijn hier kwaliteiten genoemd als de expertise over inhoud of proces, enthousiasme en leiderschap.

- De verhouding tussen het initiatief en de omgeving:

Hier wordt bedoeld op de samenwerking met de overheid, het professioneel netwerk en de betrokkenheid van de directe woonomgeving.

18. Onafhankelijke procesbegeleiders blijken van toegevoegde waarde

In het IAD-model wordt ook gesproken over de goede bezetting van knooppunten en de regels over informatie en deskundigheid. Bij de vertaling van het model in de context van stedelijke ontwikkeling blijkt de inzet van externe procesbegeleiders bij te dragen aan het succes van het initiatief. Het gaat dan enerzijds om de deskundigheid, maar daarnaast ook om de onafhankelijkheid van deze adviseur.

19. De randvoorwaarden en succesfactoren zijn verschillend bij de verschillende onderscheiden typen maatschappelijke initiatieven

In hoofdstuk 2 zijn de drijfveren om tot zelforganisatie te komen onderscheiden naar maatschappelijke zorg, overeenstemming van waarden en idealen en economische motieven. De benodigde intensiteit van de samenwerking is groot wanneer gezamenlijk de verantwoordelijkheid over maatschappelijke zorg wordt genomen. Het gezamenlijk initiatief om vorm te geven aan waarden en idealen vraagt ook veel inspanning om samen hetzelfde beeld te houden over de doelen van de samenwerking. Economische motieven richten zich op de periode waarin het economisch rendement zich voltrekt. Het is moeilijk de verbinding tussen de afzonderlijke individuen daarna te behouden.

6.4 Reflectie naar wetenschap en maatschappij

Theoretische en methodische reflectie:

De combinatie van bureauonderzoek en een casestudy was een juiste keuze

Er is gebruik gemaakt van wetenschappelijke getoetst materiaal. De aanvullingen op het IAD-model zijn systematisch toegevoegd en de vertaling van het model naar de vragenlijst is via de genoemde onderwerpen goed navolgbaar. Het lukte ook werkelijk om via de interviews een integraal beeld van de maatschappelijke initiatieven te krijgen.

Het aantal onderzochte cases is beperkt, maar geeft een goed beeld van maatschappelijke initiatieven tot stedelijke ontwikkeling en beheer

De zes cases vormen een goede weergave van maatschappelijke initiatieven tot zelforganisatie bij stedelijke ontwikkeling. De beschikbare overzichten van initiatieven bleken een goede basis voor de selectie van cases. Er is gesproken met initiatiefnemers en in de situaties waarin de lokale overheid relevante invloed had, is tevens contact gelegd met een vertegenwoordiger van de gemeente. De respondenten konden een goed beeld geven van het ontstaan en functioneren van het maatschappelijk initiatief. Alle geïnterviewde personen stelden zich zeer open op en noemden ook kritische kanttekeningen. Een enquête onder alle bewoners en gebruikers van de cases had wellicht een nog genuanceerder beeld gewaarborgd, echter dat was een te grote opgave in het licht van dit onderzoek.

Dit onderzoek roept een aantal vragen op dat nader onderzoek behoeft:

Onderzoek naar het succes van zelforganisatie bij stedelijke ontwikkeling

In de meeste voorbeelden van zelforganisatie zijn er vooraf geen meetbare doelen geformuleerd. In twee gevallen is er wel een aantoonbaar goede woonomgeving. Dat blijkt uit onderzoek naar de tevredenheid van bewoners van EVA Lanxmeer en uit de wachtlijst bij De Bongerd.

Hiermee is echter niet aangetoond dat de aantrekkelijkheid van de woonomgeving voortkomt uit het gemeenschappelijk initiatief. Nu zelforganisatie in belang groeit, is het zaak het verband te onderzoeken tussen de doelstellingen vooraf en de behaalde resultaten.

Onderzoek naar gedragsfactoren rond zelforganisatie bij stedelijke ontwikkeling en beheer van publieke ruimte

Dit onderzoek toont aan dat de drijfveren van gezamenlijke burgers niet alleen economisch worden bepaald. De gemeenschappelijke idealen en sociale infrastructuur zijn volgens de respondenten succesfactoren in de voorbeelden over zelforganisatie van stedelijke ontwikkeling en beheer van publieke ruimte. Het zijn dus juist de niet-economische motieven die van belang zijn voor de

duurzaamheid van de samenwerking. Naast de economische motieven zijn de sociale interacties en agogische factoren van groot belang voor het welslagen van zelforganisatie. Dit inzicht vraagt weer om verder onderzoek naar deze sociale infrastructuur die nodig is om de deelnemers te verbinden aan het maatschappelijk initiatief.

Onderzoek naar mogelijke sancties bij het niet nakomen van gemaakte afspraken

Ostrom heeft in haar onderzoek vastgesteld dat het belangrijk is dat er een goed evenwicht is tussen kosten en opbrengsten en dat deelnemers die zich niet aan afspraken houden een sanctie moeten krijgen. De sanctie zou moeten variëren naar de mate en frequentie van overtreding. In dit onderzoek blijkt dat sancties niet goed werken. Er zijn geen passende sancties gevonden. Initiatiefnemers vrezen dat expliciete sancties de verhouding tussen deelnemers niet positief beïnvloeden en sancties kunnen leiden tot juridisering. In die situaties dat deelnemers zich niet aan afspraken houden kiest men voor het elkaar meer of minder expliciet aanspreken. Dit kan ertoe leiden dat een ongewenste situatie erg langdurig het groepsproces negatief beïnvloedt. Een en ander vraagt om een vervolgonderzoek naar mogelijke sancties en hun uitwerking.

Er is nader onderzoek gewenst naar de gezamenlijke initiatieven van particuliere eigenaren en kleine ondernemers.

Ook ondernemers in wijken blijken andere motieven dan economische te hebben om bij te dragen aan gezamenlijke initiatieven. De gevonden inventarisaties en voorbeelden van zelforganisatie gaan vooral over initiatieven van burgers. Het ontbrak aan voorbeelden waarbij kapitaalkrachtige particuliere eigenaren of ondernemers een maatschappelijk initiatief nemen tot stedelijke ontwikkeling en/of beheer van publieke ruimte. Vooral de mogelijke bijdrage van deze groep aan stedelijke ontwikkeling zou onderwerp van nader onderzoek moeten zijn.

Initiatiefnemers hebben behoefte aan een leidraad

De initiatiefnemers zullen waarschijnlijk maar één of enkele malen in hun leven een dergelijk initiatief nemen. Uit de voorbeelden blijkt dat gedreven initiatiefnemers gestart zijn aan een proces met onbekende obstakels en successen. Men had soms ook vooraf geen duidelijk doel voor ogen. De ontwikkeling van een leidraad kan initiatiefnemers helpen hun doelen en proces te formuleren en teleurstellingen te voorkomen.

Het onderzoek levert een aantal maatschappelijk relevante inzichten op:

Het belang van zelforganisatie bij stedelijke ontwikkeling groeit

De huidige economische én maatschappelijke context dwingt tot een herijking van partners, proces en doelen van stedelijke ontwikkeling en beheer van publieke ruimte. Alleen initiatieven die van onderaf worden gedragen, kunnen in de toekomst hun meerwaarde waarmaken. Het besef hiervan bij zowel overheid, markt als samenleving zal nog verder moeten groeien zodat meer maatschappelijke initiatieven kunnen bijdragen aan de leefbaarheid en kwaliteit van de omgeving.

Bewonersinitiatieven dragen bij aan de leefbaarheid

Het voorliggende onderzoek is ook van maatschappelijke betekenis. Na een terugtrekkende beweging van de overheid en markt op het gebied van stedelijke ontwikkeling en beheer van publieke ruimte, zal de samenleving een belangrijker rol gaan spelen. Bewonersinitiatieven kunnen bijdragen om het bestaande voorzieningenniveau te handhaven. Uit de voorbeelden blijkt dat de deelnemers zich meer verbonden voelen bij hun woonomgeving en omwonenden wanneer zij participeren in een gezamenlijk initiatief.

De resultaten van dit onderzoek kunnen bijdragen aan de voortgang van stedelijke ontwikkeling en het behoud van openbare ruimten in de situaties dat de overheid en markt hiertoe niet meer in staat zijn. Vervolgens kunnen de conclusies de overheid overtuigen om een meer faciliterende rol te kiezen en bewoners zelf meer ruimte te bieden om hun woonomgeving op hun eigen wijze vorm te geven. Tot slot kan het onderzoek een impuls zijn voor nieuwe gemeenschappelijke initiatieven die beter aansluiten bij de wensen en behoeften van de bewoners.

Niet alle inwoners van Nederland willen bijdragen aan gemeenschappelijke initiatieven tot gebiedsontwikkeling

Ongeveer de helft van de Nederlandse bevolking komt in aanmerking om te participeren in een gemeenschappelijk initiatief tot gebiedsontwikkeling. Kennis en informatie zijn voor iedereen beter toegankelijk, maar niet alle burgers willen of kunnen dat inzetten voor zelforganisatie. In de

onderzochte cases blijken de initiatiefnemers grotendeels te behoren tot de groep burgers met een relatief hoge sociale en economische status.

De onderlinge verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving veranderen.

In hoofdstuk 1 is beschreven dat de wetenschap zich in de eerste jaren na de economische crisis vooral richtte op economische motieven voor gebiedsontwikkeling en -beheer. Men redeneerde vanuit de bestaande samenwerkingsvormen tussen overheid en marktpartijen. Pas na voortduren van de crisis kwam de georganiseerde samenleving in beeld als een mogelijke partner. Dit onderzoek voegt kennis toe over de drijfveren, randvoorwaarden en succesfactoren van zelforganisatie bij stedelijke ontwikkeling en beheer van publieke ruimte.

De overheid en marktpartijen zullen zich meer open moeten stellen voor kleinschalige en maatschappelijke initiatieven. Als gevolg van groeiend opleidingsniveau en technologische ontwikkelingen vormen burgers een gelijkwaardige partij naast overheid en markt bij stedelijke ontwikkeling en beheer van publieke ruimte.

Initiatiefnemers beschouwen de overheid en marktpartijen niet als onafhankelijke partijen.

De overheid en marktpartijen worden door initiatiefnemers van stedelijke ontwikkeling beschouwd als een partij met eigen waarden, doelen en gedrag. Overheid en marktpartijen moeten zich realiseren dat indien zij de regie nemen bij stedelijke ontwikkeling, dat zij niet als onafhankelijk worden beschouwd. Indien de overheid zelforganisatie wil bevorderen, dan zal zij zich moeten beperken tot een faciliterende rol.

Hoofdstuk 7 Aanbevelingen voor zelforganisatie van stedelijke ontwikkeling en beheer

Met de formulering van de conclusies in hoofdstuk 6 is het onderzoek feitelijk afgerond. Aanvullend worden hier aanbevelingen gegeven voor de haalbaarheid van stedelijke ontwikkeling in de huidige context, voor een theoretisch model dat de zelforganisatie hierbij bevordert en over de randvoorwaarden en succesfactoren van zelforganisatie.

7.1 Aanbevelingen op basis van de context van stedelijke ontwikkeling en zelforganisatie

Op basis van de actuele context van stedelijke gebiedsontwikkeling en de burgerbetrokkenheid in Nederland, zijn in het vorige hoofdstuk conclusies geformuleerd.

1. *Gebiedsontwikkeling wordt kleinschalig, van onderaf vormgegeven en partijen verbinden zich niet meer volledig en risicodragend aan een eindbeeld.*
2. *Er worden nieuwe waardedragers voor stedelijke gebiedsontwikkeling onderscheiden*
3. *Om gebiedsontwikkeling haalbaar te maken wordt de huidige exploitatie en de toekomstige exploitatie betrokken.*
4. *Het einde van de dichotomie van overheid en markt is nabij*

Er zullen dus meer partijen betrokken zijn bij stedelijke ontwikkeling. Vanwege de verbondenheid van de huidige en toekomstige exploitatie, zullen vastgoedbeleggers een grotere rol gaan spelen. Om de meerwaarde van gebiedsexploitatie te bereiken is een bredere scope en een lange termijn benadering nodig, de samenleving moet betrokken zijn bij de gebiedsontwikkeling en de verschillende partijen moeten met vereende kracht en een gedeeld urgentiebesef werken aan de ontwikkeling. De overheid, markt en samenleving bewegen naar elkaar toe. Er zal in de toekomst een grotere betrokkenheid zijn van particuliere eigenaren en beleggers. Ook zogenaamde 'stroom' partijen nemen vaker deel aan gebiedsontwikkeling. De stad wordt gezien als een samenhangend systeem van energie, waterhuishouding, mobiliteit, gezondheidszorg etc. Ook bewoners en gebruikers nemen een grotere rol naast overheid en markt. Bewoners en particuliere eigenaren hechten naast economische motieven meer belang aan sociale- en ecologische duurzaamheid.

Het verdient aanbeveling om bij initiatieven tot stedelijke ontwikkeling de bewoners en eigenaren vanaf de initiatieffase te betrekken. Er moet voortdurend gewerkt worden aan het vertrouwen tussen de betrokken partijen. Leiderschap en ondernemerschap zijn belangrijk. Het is belangrijk te werken aan beperking van complexiteit. Dat kan door het uiteenleggen van een stedelijke opgave in afzonderlijke projecten, prestaties of stromen en het daarna weer samenbrengen van deze onderdelen. De afzonderlijke projecten, prestaties of stromen kunnen voor verschillende groepen meer of minder belangrijk zijn. In de casus EVA Lanxmeer bleek het achtereenvolgens apart en dan weer integraal benaderen van vraagstukken (over water, energie, stedenbouw, financiën e.d.) succesvol om te komen tot een integraal en breed gedragen concept.

5. *Gezamenlijke waarden en idealen zijn naast economische motieven belangrijk voor het handelen van burgers.*

Waarden zijn niet uitsluitend het domein van participanten vanuit de samenleving. Ook marktpartijen bewegen en hebben oog voor maatschappelijke doelen. Met een groei van participatie van de samenleving in stedelijke ontwikkeling en beheer kunnen de bestaande economische principes niet meer als leidend worden beschouwd. Om vertrouwen en openheid tussen partijen te bewerkstelligen, moeten overheid en markt zich ook open stellen voor de maatschappelijke waarden en drijfveren. De drijfveren voor gemeenschappelijke initiatieven tot stedelijke ontwikkeling bleken vooral ingegeven door maatschappelijke verantwoordelijkheid voor mensen in achterstandssituaties, ecologische en sociale duurzaamheid. Deze waarden en idealen moeten een steviger positie krijgen bij de vormgeving van stedelijke ontwikkeling en beheer van publieke ruimte.

6. *Ongeveer de helft van de Nederlandse bevolking komt in aanmerking om te participeren in een gemeenschappelijk initiatief tot gebiedsontwikkeling*

Dus richt de energie op de inwoners die echt willen participeren in maatschappelijke initiatieven.

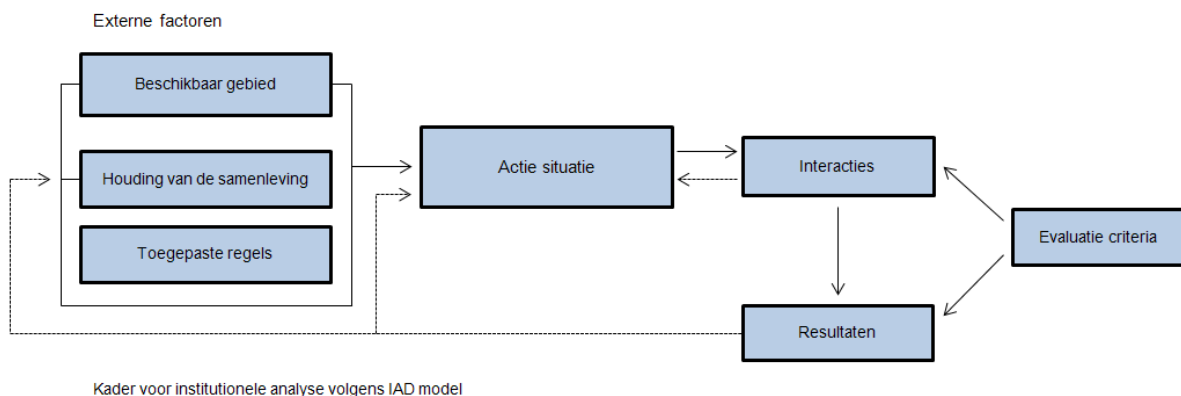
Eenderde van de Nederlandse bevolking behoort tot de groep die het initiatief wil nemen tot zelforganisatie, en nog eens 15% wil wel participeren in een gemeenschappelijk initiatief. Kennis en informatie zijn voor iedereen beter toegankelijk, maar niet alle burgers willen of kunnen dat inzetten voor zelforganisatie. Wanneer mensen niet gemotiveerd zijn en/of zich niet verbonden voelen aan gezamenlijke waarden, dan heeft het weinig zin om collectief zelfbeheer na te streven. Begin er dan gewoon niet aan!

7.2 Aanbevelingen over een conceptueel model voor zelforganisatie

Op basis van de ontwikkeling en toepassing van het conceptueel model zijn de volgende conclusies getrokken:

7. *Het IAD-model is een goede basis voor de benadering van gemeenschappelijke initiatieven tot stedelijke ontwikkeling en beheer.*
8. *Het IAD-model is op onderdelen niet toereikend voor de verklaring van gemeenschappelijke initiatieven tot gebiedsontwikkeling en beheer in Nederland.*
9. *Er zijn aanvullende factoren (naast IAD-model) in de omgeving van een initiatief van belang*
10. *Er zijn aanvullende factoren van toepassing bij de interne organisatie en aanpak van gebiedsontwikkeling*
11. *De conclusies over de invloed van omgevings- (externe) factoren:*
12. *De conclusie over de interne factoren en hun invloed op het initiatief*
13. *Regels over sancties in het IAD-model zijn in de context van stedelijke ontwikkeling niet goed toepasbaar.*
14. *De werking van de sociale infrastructuur bij eventuele conflicten komt niet overeen met het model.*

Het IAD-model van Ostrom behoeft op basis van de voorgaande resultaten van onderzoek enkele aanvullingen over enerzijds de omgevingsfactoren en anderzijds over de interne organisatie. Deze aanvullingen worden hierna geformuleerd met de aanbeveling deze te betrekken bij de toepassing van het model voor zelforganisatie bij gebiedsontwikkeling en beheer van publieke ruimte.



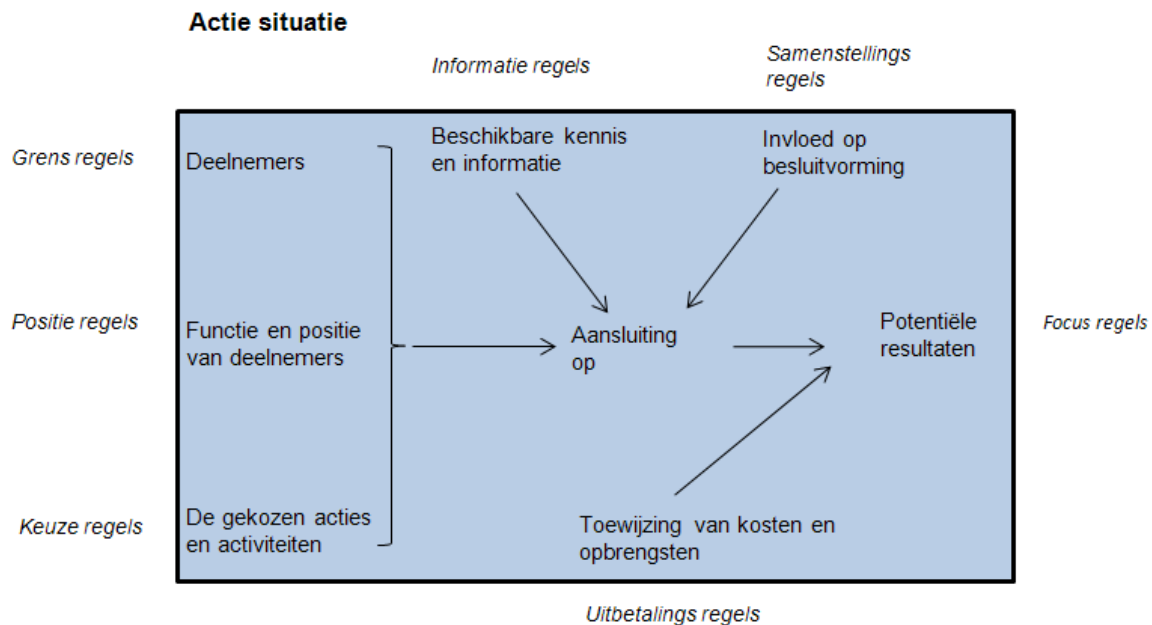
Figuur 23: Het IAD-model

De externe (omgevings)factoren zoals gegeven in het IAD-model werden in dit onderzoek bevestigd. In alle cases was er een gebied beschikbaar. De overheid en andere instituties kunnen een rol hebben als drager van risico of aanbieder van deskundigheid. Deze rol moet zeer terughoudend worden opgepakt om de initiatiefgroep ruimte te bieden. De communicatie met de omgeving bleek wel van wezenlijk belang voor het welslagen van initiatieven.

Aanbevolen wordt om het IAD-model is wat betreft de omgevingsfactoren ongewijzigd toe te passen in de context van stedelijke ontwikkeling en beheer van publieke ruimten. Specifieke aandacht is hierbij gewenst voor de invulling van de communicatie met omgeving. Het bewerkstelligen van een goede verhouding met de overheid, omwonenden en eventueel andere instituties zal helpen om tegengestelde belangen te overbruggen. Het is van belang goede contacten te onderhouden met de omgeving, de omgeving steeds bij de voortgang van plannen te betrekken en actief informatie uit te wisselen. Hiertoe moet binnen de interne organisatie van het initiatief iemand worden aangewezen die

de besluitvorming over overheid en bijvoorbeeld corporaties in de gaten houdt en de contacten onderhoudt met hun vertegenwoordigers.

Ook wat betreft de interne organisatie is het IAD-model goed toe te passen in de context van zelforganisatie bij stedelijke ontwikkeling en beheer van publieke ruimte. Bij de toepassing van het model worden hierbij de volgende aanbevelingen gevoegd:



Figuur 24: De interne organisatie in het IAD-model

Grens regels:

Conform het gestelde in het IAD-model moet de groep deelnemers duidelijk begrensd zijn. Mensen moeten elkaar kennen en het gezamenlijk belang moet voor alle deelnemers duidelijk zijn. Als de groep deelnemers groter is dan ongeveer twintig mensen (een omvang die via dagelijks of wekelijks contact te onderhouden is) dan verdient het aanbeveling een getrapte organisatiestructuur in te voeren.

Positie regels:

De positie van deelnemers in de groep moet duidelijk zijn. Bij een getrapte structuur moeten vertegenwoordigers een mandaat hebben tot handelen. Bij meer omvangrijke groepen is er een leider of een procesbegeleider nodig die als onafhankelijk wordt ervaren.

Keuze regels:

De gezamenlijke opgave moet duidelijk en logisch zijn voor de afzonderlijke deelnemers. De opgave moet ook voor hen behapbaar zijn. Er is een samenhang tussen de overeenstemming van waarden en belangen en de mate waarin deelnemers bereid zijn hun individuele behoeften ondergeschikt te maken aan het gezamenlijke doel. De gemeenschappelijke opgave moet overzichtelijk en logisch afgebakend zijn. Dat stelt eisen aan het stedenbouwkundig plan.

Informatie regels:

De instandhouding van de sociale infrastructuur binnen de groep vraagt veel onderling contact. Naarmate de gezamenlijke opgave in omvang groeit, moet er een intensiever contact tussen de deelnemers zijn om elkaar te blijven vinden in de opgave. Deelnemers die later toetreden, behoeven extra aandacht omdat zij een deel van het proces en de daarbij behorende gezamenlijke ervaringen niet hebben meegemaakt.

Zeker als de groep wat groter is, is een onafhankelijk procesbegeleider gewenst. Dat kan een interne deelnemer zijn, deze heeft dan wel voldoende leiderschap. Indien de benodigde deskundigheid niet aanwezig is binnen de groep is het zaak deze extern en onafhankelijk te kiezen en in het proces te betrekken. De overheid kan deze rol meestal niet goed vervullen omdat zij zelf ook partij is vanwege

de verstrekking en handhaving van de omgevingsvergunning en doorberekening van de grondprijs. Het verdient aanbeveling dat de overheid een terughoudende rol speelt.

Samenstelling regels:

Conform het IAD-model, blijkt het in de onderzochte cases belangrijk dat de mate van invloed van de afzonderlijke deelnemers (die effecten ervaren van de ontwikkeling) op de besluitvorming is geregeld. Het verdient aanbeveling om te werken aan een sociale infrastructuur waarin deelnemers elkaar direct kunnen aanspreken bij tegenstellingen.

Uitbetalingsregels:

De congruentie van kosten en opbrengsten zijn in dit onderzoek niet per deelnemer gemeten. De beoordeling van de inzet en opbrengst per deelnemer is een zeer individuele beleving. Het verdient aanbeveling nader onderzoek te doen naar de individuele motieven tot deelname aan zelforganisatie bij stedelijke ontwikkeling en beheer.

Sancties blijken niet goed toepasbaar in de context van zelforganisatie van stedelijke ontwikkeling en beheer van publieke ruimte. Voor zover de gezamenlijke doelen en afspraken concreet gemaakt zijn, is de naleving ervan niet altijd controleerbaar (bijvoorbeeld het gebruik van milieubelastende apparaten en middelen). Voor zover overtredingen vastgesteld kunnen worden blijken sancties te bestaan op het elkaar afspreken op gedrag. Conform het model van Ostrom worden sancties zeker als instrument gezien, maar er is nader onderzoek gewenst om te beoordelen wanneer welke sancties effectief zijn.

7.3 De randvoorwaarden en succesfactoren voor gemeenschappelijke initiatieven

Allereerst worden aanbevelingen gedaan over het vaststellen van het succes van zelforganisatie. Daarna volgen de aanbevelingen bij de randvoorwaarden en succesfactoren die zijn aangegeven door de respondenten in de verschillende cases.

15. De effecten en successen van gemeenschappelijke exploitatie zijn moeilijk meetbaar.

De criteria voor succes waren in de meeste cases niet vooraf geformuleerd. Het is ook de vraag of dat vooraf kan. De samenwerking en participatie bij stedelijke ontwikkeling en beheer ontwikkelen zich gedurende het proces van totstandkoming. Een deel van het succes zit ook in het proces waarin mensen participeren. Het is voor bewoners een stijl van leven waaraan zij zich verbinden en gedurende het proces kan hun verwachting en behoefte veranderen over de vormgeving hun ethische doelen. Het toetsen van bewonerstevredenheid is wel een instrument om het succes te meten.

In de cases waar economische efficiency wordt nagestreefd zijn de doelen en successen beter te formuleren.

In het vorige hoofdstuk zijn de volgende conclusies getrokken over de randvoorwaarden en succesfactoren voor zelforganisatie bij stedelijke ontwikkeling en beheer van publieke ruimte.

16. De randvoorwaarden voor een succesvol ervaren gemeenschappelijk initiatief hebben betrekking op de gezamenlijke waarden, onderlinge verhouding tussen de deelnemers en de beschikbaarheid van het gebied en de deskundigheid.

Het verdient aanbeveling om bij de start van een gemeenschappelijk initiatief eerst de randvoorwaarden goed in te vullen. Dat betekent dus eerst een gebied vinden waar het gemeenschappelijk initiatief vorm kan krijgen. Daarna de gezamenlijke doelen en visie vaststellen en dat vertalen naar een passende organisatie en proces. Ook de benodigde deskundigheid moet bij de start worden vastgesteld en ingevuld. Het is dus zaak om bij de aanvang ruim voldoende tijd te nemen om de opgave en de wijze van samenwerking in beeld te brengen. Indien de doelen en individuele bijdragen niet concreet gemaakt kunnen worden, dan is het zaak nog meer te investeren in de onderlinge verhoudingen.

17. De samenhangende structuur en waarden van deelnemers vormen belangrijke succesfactoren voor zelforganisatie van stedelijke ontwikkeling en beheer.

18. Onafhankelijke procesbegeleiders blijken van toegevoegde waarde

De overeenstemming van waarden en belangen van afzonderlijke deelnemers is belangrijk voor het succes van zelforganisatie en beheer van publieke ruimte. Het verdient aanbeveling om te investeren

in deze gezamenlijke beelden en het onderhouden van deze overeenstemming. Het overleg tussen de betrokken individuen moet intensief en aantrekkelijk worden ingevuld.

De kosten en snelheid van het oplossen van conflicten blijken minder bepalend dan in het IAD-model. De afhankelijkheid van deelnemers van de voortgang van de gezamenlijke opgave is minder groot. Het is hier dus belangrijker de onderlinge verhoudingen goed te houden, dan de conflicten met snelheid en lage kosten op te lossen.

Referentielijst

- Adviescommissie gebiedsontwikkeling. (2005). *Ontwikkel kracht!* Amersfoort: Lysias consulting Group B.V.
- Boonzaaijer, S. (2011). *Leven en wonen op één erf; een oriëntatie op een ruimer leven.* Barneveld: Uitgeverij Strandt.
- Brandsen, T., & Helderma, J. (2009). *Betrokken belangen: zelforganisatie en de coöperatieve vorm.* Tilburg: Futura.
- Bruijn, H. d., & Heuvelhof, E. t. (2007). *Management in netwerken.* boom Lemma uitgevers.
- Bruijn, J. d., Ten Heuvelhof, E., & In 't Veld, R. (2010). *Procesmanagement: Over procesontwerp en besluitvorming* (Derde herziene druk ed.). Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- De Bondgenoot. (2011). *Bondgenoot.* Opgeroepen op mei 31, 2013, van www.bondgenoot.nl.
- Donkers, H. (2005). De opmars van privaat beheerde woondomeinen in Nederland. *Geografie, vol.14(8)*, 26-29.
- Dubben, N., & Williams, B. (2009). *Partnerships in urban property development.* Oxford: Wiley-Blackwell.
- Franzen, A. (2010). Met het oog op gebiedsontwikkeling 2.0. *Amsterdam Metropolitan Area* (pp. 65-71). Amsterdam: Ontwikkelingsbedrijf gemeente Amsterdam.
- Franzen, A., & Zeeuw, d. F. (2011, februari 18). Gebiedsontwikkeling kent nieuwe waardedragers.
- Franzen, A., & Zeeuw, F. d. (2009). *De engel uit graniet, Perspectief voor gebiedsontwikkeling in tijden van crisis.* Delft: Technische Universiteit Delft.
- Franzen, A., Hobma, F., De Jonge, H., & Wigmans, G. (2011). *Management of Urban Development Processes in the Netherlands.* Amsterdam: Techne Press.
- Haan, L. d. (1997). *Grenzen aan de Commons; Een wijze les voor bestuurskundigen en planologen.* Opgeroepen op maart 31, 2013, van repub.eur.nl.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the commons. *Science*, 1243-1248.
- Helderma, J. (2012, oktober 22). A fourth institutional order? Associational governance: prospects and pitfalls. *college Institutional Perspectives on Societal Change and Spatial Dynamics.* Nijmegen.
- Informatiecentrum Eigen Bouw. (2011). *collectief particulier opdrachtgeverschap.* Opgeroepen op april 26, 2013, van www.iceb.nl.
- Kreijveld, M. (2012). *Samen slimmer: hoe de 'wisdom of crowds' onze samenleving zal veranderen.* Den Haag: STT.
- Ministerie van I & M. (2012). *Investeren in gebiedsontwikkeling nieuwe stijl.* Den Haag: ministerie van I en M.
- Ministerie van VROM. (2009). *Reiswijzer gebiedsontwikkeling 2009; een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden.* Den Haag: Ministerie van VROM.
- Needham, B. (2006). *Planning, law and economics; The rules we make for using land.*
- Nirov & Platform31. (2012). *Ruimte voor initiatief; Organische stedelijke ontwikkeling.* Den Haag: Nirov/platform31.
- Ostrom, E. (2010). Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *American Economic Review*, 1-33.

- Ostrom, E. (2011). Background on the Institutional Analysis and Development Framework. *Policy Studies Journal*, 39(1), 7-27.
- Peek, G. (2006). *Locatiesynergie; Een participatieve start van de herontwikkeling van binnenstedelijke gebiedslocaties*. Delft: Eburon.
- Planbureau voor de Leefomgeving. (2010). *Bedrijvigheid en leefbaarheid in stedelijke woonwijken*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Planbureau voor de Leefomgeving. (2012, september 5). *Organische gebiedsontwikkeling; Hoe flexibiliteit in stedelijke planning te bereiken*. Opgeroepen op april 13, 2013, van www.pbl.nl.
- Planbureau voor de leefomgeving en Urhahn Urban Design. (2012). *Vormgeven aan de Spontane Stad*. Den Haag: PBL.
- Platform31. (2012, oktober 12). *voortgangsrapportage wijkenaanpak*. Opgeroepen op april 28, 2013, van www.kennisbank.platform31.nl.
- Post, H. v. (2011). *New kid on the block; Lokaal energiebedrijf als nieuwe speler in gebiedsontwikkeling*. Rotterdam: Master City Developer.
- Radboud Universiteit Nijmegen. (2010). *Academische Vaardigheden*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Rooy, P. v. (2010, december). *advies-op-basis-onderzoek-naar-nieuwe-verdienmogelijkheden*. Opgeroepen op juli 21, 2012, van www.NLBW.nl.
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2008). *Methoden en technieken van onderzoek*. Amsterdam: Pearson Education Benelux bv.
- Servicepunt Anders wonen - anders leven. (2005). *Anders wonen - anders leven*. Opgeroepen op april 27, 2013, van www.omslag.nl.
- Smit, N., & Janssen-Jansen, L. (2012). Gelderse aanpak regionale woningbouwverdeling. *Rooilijn*, 45(5), 362-367.
- Sociaal en Cultureel Planbureau. (2011). *De sociale staat van Nederland*. Den Haag: SCP.
- Teisman, G. (2001). *Besluitvorming en ruimtelijk procesmanagement, Studie naar eigenschappen van ruimtelijke besluitvorming die realisatie van meervoudig ruimtegebruik remmen of bevorderen*. Delft: Eburon.
- Verlaet, J. V. (2003). *Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen*. Rotterdam : Erasmusuniversiteit.
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Boom Lemna uitgevers.
- VROMraad. (2009). *Publieke ruimte, naar een balans tussen beeld, belang en beheer*. Den Haag: OBtbv.
- Waal, M. d. (2013). SmartCity kansen voor stedelijke gemeenschappen. *Rooilijn*, 46(3), 164-171.
- Webster, C. (2010). Pricing accessibility. *Progress in Planning*, 73(2), 77-111.
- Webster, C., & Lai, L. (2003). *Property Rights Planning and Markets; Managing Spontaneous Cities*. Cheltenham (UK): Edward Elgar.
- WRR. (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zeeuw, F. d. (2011). Gebiedsontwikkeling in Nederland: diepe val dwingt tot reflectie. *Rooilijn*, 44(6).

Gesproken met:

De heer T. Beumer– Westermark te Laren op 5 juni 2013

De heer T. ter Ellen – IM-RO op 5 juni 2013

De heer H. Hamstra en mevrouw L. Smit – De Bongerd te Zwolle op 14 juni 2013

Mevrouw M. Kaptein – Stichting E.V.A. te Culemborg op 19 juni 2013

De heer P. Koenders – provincie Gelderland (telefonisch) op 10 juli 2013

Mevrouw E. van Lieshout e.a. – De Bondgenoot te Barneveld op 31 mei 2013

Mevrouw S. Moolhuijzen – gemeente Culemborg (telefonisch) op 3 juli 2013

De heer GJ Nolsen – gemeente Lochem (telefonisch op 10 juli 2013)

De heer R. Raats – Stichting Stadstuin Amersfoort op 21 juni 2013

De heer G. van de Ven – Hoogstraatgemeenschap te Eindhoven op 29 mei 2013

De heer H. Vos - Informatie Centrum Eigen Bouw (telefonisch) op 15 mei 2013

Bijlage 1: Vragenlijst casestudy

Onderwerp	Vragen
<p>A. <u>Doelen en drijfveren van het initiatief</u></p> <p>1. Economische-, sociale-, etnische-drijfveren, duurzaamheid natuurlijke grondstoffen en/of herverdeling welvaart.</p>	<p>1. Wat waren de belangrijkste drijfveren en doelen voor het gemeenschappelijk initiatief tot gebiedsontwikkeling?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Economische doelen, via een hogere opbrengst van gronden of vastgoed? - Sociale doelen: via samenwerking aan ontwikkeling en beheer? - Ethische doelen via het tegemoetkomen aan normen en waarden van deelnemers? - Doelen op het gebied van duurzaamheid, via terugdringen van het gebruik van natuurlijke grondstoffen? - Herverdelingsdoelen via het bijdragen aan middelen voor minder draagkrachtigen - Was er een bepaalde ontwikkeling die de initiatiefnemers wilden bevorderen of juist tegenhouden?
<p>B. <u>Omgeving</u></p> <p>2. Grenzen, kennis over en draagvlak voor het initiatief in de omgeving</p> <p>3. Erkenning door de overheid (geen tegenwerking)</p> <p>4. Andere partijen met invloed op het gemeenschappelijk initiatief Samenhang van het initiatief met andere initiatieven/gebiedsontwikkelingen</p> <p>5. Invloed van economische, sociale, politieke ecologische omstandigheden</p>	<p>2. Is de begrenzing van het gebied duidelijk voor de omgeving?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wordt de begrenzing van het plangebied ook geaccepteerd door de omgeving? - Sluit de voorgenomen samenwerking in ontwikkeling en/of beheer aan bij deze omgeving? Wordt de voorgenomen gebiedsontwikkeling geaccepteerd door de omgeving? - Past de gebiedsontwikkeling binnen lokale normen en waarden? <p>3. Hoe staat de lokale overheid tegenover het initiatief tot gebiedsontwikkeling door deze samenwerkende particuliere eigenaren en gebruikers?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Erkent de lokale overheid het initiatief tot gebiedsontwikkeling van deze samenwerkende groep van particuliere eigenaren en gebruikers? - Is er sprake van tegenwerking door externe autoriteiten? - Is er bereidheid tot concentratie van invloed door overheid op laagste niveau? - Zijn overheid en eventueel andere instituties bereid hun invloed over te dragen en 'los te laten'? <p>4. Maakt dit initiatief tot deze specifieke gebiedsontwikkeling onderdeel uit van meerdere initiatieven?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zijn de afspraken gemaakt op het niveau van deze specifieke gebiedsontwikkeling? - Is het mogelijk afspraken te maken met de verschillende betrokken overheidslagen op het niveau van deze specifieke gebiedsontwikkeling? <p>5. Waren de economische, sociale- en politieke omgeving respectievelijk ecologische omstandigheden van invloed het initiatief tot gemeenschappelijke gebiedsontwikkeling?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Is er een relatie met opgaven van de lokale overheid of andere instituties? Hoe ziet deze relatie er uit? - Zijn er wel eens conflicten geweest? En hoe zijn die dan opgelost? Is er een sociale infrastructuur die conflicten kan beslechten?

<p>C. <u>Aard en omvang gemeenschappelijke opgave: werkwijze en draagvlak</u></p> <p>6. Begrenzing van de gemeenschappelijke opgave</p> <p>7. Kennis bij deelnemers over de opgave en mogelijkheden in het gebied Informatieverstrekking over wijziging in waarde en mogelijkheden van het gebied</p> <p>8. Begrenzing van de samenwerkende groep</p> <p>9. Inrichting van de samenwerking Helderheid over functies en posities (mandaten) van afzonderlijke deelnemers</p> <p>10. Bepalen van het aandeel van deelnemers in opbrengsten en kosten. Overeenstemming over individuele bijdragen en verdeling van opbrengsten</p>	<p>6. Zijn de grenzen duidelijk van het gebied waarop de groep gebruikers/eigenaren zich richt?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Was het gebied beschikbaar voor zelfrealisatie en/of beheer? Hoe is het beschikbaar gekomen? - Is het gebied fysiek gescheiden van de omgeving? - Heeft de samenwerking betrekking op een afgebakend onderwerp? Zoals onderhoud, inrichting, energiemaatregelen etc - Heeft de samenwerking betrekking op een bepaald eigendom van het gebied zoals het juridisch eigendom, vruchtgebruik, management en beheer, vervreemding of een combinatie van deze eigendomsrechten? <p>7. Zijn de deelnemers op de hoogte van de functie en waarde van het gebied?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hoe wordt de informatie over proces, actoren en potenties van gebiedsontwikkeling uitgewisseld? - Op welke wijze worden de deelnemers op de hoogte gehouden van wijzigingen in deze functie en/of waarde? - Hoe blijven deelnemers op de hoogte van de wijziging van de waarde van het gebied als gevolg van het gebruik ervan? <p>8. Is de samenwerkende groep helder begrensd? Weten de deelnemers wie er wel en wie er niet bij hoort?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Is er wat betreft de samenwerkende groep mensen helder in welke mate zij participeren? - Mag iedereen meedoen of zijn er regels over wel of niet toetreden? - Zijn de deelnemers gevraagd of hebben zij zichzelf gemeld? - Worden er subgroepen binnen de groep onderscheiden op basis van eigendomsrechten? <p>9. Functies en posities:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Is de positie van afzonderlijke individuen helder? - Zijn de vertegenwoordigers van de deelnemers aangewezen en gemandateerd? - Zijn de functies en posities van de afzonderlijke deelnemers duidelijk? - Zijn alle belangrijke posities in de samenwerking bezet? - Is er duidelijk wie welke invloed heeft op beslissingen? <p>10. Is er binnen de samenwerkende groep overeenstemming over de individuele bijdragen aan de gebiedsontwikkeling en de verdeling van de (potentiële) opbrengsten?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Is er vastgesteld welke bijdrage de afzonderlijke deelnemers leveren? Dat kan gaan om bijdragen in eigendomsrechten, maar ook om deskundigheid of anderszins? - Hoe wordt het aandeel van afzonderlijke deelnemers in de opbrengst (waarde, vruchtgebruik of anderszins) van het gebied bepaald? - Hoe worden deelnemers op de hoogte gehouden over een wijziging van de eigendomsrechten in het gebied? Respectievelijk hun aandeel daarin? - Worden de kosten en opbrengsten evenredig verdeeld?
--	---

<p>11. Beeld vooraf over potentiële resultaten en bijdragen van deelnemers</p> <p>12. Participatie van deelnemers in besluitvorming</p> <p>13. Wijze van vastleggen van onderlinge afspraken Sancties bij het niet houden aan afspraken</p> <p>14. Werkwijze bij interne conflicten</p>	<p>11. Is de samenwerkende organisatie gericht op het behalen van een maximaal economisch en/of maatschappelijk rendement?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Is er overeenstemming van normen en waarden tussen deelnemers? - Waren de potentiële resultaten vooraf in beeld? - Was in beeld welke bijdrage de afzonderlijke deelnemers konden leveren aan deze resultaten? - Is de organisatie zo ingericht dat de afzonderlijke deelnemers een maximaal resultaat konden behalen? <p>12. Hebben de deelnemers die effecten ervaren van de gebiedsontwikkeling de keuze om te participeren in de besluitvorming?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Op welke wijze is de directe of indirecte betrokkenheid van alle deelnemers bij de besluitvorming over de ontwikkeling en/of het beheer van het gebied geregeld? - Hoe kunnen de afzonderlijke eigenaren en gebruikers meebeslissen over de gebiedsontwikkeling? <p>13. Zijn de interne afspraken over deze gebiedsontwikkeling vastgelegd?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Is afgesproken hoe wordt omgegaan met deelnemers die zich niet aan de afspraken houden? - Zijn deze sancties verschillend naar aard van de overtreding? - Wie is er bevoegd om deze sancties uit te voeren? <p>14. Zijn er afspraken gemaakt over de werkwijze wanneer verschillende (groepen van) individuen het niet met elkaar eens zijn?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Is er al ervaring opgedaan met interne conflicten? - Is er een sociale infrastructuur die conflicten eenvoudig kan beslechten? - Zijn de aangewezen actoren bevoegd en in staat eventuele conflicten te beslechten?
<p>D. <u>Resultaten en succes</u></p> <p>15. Resultaten in termen van economische, sociale, etnische, duurzame doelen en/of herverdelingseffecten.</p> <p>16. Randvoorwaarden en succesfactoren</p>	<p>15. Heeft de gezamenlijke gebiedsontwikkeling geleid tot een positief resultaat voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Economische doelen, via een hogere opbrengst van gronden of vastgoed? - Sociale doelen: via samenwerking aan ontwikkeling en beheer? - Ethische doelen via het tegemoetkomen aan normen en waarden van deelnemers? - Doelen op het gebied van duurzaamheid, via terugdringen van het gebruik van natuurlijke grondstoffen? - Herverdelingsdoelen via het bijdragen aan middelen voor minder draagkrachtigen <p>16. Wat heeft het succes het meest bepaald?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wat zijn de belangrijkste randvoorwaarden en externe factoren voor het succes? - Wat zijn de belangrijkste succesfactoren?

Bijlage 2: Verslagen van de interviews per casus

De Bondgenoot Barneveld

Interview met Esther en andere bewoners op 31 mei 2013

Korte beschrijving:

De Bondgenoot is een leefgemeenschap, gestart in 1987 en gelegen in hartje Barneveld aan een woenerf. De Bondgenoot biedt een leef-, woon-, en werkomgeving voor mensen en hun gezin. Er zijn 9 eengezinswoningen en 12 appartementen en groot gemeenschappelijk huis. Het hoofdaccent ligt op het ondersteunend wonen, leven en werken. De kracht zit in het leefmilieu: een groot familiale structuur met de warmte van gezinsleven en toch zelfstandig wonen.

De bondgenoot is ontstaan als vervolg op zelfhulpgroepen vanuit de hervormde deelgemeente in Barneveld. Enkele gezinnen hebben begin tachtiger jaren samen besloten De Bondgenoten op te richten. In aanvang vormden de gezinnen de vaste bewoners en boden zij ruimte aan medebewoners van de appartementen die na een aantal jaren weer terugstroonden naar de maatschappij. Na vier jaar is psychologische begeleiding ingebouwd en zijn zes werkruimten voor dagbesteding gerealiseerd in het Grote Huis. De doorstroming is optimaal door een gemeentelijk convenant, waarin De Bondgenoot één woning per jaar toebedeeld krijgt. De bondgenoot stelt geen grenzen over tijdsduur van verblijf. Iedere bewoner bewandelt zijn eigen weg (Bondgenoot, 2011).

Na het gelijktijdig vertrek van drie gezinnen is er in 2007 een herbezinning op De Bondgenoot. Er wordt niet gekozen voor participatie door andere vormen van reguliere hulp, maar voor het vervolgen van de eerder gekozen weg: samen leven vol liefde en spiritualiteit. Er komen nieuwe gezinnen bij die ook weer bijdragen in de gezamenlijke verantwoordelijkheden.

A. Doelen en drijfveren van het initiatief:

Vraag 1:

Doelen en drijfveren

De bondgenoot is een club levenslustige mensen die dagelijks het leven met elkaar glans geven. Een plek voor een nieuwe start in een warme, vriendschappelijke omgeving. Mensen, jong en oud en vanuit verschillende afkomst en achtergronden. Samen staan voor een mooi en goed leven! (De Bondgenoot, 2011)

Het doel van De Bondgenoot is sociaal en ethisch van aard. De bewoners willen positief samenleven en delen. Daartoe nemen zij graag mensen in hun leefgemeenschap op die tijdelijk verblijven om hun leven opnieuw in evenwicht te brengen. De opvang van drugs- of alcoholverslaafden is niet mogelijk in verband met de kinderen in de leefgemeenschap. De Bondgenoten streeft ook naar duurzaamheid via hergebruik en voeding.

B. De omgeving

Vraag 2:

Grenzen met omgeving

De grenzen van De Bondgenoot in relatie tot de omgeving zijn helder en ruimtelijk afgebakend. Het gebied is door de stichting verworven voor de bouw van de woningen. De samenwerking is wat betreft het fysieke een afgebakend onderwerp. Te weten het eigendom, beheer en onderhoud van de huurwoningen, het huis en de woonomgeving.

De gezinswoningen zijn ondergebracht in een coöperatieve woonvereniging. Ieder gezin is binnen de coöperatieve woonvereniging verantwoordelijk voor zijn eigen woning en heeft een lidmaatschapsrecht om er te mogen wonen. De stichting bepaalt wie er in de appartementen komt te wonen. Het onderhoud en de renovatie van alle gebouwen gebeurt in samenwerking met de woonvereniging. Binnen de stichting worden de ideële belangen behartigd, fondsen aangevraagd en de communicatie met de donateurs onderhouden (Boonzaaijer, 2011).

De begrenzing van het gebied is helder en geaccepteerd door de omgeving. Bij aanvang was er enige voorzichtigheid bij de omwonenden. Inmiddels is iedereen gewend. De buurt wordt eens in de zoveel tijd uitgenodigd.

Vraag 3:

Rol van de overheid

De gemeente staat positief tegenover De Bondgenoten. Er is een goede samenwerking met Gemeente Barneveld, er is een convenant waardoor er voorrang wordt verleend voor woonruimte aan de appartementbewoners van De Bondgenoot.

Er is een relatie met de opgaven van de lokale overheid en andere instituties. Uitgangspunt is dat alle bewoners van De Bondgenoot zelfstandig in staat zijn om in hun levensonderhoud te voorzien. Iedereen met een minimuminkomen kan in De Bondgenoot komen wonen. In de appartementen heeft men recht op huurtoeslag.

Vraag 4 en 5

Andere organisaties en omstandigheden

De Bondgenoot is autonoom in haar beslissingen om mensen al dan niet op te nemen in de gemeenschap. Er zijn geen externe invloeden op het functioneren van de leefgemeenschap. Er is een scheiding aangebracht tussen ideëel en privé. Het ideëel gedeelte valt onder Stichting De Bondgenoot. Het privé gedeelte onder de Coöperatieve Woonvereniging. De financiering van tijdelijk leegstaande woningen en de terughoudende rol van de banken bij de financiering van de koepelhypotheek, hebben invloed op de financiële situatie van de vereniging. De economische omstandigheden hebben hierbij hun invloed op de mogelijke invulling van de ideële doelen van de stichting.

C. Aard en omvang van gemeenschappelijke opgave, werkwijze en draagvlak

Vraag 6 en 7:

Grenzen samenwerking

De begrenzing van de samenwerking is formeel en informeel geregeld.

Het eigendom, de waarde en de huurprijzen van de woningen zijn bepaald. Het samenleven heeft als kern dat ieder bijdraagt naar vermogen en talent. Er wordt samengewerkt aan de instandhouding van de gebouwen en omgeving, maar ook aan de innerlijke mens.

Alle bewoners worden verwacht bij het wekelijkse gesprek op de vrijdagavond, 'de Grote Kring'. Daar worden dagelijkse maar ook levensbeschouwelijke thema's besproken. Wie thuis is neemt deel aan het gezamenlijk ontbijt, lunch en koffie/thee drinken. Op zondagochtend is er een oecumenische viering in een nabijgelegen wijkgebouw.

Vraag 8:

Grenzen samenwerkende groep

De begrenzing van de samenwerkende groep is niet beperkt tot alleen de mensen en gezinnen die op De Bondgenoot wonen. Naast de bewoners van De Bondgenoot zijn er mensen in de omgeving die De bondgenoot een warm hart toedragen. Zij bezoeken de Bondgenoten veelvuldig en dragen bij aan de activiteiten daar. De Bondgenoot staat hiervoor open.

Toetreding tot De Bondgenoot is niet zonder meer mogelijk. De regel is dat bewoners verbonden zijn met de doelstelling van De Bondgenoot. Kandidaten worden uitgenodigd deel te nemen aan activiteiten en weekenden te logeren. Beide partijen kunnen in die periode elkaar leren kennen. In de grote kring wordt vervolgens besproken of een potentiële bewoner past bij de groep. Indien er wederzijds vertrouwen is uitgesproken, volgt toetreding als er woonruimte is.

Indien er woonruimte leeg staat worden potentiële bewoners uitgenodigd via de website.

Vraag 9:

Functies en posities:

Tot 2007 was er onderscheid tussen vaste bewoners en mede bewoners respectievelijk hulpbieder en hulpvrager. Dat onderscheid is toen opgeheven. Iedereen is verantwoordelijk voor de positieve benadering van medemensen.

De functies en posities van afzonderlijke deelnemers worden bepaald op basis van mogelijkheden en talenten. Enkele belangrijke posities zijn aan mensen verbonden. Elizabeth is de coördinatrice van De Bondgenoot, zij is tevens psycholoog. Zij coördineert het reilen en zeilen op De Bondgenoot, heeft

gesprekken met mensen en is eindverantwoordelijke over de financiën en administratie. De pastor van de Oecumenische Streekgemeente woont in De Bondgenoot en initieert het gesprek in de grote kring. Wanneer hij er een aantal maanden niet is, nemen leden wisselend het initiatief. De kring is niet een platform voor discussie maar om te luisteren.

Vraag 10:

Aandeel in opbrengsten en kosten/inzet:

De vraag wat men meeneemt en kan bijdragen in De Bondgenoot is een verantwoordelijkheid van de deelnemers zelf. Het onderwerp wordt besproken in de grote kring. Ieder wordt gevraagd voor zichzelf uit te werken wat hij meeneemt en bijdraagt. Mensen met veel draagkracht kunnen een grotere rol spelen in de activiteiten en het uitdragen van de spirituele doelen.

De gezinnen brengen het eigendom van hun woning in, in de vereniging. Er is een koepel-hypotheek. De coöperatieve vereniging zorgt voor de exploitatie van woningen en woonomgeving.

Er is binnen de groep overeenstemming over de individuele bijdragen en opbrengsten. Deze bijdrage is dus niet kwantitatief en vooraf bepaald. Er is sprake van een organische ontwikkeling ervan, uitgaande van de eigen keuze van deelnemers. Er is niet sprake van een evenredige verdeling van kosten en opbrengsten, maar van een verdeling op basis van draagkracht.

Vraag 11:

Maximaal economisch of maatschappelijk rendement:

Er is overeenstemming over normen en waarden binnen De Bondgenoot. De wekelijkse gesprekken zijn hiervoor heel belangrijk. Deze bieden nieuwe inzichten en overeenstemming.

De bewoners hadden niet vooraf een concreet beeld van de samenwerking en het samen leven in De Bondgenoot. Het resultaat is niet minder, maar wel anders. Je moet aan elkaar wennen. Er is meer sprake van een organische groei. Dat geldt ook voor de bijdragen van de afzonderlijke leden. Het is ook voorgekomen dat de iemand niet goed bleek te passen bij De Bondgenoot. Het respectvol reflecteren in de kring, geeft ruimte om het evenwicht weer te zoeken.

Vraag 12:

Besluitvorming:

De leefgemeenschap De Bondgenoot is opgedeeld in een stichting en een coöperatieve woonvereniging. De Stichting behartigt de ideële belangen van De Bondgenoot. De stichting bestaat uit elf personen. Per gezin is er één vertegenwoordiger en we zijn twee vertegenwoordigers van de appartementen bewoners.

De coöperatieve woonvereniging De Bondgenoot heeft de exploitatie van het woonef met het Grote Huis, de gezinswoningen en appartementen daarop ten doel. Zij geeft gestalte aan de ideële belangen van De Bondgenoot. Alle bewoners van de gezinswoningen zijn lid van de Coöperatieve Woonvereniging. De andere partner vertegenwoordigt het gezin in de vereniging. Het dagelijks bestuur heeft drie leden.

Iedereen die effecten ondervindt van beslissingen is dus in staat te participeren in de besluitvorming.

Vraag 13:

Vastleggen afspraken en Informatie-uitwisseling:

Naast de Grote Kring zijn er de dag door vormen van contact en ontmoeting: bij de koffie 's morgens en de thee 's middags, bij het ontbijt en de lunch kan ieder aanzitten. Er is contact bij de warme maaltijd in de eetgroep of in de gezinnen waar alleenstaanden kunnen eten. Er is ongeveer eenmaal per maand een zakelijke vergadering. Tot slot zijn er dagelijks gesprekken tussen de mensen die begeleiding geven (dat kan iedereen zijn). (Boonzaaijer, 2011)

Alle deelnemers kunnen op de hoogte zijn van de besluitvorming in de stichting en vereniging. Elk gezin is vertegenwoordigd. De interne afspraken zijn goed vastgelegd in statuten en overeenkomsten. Er is nauw contact met een notaris.

Vraag 14:

Conflicten en sancties:

Er is ervaring met conflicten, maar deze worden of persoonlijk of in de Kring besproken en opgelost. Ook komt het voor dat een bewoner niet goed in de groep past. Dat is bespreekbaar gemaakt in de wekelijkse grote kring. Uitgangspunt voor de oplossing van een conflict is de eigen verantwoordelijkheid van eenieder voor het eigen handelen. Het afscheid nemen van de Bondgenoot kan enkele jaren duren om beide partijen de gevolgen te laten voorbereiden. Er is met de grote kring een sociale infrastructuur waarin conflicten voorkomen en beslecht kunnen worden. De eigen

verantwoordelijkheid kan wel met zich meebrengen dat er enige tijd overheen gaan. Afspraken over sancties zijn er niet vastgelegd.

D. Resultaten en succes

Vraag 15:

Behaalde resultaat

Er zijn belangrijke sociale doelen bereikt omdat veel mensen een nieuwe start vonden op De Bondgenoot en daarna weer zelfstandig verder gingen.

Hoewel de verwachtingen vooraf niet vastomlijnd waren, is er zeker sprake van een positieve beleving van de ethische doelen. De samenwerking komt tegemoet aan de normen en waarden van de deelnemers.

Vraag 16:

Randvoorwaarden en succes

Belangrijke succesfactoren zijn:

- Het evenwicht tussen zakelijk en spiritueel leiderschap.
- Aandacht voor elkaar.
- Elkaar zien en betrokkenheid hebben.
- Dagstructuur
- Ruimte voor veranderingsprocessen
- Ieder mag zijn wie hij/zij is
- Wekelijks gesprek met alle Bondgenoten wat overstijgend aan eigen bestaan is.

Hoogstraatgemeenschap en Kloosterhof van Gestel te Eindhoven

Interview met Gerard van de Ven op 29 mei 2013

Korte beschrijving:

De historie van het kloosterpand gaat terug naar 1884 toen de kerk op verzoek van de plaatselijke bevolking een klooster bouwde en zusters vroeg om onderwijs- en zorgtaken op zich te nemen. In 1983 was het klooster op Emaus na leeg. Vier zusters besloten op zoek te gaan naar een nieuwe maatschappelijke bestemming voor het gebouw. Er waren vele initiatieven binnen de Eindhovense samenleving. De zusters gaven vertrouwen aan initiatiefnemers die zich inzetten voor sociale doelen. Vanaf 1983 verblijven er ook vluchtelingen bij de zusters zelf in het eigen woongedeelte. De vereniging Hoogstraatgemeenschap is een leefgemeenschap van de vier zusters én leken, opgericht als voortzetting van de zustergerichte omwille van de toekomst. Deze vereniging is opgericht in 2004, gelijktijdig met stichting De Hoogstrater. Deze stichting heeft de zorg voor het beheer van het gebouw in de geest van de congregatie van de zusters van Schijndel. Een kostendekkende huur is voldoende. Er zijn inmiddels zeven maatschappelijke organisaties die ruimte huren in het klooster. Deze huurders hebben op hun beurt de vereniging Het Kloosterhof van Gestel opgericht om de onderlinge cohesie te bevorderen. (Ven, 2013).

A. Doelen en drijfveren

Vraag 1:

Het kloosterhof biedt huisvesting aan leefgemeenschappen en organisaties die betrokken zijn op mensen en de maatschappij, vanuit een (al dan niet religieus) verlangen naar het behoud van de aarde en een menswaardig bestaan van iedereen. Wat mensen en organisaties verbindt is hun inzet voor diversiteit, sociale gerechtigheid, bewust omgaan met goederen en opvang en ondersteuning van mensen in nood. Deelnemers streven naar sociale cohesie, samenwerking en onderlinge ondersteuning tussen de huurders, die gezamenlijk de Vereniging Het Kloosterhof van Gestel vormen. (<http://hetkloosterhofvangestel.dse.nl/>)

De doelstellingen van de stichting én vereniging zijn sociaal, ethisch en gericht op duurzaamheid.

B. Omgeving

Vraag 2:

Het gebouw en omgeving zijn duidelijk begrensd ten opzichte van de omgeving.

Vraag 3:

Het Kloosterhof van Gestel wordt erkend door de lokale overheid en samenleving als één sociale plek. De overheid geeft geen subsidie aan de stichting of vereniging. Een aantal van de maatschappelijke organisaties in het gebouw ontvangt wel subsidie op projectbasis voor hun activiteiten.

Vraag 4:

Er zijn samenwerkingsrelaties met andere organisaties. Er is geen sprake van concurrentie of tegenwerking door andere instituties.

Stichting De Hoogstrater respectievelijk Het Kloosterhof van Gestel maken geen onderdeel uit van een groter geheel. De congregatie heeft het gebouw uit handen gegeven.

Vraag 5:

De Hoogstraatgemeenschap (en ook De Hoogstrater en Het Kloosterhof) werken onafhankelijk van de overheid. Er is wel een relatie met de opgaven van de lokale overheid en andere instituties. Alleen de combinatie (jeugdzorg) wordt door de overheid gefinancierd.

Er wordt geïnvesteerd vanuit Vluchtelingen in de Knel in de relatie met gemeentebestuur en gemeenteraad.

De vereniging Hoogstraatgemeenschap is o.a. gericht op het bevorderen van rechtvaardige sociale structuren. De wethouder was afgelopen week bij een open avond voor belangstellenden uit de stad nog op bezoek om haar visie en werkwijze in het lokaal sociaal beleid toe te lichten.

Elke organisatie investeert op eigen wijze in de relaties met andere partners en draagt haar activiteiten uit naar buiten.

Er zijn goede verhoudingen met de organisaties onderling die ook participeren in enkele door het Kloosterhof geïnitieerde activiteiten, zoals een gemeenschappelijke folder, de wekelijkse ontmoetingsochtend, ledenvergadering e.d.

C. Aard en omvang gemeenschappelijke opgave, werkwijze en draagvlak

Vraag 6:

Grenzen opgave

De grenzen van het gebouw en de doelen van de afzonderlijke organisaties zijn duidelijk voor de omgeving. De samenwerking in het onderhoud en beheer van het gebouw is ondergebracht bij de stichting De Hoogstrater. Om het samen leven vanuit het gezamenlijk gedachtengoed vorm te geven is de vereniging Kloosterhof van Gestel opgericht. De oprichting van de vereniging was een advies van het samenwerkingsverband Solidair uit Utrecht. Dit samenwerkingsverband is nog steeds vertegenwoordigd in het bestuur van de stichting De Hoogstrater.

Vraag 7:

Informatie uitwisseling

De informatie uitwisseling gaat direct via directe ontmoetingen en zo nodig via email en nieuwsbrief. Elke woensdag wordt er gezamenlijk koffie gedronken in de huiskamer. Tweemaal per jaar houdt Gerard rondleidingen voor nieuwe mensen. Jaarlijks wordt een algemene ledenvergadering gehouden. De beheersstichting voert elk jaar een gesprek met elke organisatie.

Vraag 8:

Begrenzing deelname

De stichting De Hoogstrater en de vereniging Het Kloosterhof van Gestel zijn helder gekaderd. Het is duidelijk wie wel en niet deelnemen. De in het Kloosterhof deelnemende organisaties hebben zich zelf gemeld (of gevraagd) en konden gebruik maken van het gebouw op basis van hun maatschappelijke doelen. Alle deelnemers onderschrijven dezelfde doelen. De stichting beheert het gebouw in de geest van de congregatie.

Vraag 9:

Functies en posities

Er is geen sprake van hiërarchische verhoudingen tussen de afzonderlijke leden. Problemen worden samen opgelost. Alle partijen hebben gevoel voor de verhoudingen.

Na oprichting van de beheersstichting bleek het bestuur te ambitieus. Gezamenlijk is toen besloten tot een bemensing van de stichting met mensen die het beheer uitvoeren in de geest (sober) van de congregatie.

Mede op voorstel van de stichting Solidair is de vereniging Kloosterhof van Gestel opgericht. Alle huurders zijn lid van deze vereniging. Jaarlijks wordt er iets georganiseerd om de sociale cohesie te bevorderen. De zeven deelnemende organisaties nemen hier samen het initiatief toe. De afzonderlijke leden zijn zich zeer bewust van het hogere doel van samen leven.

Vraag 10:

Kosten en baten

Iedereen is gelijk in het Kloosterhof. De beheersstichting stelt de huurprijzen van de (woon en werk)ruimten vast.

Vraag 11:

Alle leden van de vereniging Het Kloosterhof van Gestel onderschrijven de doelstelling van het Kloosterhof (en daarmee ook van de stichting De Hoogstrater). Er is overeenstemming over de normen en waarden.

Er was, toen de zusters in 1983 met de herstart van het gebouw begonnen, geen precies beeld over de te behalen resultaten. De zusters van de congregatie hebben vooral vertrouwen gegeven aan de initiatieven die zich bij hen hebben gemeld. Het beeld vooraf over de precieze bijdrage van de afzonderlijke leden was beperkt. Het vertrouwen werd gegeven op basis van diepere overeenstemming van waarden "het behoud van de aarde en een menswaardig bestaan voor iedereen"

Vraag 12:

De huurders en bewoners kunnen via de Kloosterhof van Gestel (is gevormd door de verschillende maatschappelijke organisaties én de elf vaste bewoners die in het pand woon en/of werkruimte huren) hun inbreng hebben. Daarnaast wonen er in het kloosterhof doorgaans zo'n 15 mensen op tijdelijke basis. Voor hen is er niet een formele invloed op besluitvorming. Wel is er ontmoeting via de koffiebijeenkomsten op woensdag.

Vraag 13 en 14:

Sancties

Er zijn geen afspraken over sancties vastgelegd. Wanneer er iets aan de hand is, dan wordt er in gezamenlijk overleg een oplossing gezocht. Respect en het niet kiezen van partij is uitgangspunt van handelen.

Wanneer deelnemers het niet met elkaar eens zijn, dan wordt dat besproken in gezamenlijk overleg. Het samen leven betekent dat activiteiten elkaar kunnen beïnvloeden. Zo nodig spreekt men elkaar hier op aan. Een enkele keer moest worden geconcludeerd dat de werkwijzen niet aansluiten en is tot de orde geroepen. Goede communicatie is van groot belang. De Hoogstraatgemeenschap als leefgroep, maar ook de andere organisaties hebben hierbij in verbinding met de stichting De Hoogstrater, een belangrijke rol en positie.

D. Resultaten en succesfactoren

Vraag 15:

Behaalde doelen

Stichting De Hoogstrater biedt woon- en werkplekken aan organisaties, die zich veelal inzetten voor mensen die op weg zijn om hun weg te hervinden in de samenleving. (of gericht zijn op het behoud van de aarde). De doelstellingen worden behaald, zowel vanuit sociaal, ethisch als duurzaamheids oogpunt.

Vraag 16:

Succesfactoren

1. De gemeenschappelijke grondhouding: gericht op mensen
2. Ervaren dat je iets aan elkaar hebt: elkaar helpen, samen ruimten gebruiken, grenzen niet strak stellen maar organisch laten bewegen.

De Bongerd – Vereniging Milieu en Mensvriendelijk Wonen (MMWZ) in Zwolle

Verslag van het interview met Liesbeth Smit en Harrie Hamstra (bewoners en initiatiefnemers) op 14 juni 2013

Korte beschrijving

Een groene, aantrekkelijke, afwisselende en zoveel mogelijk milieuvriendelijk gebouwde buurt. Een buurt waar mensen zich thuis voelen. Waar ruimte is voor verschillende levensgeschiedenissen, samenlevingsvormen, ideeën en opvattingen. Een buurt die door bewoners zelf beheerd en onderhouden wordt. Dat was het ideaal toen een groep toekomstige bewoners (met ervaringen in ontwikkelingswerk) in 1993 met het project begon dat uiteindelijk in 1997 werd gerealiseerd onder de naam De Bongerd. De Bongerd omvat 36 huur- en koopwoningen en ligt in Zwolle-Zuid.

Er zijn 16 particuliere kavels met woningen gerealiseerd en 20 woningen in eigendom en verhuur door de corporatie. Vervolgens zijn er drie bedrijfsruimten namelijk een peuterspeelzaal, buitenschoolse opvang en distributiecentrum van natuurvoeding. Deze bedrijfsruimten zijn in eigendom bij de corporatie. Inmiddels staan er twee van de drie bedrijfsruimten leeg. De corporatie heeft drie huurwoningen en dat zijn nu dus koopwoningen. De woonblokken zijn gegroepeerd rond een semi-openbaar hofje. De inrichting van het terrein vormt een onderdeel van de planopzet. Een groot deel van het gebied wordt gebruikt voor gemeenschappelijke voorzieningen zoals een speelplaats voor de kinderen, een centrale ontmoetingsplek, een jeu de boulesbaan en een fietsenberging.

MMWZ streeft naar grote variatie aan bewoners en samenlevingsvormen. Dat is te zien in prijsklassen en vormen van woningen en in twee woningen voor begeleid zelfstandig wonen

Vraag 1:

Doelen en drijfveren:

De kern van het initiatief is het streven naar ecologische en sociale duurzaamheid (planet en people).

Draagvlak voor opgave bij de omgeving:

Vraag 2:

Grenzen met omgeving

De gemeente heeft een gebied van 7000 m² aangewezen voor het initiatief in Zwolle zuid. Het was passen en meten om hier een stedenbouwkundig plan voor 36 woningen zonder hoogbouw te ontwerpen. De initiatiefgroep heeft zelf gezocht naar alternatieve ontwerpen om te komen tot een aantrekkelijk stedenbouwkundig plan. De hoogbouw is beperkt tot vier tweekamer appartementen, zes maisonnettes en twee eengezinswoningen boven de bedrijfsruimten.

Vraag 3:

Rol van de overheid

Na een berichtje in een huis-aan-huisblad was er een initiatiefgroep van zes tot tien mensen. De groep is met een lijstje van locaties in gesprek gegaan met de gemeente. De initiatiefgroep kreeg van het gemeentelijk grondbedrijf een half jaar de tijd om de haalbaarheid van het initiatief aan te tonen. Er was geen sprake van tegenwerking. Er is een bedrag beschikbaar gesteld voor het haalbaarheidsonderzoek. Op basis van het haalbaarheidsonderzoek is de grondprijs verlaagd. De gemeente opereerde niet als partner van MMWZ. Het initiatief werd behandeld als alle andere initiatieven. De initiatiefgroep heeft zelf steeds de contacten met de juiste politieke en ambtelijke vertegenwoordigers gelegd.

Vraag 4:

Andere organisaties

De initiatiefgroep nam het initiatief naast een eigen baan. Zij realiseerde zich dat zij kapitaal en deskundigheid nodig zouden hebben. Mede omdat de initiatiefgroep ook huurwoningen wilde realiseren, werd de verbinding gelegd met een woningcorporatie. Deze corporatie heeft stimulerend meegedacht en de weg gewezen. De woningcorporatie had een meerjarenbeleidsplan opgesteld met daarin de wens tot een milieu bewust gebouwd project. De corporatie was in die tijd in staat ook projecten te ontwikkelen. De corporatie trad formeel op als opdrachtgever.

Met de corporatie is afgesproken dat veranderingen vooraf worden overlegd met de vereniging. Echter bij de verkoop van één woning is dat niet gebeurd. Dat leidde tot een zware discussie met de vereniging MMWZ en bijstelling van het corporatiebeleid in dezen.

Er is in de voorbereidingsfase contact gelegd met RIBW om te komen tot een invulling passend bij de doelstelling van mensvriendelijk bouwen. Twee van de huurwoningen worden gebruikt door een regionale instelling voor beschermd wonen. Ze worden bewoond door ex-psychiatrische patiënten.

Vraag 5:

Omstandigheden

Positieve omstandigheid was dat de doelstellingen van gemeente en corporatie aansloten bij het initiatief.

Aard en omvang van de gemeenschappelijke opgave, werkwijze en draagvlak:

Vraag 6:

Grenzen opgave:

Het gebied werd door de gemeente aangewezen op verzoek van de initiatiefnemers. De fysieke grenzen van het gebied zijn duidelijk door twee straten en de beek. Er is geen hek. Het binnengebied is eigendom van de woningcorporatie, aansluitend bij de eigen tuinen van de bewoners. De vereniging heeft beheerafspraken met de corporatie waardoor het binnenterrein geheel naar de ideeën van de vereniging is ingericht en wordt beheerd. Er is met de gemeente (na onderbouwing) overeenstemming behaald over een parkeernorm van 0,8.

Via een intentieovereenkomst en projectovereenkomst (bij realisatie) zijn de afspraken vastgelegd. De samenstelling van de kerngroep bleek van belang om verschillende deskundigheid en vaardigheden te combineren.

In de beheersovereenkomst is onder andere vastgelegd dat de vereniging nieuwe huurders voordraagt en dat zij het onderhoud van de openbare ruimte verricht. Er is een jaarlijkse inspectie door de corporatie.

Vraag 7:

Kennis en informatie bij deelnemers:

Nieuwe bewoners worden geïnformeerd over de uitgangspunten en afspraken in De Bongerd. Alle bewoners zijn lid van de vereniging. Er is tenminste tweemaal per jaar een ledenvergadering, maar bij behoefte komen de leden vaker bijeen. Er is eenmaal per maand een groendag. Mensen kennen elkaar en spreken elkaar zo nodig aan. Bij nieuwe zaken of informatie wordt er via de mail gecommuniceerd. Daarnaast is er een nieuwsbrief die vier maal per jaar verschijnt.

Vraag 8:

Begrenzing van de deelnemers:

Alle volwassen bewoners van het gebied zijn lid van de vereniging. Iedereen kent elkaar. Ieder lid wordt geacht bij te dragen aan de uitgangspunten van de vereniging. Wanneer iemand ziek is of hulp nodig heeft, komen mensen op bezoek en ondersteunen elkaar. Aanvankelijk woonden er ongeveer 100 mensen, nu zijn dat er 75 (kinderen zijn het huis uit, gezinnen kleiner).

Er is een wachtlijst van tien externen die in De Bongerd willen komen wonen. Een potentiële bewoner heeft een kennismakingsgesprek met het bestuur. Het bestuur besluit over een lidmaatschap op basis van morele verbondenheid met het initiatief. Dat lidmaatschap is een voorwaarde om te kunnen komen wonen. Er is nog nooit geworven voor nieuwe leden. Het is dus eenmaal misgelopen met de woningtoewijzing omdat de corporatie een woning heeft verkocht, zonder de vereniging te betrekken. Mensen van buiten kennen de verenigingsafspraken niet. Dat gaat bijvoorbeeld over roken, honden, plukken etc. Na te grote toeloop (van kinderen) is afgesproken dat bezoekers welkom zijn, maar dan samen en op uitnodiging van bewoners. Het is eigen terrein en de bewoners kennen de normen en afspraken.

Vraag 9:

Functies en posities:

Alle bewoners zijn lid van de vereniging. Er is een gekozen bestuur. Iedereen kent elkaar. De posities en verhoudingen zijn duidelijk.

Vraag 10:

Verdeling van kosten en opbrengsten:

Iedereen is lid van de vereniging. Elke woning draagt € 25,- per jaar bij aan de vereniging voor het onderhoud van de binnentuin. Dit bedrag wordt besteed aan materialen (planten) en gereedschap. Het onderhoud wordt samen uitgevoerd.

De gemeente en de corporatie betalen geen vergoeding voor het onderhoud van de gezamenlijke ruimte. De huurders betalen lagere servicekosten omdat het onderhoud van de gezamenlijke ruimte zelf wordt uitgevoerd.

De werkzaamheden zijn vrijwillig en zoveel mogelijk gekoppeld aan talenten van bewoners. Er is wel eens het gevoel van veel werk op weinig schouders. Er wordt bewust niet gekozen voor afkoop van werkzaamheden. Juist het vrijwillig bijdragen en participeren is een uitgangspunt.

Vraag 11:

Beeld van potentieel rendement:

Er is niet zozeer sprake van het behalen van een maximaal rendement. Het gaat om het bereiken van pure waarden. Dat is iets voor de bewoners zelf. Er waren vooraf heldere beelden over de idealen en doelen. De bewoners zijn ervan overtuigd dat noaberschap het samen wonen prettig maakt. De wens was dat te bereiken. Het is niet gelukt bij de bouw een gemeenschappelijke ruimte te bouwen. Wel is er mogelijkheid tot het gebruik van de bedrijfsruimten van de corporatie. Er zijn allerlei keuzen gemaakt in het licht van milieudoelen, zoals het terugbrengen van het gasverbruik naar 600 m3 per woning, gebruik van milieuvriendelijke materialen en opvang en gebruik van regenwater.

Vraag 12:

Besluitvorming:

Alle volwassen bewoners zijn lid van de vereniging en hebben allemaal één stem. Er is een meerjarenplan voor het beheer en onderhoud. Bij woning-gebonden zaken hebben alle woningen één even grote stem.

De besluitvorming wordt gebaseerd op consensus. Als je kiest voor een meerderheidsbesluit, dan zal een deel van de betrokkenen psychologisch verlies nemen en verbonden blijven aan een ander standpunt.

Vraag 13:

Vastleggen van afspraken en sancties:

Er zijn wel interne afspraken vastgelegd. De verbinding tussen bewoners wordt echter meer gezocht in overeenstemming in waarden. Met nieuwe bewoners wordt het gesprek aangegaan over de uitgangspunten en doelstelling van MMWZ.

Als bewoners zich niet aan de afspraken houden, worden zij daarop aangesproken. Het bestuur van de vereniging is hierbij aan zet en heeft mandaat. Per situatie wordt bekeken wie het beste deze rol op zich kan nemen. Dat gaat eigenlijk vanzelf. Sancties zijn er niet. Je kunt huurders toch niet uitzetten? Het is juist de bedoeling om uit het juridische te blijven en onderling tot overeenstemming te komen.

Vraag 14:

Werkwijze bij conflicten:

Conflicten worden bespreekbaar gemaakt. Er is een ervaring met de verkoop van een woning door de corporatie aan iemand die de waarden van de buurt niet echt droeg. De sociale infrastructuur is zodanig sterk dat zij conflicten bespreekbaar kan maken en in overleg kan oplossen.

Resultaten en succes:

Vraag 15:

Behaald resultaat:

De duurzaamheidsdoelen (fysiek en sociaal) zijn gerealiseerd. De doelen over noaberschap zijn behaald. Mensen wonen graag in deze buurt. Er is een wachtlijst.

De doelstelling om het gasverbruik terug te brengen is tot 630 m2 gehaald. Overige milieumaatregelen zijn ook succesvol.

Er is wel een verschuiving in de relatie met de gebruikers van de bedrijfsruimten. De eerste professionals in kinderopvang waren betrokken bij de ontwikkeling. Zij hadden het concept mede opgebouwd. Inmiddels is de verhouding met de huidige professionals meer zakelijk geworden.

De economische doelen zijn verlaagd met het vertrek van gebruikers in de bedrijfsruimte.

Vraag 16:

Randvoorwaarden en succes:

Randvoorwaarden zijn:

- Gemeenschappelijke waarden die verbinden
- Elkaar kennen en elkaar zien

De belangrijke succesfactoren zijn:

- Het gemeenschappelijk draagvlak voor wat je wilt bereiken (de sfeer en veiligheid)
- De aanwezigheid van verschillende capaciteiten in de groep
- De organisatie
- Sociale instelling en het onderhouden daarvan (samen investeren in elkaar en bijv. ook uitlenen van auto's)

EVA Lanxmeer – multifunctionele wijk in Culemborg

Verslag van het interview met mevrouw Marleen Kaptein (oprichter Stichting E.V.A. - Ecologisch Centrum voor Educatie, Voorlichting en Advies en bewoner) op 19 juni 2013

Korte beschrijving

EVA Lanxmeer is een multifunctionele wijk met hoge ambities op het gebied van cultuurhistorie, landschap, water, energie, gebruik van bouwmaterialen, mobiliteit en bewonersparticipatie in de ontwikkeling en beheer van de wijk. Initiatiefneemster Marleen Kaptein schreef in 1993 een voorstel voor een duurzaam woonwerkconcept, als reactie op de grootschalige projectontwikkeling in VINEX-locaties en de eenzijdige benadering van duurzaamheid via het dubo-concept. Het voorstel ondervond veel bijval in haar uitgebreide netwerk en werd een basis voor een concept voor duurzame stadsontwikkeling. Met een groep deskundigen uit diverse disciplines werden alle thema's nader uitgewerkt en gepubliceerd in de EVA Brochure. De kernkwaliteit van het EVA concept is de integratie van sociale, ecologische en economische aspecten. Dat is zichtbaar in de ecologische architectuur in relatie met de organische ontwikkeling van het landschap, integratie van de functies wonen, werken en recreëren, duurzame waterhuishouding en energievoorziening, beperkt autogebruik, gebruik van ecologische bouwmaterialen, de betrokkenheid van toekomstige bewoners, educatie en advies. In oktober 1994 is Stichting E.V.A.- Ecologisch Centrum voor Educatie, Voorlichting en Advies-opgericht. Het bestuur dat zich achter het EVA concept schaarde bestond o.a. uit hoogleraren van de TU Delft en Wageningen Universiteit, een energie expert en landschapsarchitecte van VROM/RPD en Marleen Kaptein.

Volgens het bestuur moest 'een toekomstige locatie' voldoende ruimte bieden om drie pijlers van het EVA Concept te realiseren

1. Minimaal 200 – 250 woningen, appartementen, kantoren en kleine bedrijven
2. Ecologische stadsboerderij
3. EVA Centrum voor integrale ecologie en maatschappelijke vernieuwing

De stichting was bij aanvang in Amsterdam gevestigd. Er hadden zich inmiddels 80 gezinnen/personen met belangstelling voor het concept gemeld. (later zijn daarvan ongeveer 40 gezinnen ook daadwerkelijk komen wonen in EVA Lanxmeer).

In 1995 ontstond het contact tussen Marleen Kaptein en de directeur Sector Ruimte van gemeente Culemborg en volgden gesprekken met het College van B&W. De gemeente toonde grote belangstelling voor de EVA uitgangspunten voor een ecologische woonwerkwijk. In 1996 startte de coproductie tussen de gemeente Culemborg en Stichting E.V.A. als gezamenlijke opdrachtgevers voor de ontwikkeling van de wijk.

EVA Lanxmeer telt inmiddels 300 huishoudens. De opzet van de wijk nodigt uit tot samenwerken: onder andere in de gezamenlijke tuinen binnen de hoven, in het beheer van het openbaar groen, in het delen van auto's, in de opwekking van duurzame energie en in de ontwikkeling van stadsboerderij Caetshage.

De wijk is inmiddels alweer een aantal jaren oud. Duurzaam-technisch is de wijk niet meer het meest innovatief. Wat de wijk nog steeds uniek maakt is de combinatie van vernieuwing in duurzaamheid, bewonersparticipatie, autoluwe inrichting en onderhoud van openbaar groen door bewoners.

Vraag 1:

Doelen en drijfveren:

Doelstelling is om te laten zien dat duurzaamheid een onderdeel van de samenleving is en dat mensen zich automatisch duurzaam gaan gedragen wanneer de voorwaarden in de woonomgeving worden aangeboden. Uitgangspunt is een stapsgewijze ontwikkeling.

Draagvlak voor opgave bij de omgeving:

Bij de start van het gezamenlijk project van de Stichting E.V.A. en gemeente Culemborg waren er al tachtig belangstellenden. Er was draagvlak voor het gedachtegoed bij veel deskundigen, bij het ministerie van VROM, provincie Gelderland en ook bij betrokken organisaties in de omgeving van het gebied, zoals Waterbedrijf Gelderland, GGR Gas, het Zuiveringschap en Nuon.

Vraag 2:

Grenzen met omgeving:

De gemeente kocht delen van het gebied aan om de ontwikkeling mogelijk te maken. Sinds 1910 was in de polder Lanxmeer, ten zuiden van Culemborg, Waterbedrijf Gelderland gevestigd. Het beschermde gebied omvatte destijds 30 ha. en had een agrarische bestemming. Vanaf de 70er jaren vond toenemende bebouwing rondom het waterwingebied plaats. Aan de westkant van het spoor kwam een groot bedrijventerrein en aan de oostkant verrezen naoorlogse woonwijken. Vanaf 1990 was het waterbedrijf genoodzaakt om op een diepere laag te pompen. Hierdoor kon de beschermingszone aanzienlijk worden teruggebracht. De huidige 1 jaarzone die grotendeels uit een oude boomgaard bestaat ligt nu midden in de wijk. Vanwege de ecologische uitgangspunten voor het EVA project heeft de provincie ontheffing verleend voor bouwen in de aangrenzende zones. De strenge voorwaarden die daarvoor werden gesteld pasten perfect bij de doelstellingen van de stichting. Zo mocht er bijvoorbeeld niet geheid worden.

Vraag 3:

Rol van de overheid

De (lokale) overheid zocht zelf contact met de Stichting E.V.A. omdat ze belangstelling had het initiatief vorm te geven in haar gemeente. Culemborg stond bekend om zijn groenbeleid, had ervaring met duurzaam bouwen en burgerparticipatie. De gemeente kocht de benodigde gronden, financierde het proces en startte in 1996 de coproductie met de Stichting E.V.A. Zij werden gezamenlijk opdrachtgever. Vanaf de start hebben gemeente en stichting samen plan gemaakt en samen opgetrokken. Er werd een externe projectleider aangesteld.

Stichting E.V.A. leverde en bewaakte het concept, bracht adviseurs in en vormde de schakel tussen top-down en bottom up. Er was geen officieel contract; het was voor alle partijen een pioniers-situatie. Vanaf eind 1996 werden werkzaamheden van Marleen Kaptein als lid van de projectgroep vergoed en na twee jaar ontving de stichting een vergoeding voor gemaakte kosten bij de ontwikkeling van het concept. De stichting kreeg opdracht het interdisciplinaire ontwerpproces voor het stedenbouwkundig plan te organiseren, waarin de uitwerking van de disciplines zoals water, energie, sociaal etc afwisselend apart - in samenhang - apart - samenhangend werd vormgegeven.

De gemeente werd in de loop van het proces vertegenwoordigd door verschillende personen. Het hoofd van de sector ruimte (contactpersoon bij het begin) was een zeer verbonden partner, zijn opvolger in mindere mate. De projectleider moest de belangen van deze wijk combineren met andere werkzaamheden en had soms onvoldoende oog voor communicatie met alle betrokken partijen. De in de startfase aanwezige lokale bestuurders waren inhoudelijk verbonden aan het initiatief. Ook hun opvolgers waren positief over EVA Lanxmeer.

De provincie Gelderland stond vanaf het begin positief tegenover het initiatief. De gemeente had niet voldoende woningbouwcontingenten om de ontwikkeling te kunnen realiseren. De provincie besloot op basis van het initiatief van EVA Lanxmeer 200 extra contingenten toe te wijzen.

Minister Margaretha de Boer van VROM had grote belangstelling voor het EVA project en heeft eind 1996 subsidie verleend voor workshops met de 'toekomstige bewoners' om hen grondig over het EVA Concept te informeren en bij de planontwikkeling te betrekken. Dit was uniek in Nederland.

Vraag 4:

Andere organisaties

De samenwerkende partners waren naast de gemeente en Stichting E.V.A.: Woningcorporatie BetuwsWonen (nu KleurrijkWonen), Bewonersvereniging EVA Lanxmeer (de BEL), die beide vanaf 1998 in de Projectgroep EVA Lanxmeer toetraden; stedenbouwkundig bureau BügelHajema voor wijziging bestemmingsplan en opstellen Stedenbouwkundig programma van eisen; Econnis, (Tübingen, Dtsl) voor ontwerp stedenbouwkundig plan samen met tuin- en landschapsarchitectenbureau Copijn Utrecht; de provincie; diverse ecologische architectenbureaus; NUON, Novem, Waterbedrijf Gelderland (nu Vitens), waterschap, polderdistrict, zuiveringsschap en afvalverwerking.

Vraag 5:

Omstandigheden

Belangrijke omstandigheden waren de ondersteuning van het innovatieve concept door gemeente, wetenschappers en belangstellenden. Deze overeenstemming van belangen en waarden was belangrijk voor EVA Lanxmeer. Op dit niveau waren er geen tegenstellingen.

Aard en omvang van de gemeenschappelijke opgave, werkwijze en draagvlak:

Vraag 6:

Grenzen opgave:

Het totale gebied was helder begrensd en door de gemeente aangekocht. De samenwerking tussen gemeente en stichting E.V.A. had betrekking op de toepassing van het concept van de stichting in Culemborg. Zoals eerder verwoord is, bestond dat concept uit:

1. Minimaal 200 – 250 woningen, appartementen, kantoren en kleine bedrijven
2. Ecologische stadsboerderij
3. EVA Centrum voor integrale ecologie en maatschappelijke vernieuwing

Het stedenbouwkundig plan is gebaseerd op deze drie pijlers. Vooral de integrale ontwikkeling was uniek

Het gebied werd ontwikkeld in verschillende fasen. Na gereedkomen van het stedenbouwkundig plan besloot de gemeente eind 1998 zelf opdrachtgever te zijn voor het ontwerp van de woningen in de eerste en tweede fase: in totaal ongeveer 100 woningen. Na gereedkomen van het definitief ontwerp werd een aannemer geselecteerd voor de bouw van de woningen. Het merendeel van de woningen in de 3^e en 4^e fasen zijn projecten die door particuliere partijen zijn vormgegeven via Particulier en Collectief Particulier Opdrachtgeverschap. Al deze projecten moesten aan de EVA uitgangspunten voldoen. Er is een speciale ontwerpbegeleidingscommissie ingesteld om deze projecten te ondersteunen en de ontwerpen zo nodig aan te passen. Eén gedeelte van de wijk met ca. 40 woningen en appartementen is door een projectontwikkelaar gebouwd

Na 2 jaar trok de gemeente zich terug uit de planontwikkeling van het EVA Centrum, een van de pijlers van het EVA Concept. Zij stelde dat dit project tot de doelstellingen van de stichting behoorde, die dat zelf moest zien te ontwikkelen. Het EVA Centrum was bedoeld als multifunctioneel centrum waar de betekenis van duurzaamheid in alle facetten zintuiglijk ervaren zou kunnen worden als inspiratie voor brede groeperingen in de samenleving. Het centrum moest een levend laboratorium worden, een ontmoetingsplaats met een hotel. Dit centrum is niet gerealiseerd.

Vraag 7:

Kennis en informatie bij deelnemers:

Alle bewoners moeten lid worden van de vereniging. Zij ontvangen een bewonersboek met informatie over de uitgangspunten van de wijk en ondertekenen een document dat zij de doelstellingen voor de wijk ondersteunen. Er zijn drie belangrijke regels: niet voor de deur parkeren (op een enkele uitzondering na) geen schuttingen rondom tuinen; en geen bleekmiddelen in keuken en badkamer gebruiken die de helofytenfilters, waar het grijze afvalwater wordt gezuiverd, kunnen beschadigen. Er is twee maal per jaar een algemene leden vergadering. Uiteraard worden de jaarstukken ter goedkeuring voorgelegd, en worden actuele thema's besproken en nieuwe voorstellen ingediend. In 2004 is op initiatief van enkele bewoners en in nauw overleg met de gemeente de stichting Terra Bella opgericht die zorgt voor het ecologisch beheer van de openbare ruimte. De gemeente heeft een budget voor het beheer aan de stichting overgedragen, waarmee o.a. een coördinator is aangesteld. Ook deze ontwikkeling is uniek in Nederland.

Vraag 8:

Begrenzing van de deelnemers:

Tijdens het ontwikkelproces was er

- de Projectgroep EVA Lanxmeer (met gemeente, stichting, woningcorporatie en bewonersvereniging) voor de planontwikkeling en het ontwerp van het stedenbouwkundig plan;
- een Werkgroep Coördinatie binnen de Sector Ruimte onder leiding van de projectleider voor de uitvoering: o.a. van de infrastructuur;
- en een ontwerpbegeleidingscommissie, met projectleider, stedenbouwkundige en landschapsarchitect om particuliere projecten te toetsen en te begeleiden.

De bewoners zijn allemaal lid van de bewonersvereniging (Bewonersvereniging EVA Lanxmeer = BEL). In Nederland was de aandacht voor dergelijke sociale processen toen minder dan nu. De positie van bewoners bij nieuwbouwprojecten was vaak meer een sluitstuk. In Culemborg is ook op dit gebied een nieuwe weg ingeslagen.

In het stedenbouwkundig ontwerp gaan privétuinen geleidelijk over in gezamenlijke tuinen (in de vorm van 'binnenhoven') en vervolgens in openbaar gebied. De gemeente deed bewoners het aanbod om

deze grond tegen een gereduceerde prijs in mandeligheid te kopen (ongeveer 55 m2 per woning- en circa 30 woningen per 'hof'). Nog voordat de woningen werden opgeleverd vonden workshops plaats om deze mandelige tuinen gezamenlijk te ontwerpen. Ook worden ze gezamenlijk beheerd. Dit heeft mede de basis gelegd voor het sociale leven in de wijk.

Er zijn geen harde afspraken over de inzet die iedere bewoner afzonderlijk moet leveren aan de instandhouding van de gezamenlijke tuin of aan werkgroepen. Iedereen heeft verschillende talenten en beschikbare tijd.

Vraag 9:

Functies en posities:

Na oplevering van de 1^e en 2^e fase van de wijk, is in nauw overleg tussen de gemeente, het waterleidingbedrijf en de bewonersvereniging BEL, de stichting Terra Bella opgericht. Deze stichting zorgt voor het duurzaam beheer van de openbare ruimten. De BEL heeft meerdere werkgroepen die verschillende taken op zich nemen. Niet iedereen neemt actief deel hier aan. Er is begrip voor ieders inbreng.

Bij de ontwikkeling waren stichting en gemeente gezamenlijk opdrachtgever. Beslissingen werden in de Projectgroep EVA Lanxmeer genomen.

Vraag 10:

Verdeling van kosten en opbrengsten:

De opbouw van de kostprijs van de woningen was heel transparant. Voor de extra milieumaatregelen in de infrastructuur, landschap en voorzieningen voor de water- en energiehuishouding was een bedrag van FL 35.000,00 opgenomen. De eis van de gemeente was van begin af aan dat de woningen niet meer mochten kosten dan elders in Culemborg. Het feit dat er geen projectontwikkelaar is ingeschakeld heeft zeker bijgedragen aan de haalbaarheid hiervan.

In het begin was het 'wij' gevoel sterk in de onderlinge verhoudingen tussen gemeente en bewoners. Na nieuwe instroom in de latere fasen is het wat meer 'wij' en 'zij' geworden. Dit komt ook omdat er vertragingen waren en de projectleiding minder actief was. De eerste bewoners kozen bewust voor deze wijk. Later kwamen er ook mensen die gewoon op zoek waren naar een goede woning. Dit was overigens ook de bedoeling.

Per hof zijn er verschillende wijzen waarop mensen samenwerken het gaat hierbij vooral om het sociaal leven. Bewoners participeren ook in werkgroepen rond onderwerpen als energie en installaties, watertoren en stadsboerderij. Binnen de werkgroepen van EVA Lanxmeer en de groepen per hof is geen onderlinge verdeling van inzet en opbrengsten vastgelegd. Dat gaat vanzelf. Men respecteert de verschillende talenten en mogelijkheden.

Vraag 11:

Beeld van potentieel rendement

Een grote groep bewoners was betrokken bij de planontwikkeling van EVA Lanxmeer. Men kon eigen beelden inbrengen en was getuige van de ontwikkeling van het plan. De potentiële bewoners hadden beelden en verwachtingen over de toekomstige wijk.

De bewoners ontvingen bij de start een kavel-paspoort. Hierin zijn de gezamenlijke afspraken tussen bewoners van EVA Lanxmeer vastgelegd.

Vraag 12:

Besluitvorming:

Via verschillende participatie-methoden werden potentiële bewoners betrokken bij de vormgeving van hun wijk. Per hof werd een gemeenschappelijke tuin uitgegeven in mandeligheid. De omwonenden werden hier vanzelf betrokken bij de instandhouding van hun gezamenlijke tuin.

Bewoners kunnen een rol nemen in de stichting Terra Bella, de hoven, werkgroepen en/of bewonersvereniging. Er zijn ledenvergaderingen waarin zij zich kunnen laten horen. Ook worden door bewoners bezwaren of klachten bij de bewonersvereniging aangemeld en behandeld.

Vraag 13:

Vastleggen van afspraken en sancties:

De interne afspraken zijn vastgelegd in het kavelpaspoort. Hierin zijn onder andere afspraken opgenomen over het parkeren aan de rand van de wijk, geen schuttingen of duinen ter afscheiding van de particuliere tuinen en het gebruik van bleekmiddel. Niet alle afspraken zijn helemaal te controleren. Er zijn niet echt sancties mogelijk. Goede voorlichting blijkt veel meer het middel om de

gezamenlijke afspraken te handhaven. Recentelijk heeft de bewonersvereniging BEL hiertoe een nieuwe website gemaakt.

Vraag 14:

Werkwijze bij conflicten:

Er is niet echt ervaring met conflicten in de wijk. Mensen ervaren dat de wijk van hen is.

Resultaten en succes:

Vraag 15:

Behaald resultaat:

Het beoogde resultaat is zeker gehaald. Uit onderzoek naar bewonerstevredenheid blijkt EVA Lanxmeer tot de hoogste scores van Nederland te horen. Mensen wonen ook langer in deze wijk dan mensen in andere wijken.

Inmiddels waren er een 1000 tal van groepen uit alle delen van de wereld die de wijk hebben bezocht.

Vraag 16:

Randvoorwaarden en succes:

Belangrijke succesfactoren zijn:

- Netwerk
- Enthousiasme en charisma
- Commitment en overtuigd van de zin van het project
- Gezamenlijke visie aansluitend bij idealen van andere partners

Telefoongesprek met mevrouw S. Moolhuijzen, projectleider van de gemeente Culemborg op 3 juli 2013

Voldoet de wijk aan het doel en de verwachtingen van de gemeente Culemborg?

Jazeker. De wijk staat er inmiddels al vele jaren. Het EVA concept is nog steeds actueel en de basis voor de duurzame ontwikkeling van de wijk. Mede onder druk van economische ontwikkelingen zijn er enkele onderdelen anders uitgevoerd. Het aanvankelijk geplande percentage sociale woningbouw is niet gerealiseerd. Het concept van woon/werkpanden met kantoren aan huis, is in deze tijd moeilijk vorm te geven. De gemengde bestemming is op een aantal plekken gewijzigd in een woonbestemming.

Duurzaam-technisch is de wijk niet meer het meest innovatief. Wat de wijk nog steeds uniek maakt is de combinatie van vernieuwing in duurzaamheid, bewonersparticipatie, beperking van autogebruik en onderhoud van openbaar groen door bewoners.

Hoe ziet u de rol van de overheid?

Na een zeer intensieve samenwerking tussen de gemeente en de stichting E.V.A in de ontwikkelfase, heeft de gemeente de laatste vijf jaren de regie wat meer naar zich toe getrokken. De gemeente is immers eigenaar van de gronden. De uitgangspunten van het EVA concept zijn opgenomen in het bestemmingsplan. Daarnaast is er een werkgroep die adviseert over de vertaling van het EVA concept in de planontwikkeling.

Wat waren de succesfactoren van EVA Lanxmeer?

- De mandelige gebieden: Deze gebieden vormen een garantie voor maximale bouwgrenzen en zorgen voor sociale interactie tussen bewoners. Ook nieuwe bewoners worden verbonden aan hun woonomgeving door het gezamenlijke beheer van het mandelig gebied. Van belang was dat deze gezamenlijke gebieden niet te groot zijn en stedenbouwkundig logisch ingepast.
- Het unieke concept dat op meerdere vlakken vernieuwend en duurzaam is vormgegeven.
- De uitbesteding van het beheer aan de stichting Terra Bella verloopt tot grote tevredenheid en is een voorbeeld voor wat bewoners hierin kunnen betekenen.

Collectief Particulier Opdrachtgeverschap Laren III/Westermark te Lochem

Verslag van het interview met de heer Teun Beumer (initiatiefnemer en bewoner) op 5 juni 2013
De heer Ton ter Ellen (extern adviseur) was het eerste deel van het gesprek aanwezig.

Korte beschrijving

De provincie Gelderland wilde collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO) in de meest uitgebreide vorm stimuleren. De gedeputeerde zocht gemeenten die hieraan mee wilden werken. De gemeente Lochem zocht contact met de belangenvereniging voor Laren (Wakker Laorne) omdat deze eerder de gemeente had benaderd met verzoek om ruimte voor eigen initiatieven.

Laren is een kern in de gemeente Lochem die zich kenmerkt door een grote saamhorigheid. Bijna alle inwoners van Laren zijn lid van Wakker Laorne. De belangenvereniging wilde wel meewerken omdat ze kansen zag voor eigen middenstand en aannemers. De gemeente organiseerde een voorlichtingsbijeenkomst waarop zij bekend maakte dat zij een CPO initiatief wilde faciliteren en nodigde mensen uit hierover na te denken.

Er meldden zich zo'n 160 belangstellenden voor de 80 a 90 woningen in Westermark (Laren III). Vanuit dit gezelschap zijn de stuurgroepen per woningtype (duur, middelduur, starters en sociale huur) gevormd. De centrale stuurgroep bestond uit de voorzitters van de stuurgroepen per woningtype en twee vertegenwoordigers van Wakker Laorne. Er is bij het begin een externe deskundige begeleider ingeschakeld die ook aanschoof bij de stuurgroep. De gemeente participeerde bewust niet, ze stelde wel voorwaarden o.a. over woningtype, levensloopbestendigheid en welstand.

Belangrijk bij de start was de vele belangstellenden, de saamhorigheid in de kern Laren en de gekozen structuur met stuurgroepen en Wakker Laorne

Vraag 1:

Doelen en drijfveren:

De doelstelling van het gezamenlijk initiatief is om een eigen huis, op een eigen wijze zelf te bouwen. Het samenwerken was interessant; dit doel is later ontstaan als gevolg van het CPO aanbod van de gemeente.

Draagvlak voor opgave bij de omgeving:

Vraag 2:

Grenzen met omgeving:

De begrenzing van het plangebied was duidelijk voor de omgeving. De omgeving stond overwegend positief tegenover het initiatief. Men wist dat het eigen uitzicht op het buitengebied zou gaan verdwijnen, maar wilde meewerken aan het initiatief. De externe adviseur geeft aan dat juist dit voorbeeld van de vroegtijdige en serieuze betrokkenheid van de omgeving voor hem aanleiding was hiervoor ook in volgende projecten te kiezen.

Vraag 3:

Rol van de overheid

De betrokken bestuurders van provinciale en lokale overheid stonden positief tegenover dit initiatief tot collectief particulier opdrachtgeverschap. Er was frequent contact met de verantwoordelijke wethouder. Echter de gemeente hield zich goed op afstand van het initiatief. Ambtelijk waren de reacties niet altijd positief. Mogelijk had dit te maken met het feit dat de bewoners hun werk deden ofwel dat bepaalde ambtenaren het niet eens waren met alle onderdelen van het plan.

Er was geen sprake van tegenwerking van de overheid. Het was ook niet zo dat alle bevoegdheden waren geconcentreerd bij één contactpersoon bij de gemeente.

Bij de evaluatie achteraf is besproken dat de gemeente de eigen organisatie goed moet informeren.

De handhavende ambtenaren bleken nu eigen opvattingen te hebben over bijvoorbeeld het beeldkwaliteitsplan. Een vraag aan de planeconoom van de gemeente over de mogelijke doorberekening van 6% i.p.v. 19% btw werd zeer terughoudend benaderd.

De gemeente is een autoriteit, maar wordt door de initiatiefnemers niet als een neutrale partij beschouwd.

Vraag 4:

Andere organisaties

Er waren ook andere organisaties betrokken bij het initiatief. Bijvoorbeeld de bank en notaris waren bereidwillig om bij te dragen aan de collectieve afspraken, waarschijnlijk omdat de afzonderlijke woningeigenaren op een later tijdstip dan van hun diensten gebruik zouden maken.

Zo was het achteraf misschien mogelijk door collectieve inkoop bij de bouw nog meer voordelen te halen, dat was echter organisatorisch een brug te ver. Bij de twee-onder-een-kappers is wel samen gebouwd.

Vraag 5:

Omstandigheden

De aanleiding voor het initiatief was de politieke wens vanuit de provincie Gelderland om het collectief particulier opdrachtgeverschap te bevorderen.

De lokale politiek was enerzijds erg trots op het initiatief tot collectief particulier opdrachtgeverschap.

Lopende het project waren er ook enige kritische geluiden vanuit het beeld dat men misschien een wat hogere grondprijs had kunnen vragen. Deze situatie heeft mogelijk beïnvloed dat de gemeente het initiatief minder als succes heeft uitgedragen, dan de deskundigen in het landelijk werkveld.

Er was een goede verhouding tussen de verantwoordelijke wethouder.

Aard en omvang van de gemeenschappelijke opgave, werkwijze en draagvlak:

Vraag 6:

Grenzen opgave:

De gemeenschappelijke opgave tot de bouw van de 80 tot 90 woningen was duidelijk op het aangewezen perceel grond was duidelijk.

Vraag 7:

Kennis en informatie bij deelnemers:

De deelnemers hadden allen een beeld van de gezamenlijke opbrengst c.q. de te behalen resultaten. Die beelden waren niet voor ieder gelijk. De gemeente had vooraf aangegeven dat de grondprijs bepaald zou worden op de kostprijs van de grondexploitatie. Het was lastig voor bewoners dat zij niet wisten hoeveel de grond per m² zou gaan kosten.

Uiteindelijk heeft de gemeente alsnog een € 10 per m² opgenomen voor het fonds bovenwijkse voorzieningen, terwijl er bij aanvang van het initiatief geen beleid hierover was.

Er was een intensieve informatie-uitwisseling. Alle stuurgroepen (dus ook die per woningtype) maakten verslagen van vergaderingen en die werden aan ieder toegezonden. De hele groep van belangstellenden is in de samenwerkingsperiode van vier jaar zeker acht keer bijeen geweest.

In het begin van het proces was afgesproken in de stuurgroep dat iedereen dezelfde prijs per m² zou betalen. Dat bleek later niet haalbaar voor sociale woningen en starters.

Vraag 8:

Begrenzing van de deelnemers:

De groep belangstellenden voor de kavels was begrensd. Dat waren de mensen die zich in het begin hadden aangemeld. In het begin van het proces had de stuurgroep besloten dat de ruim 160 belangstellenden per woningtype in volgorde van aanmelding een kavel zouden mogen kiezen (na de verkaveling). Een groot deel van de belangstellenden (en ook actieve stuurgroepleden) wist toen dus nog niet of ze een (gewenst) kavel zouden kunnen kopen.

Vraag 9:

Functies en posities:

Er waren per woningtype stuurgroepen met vijf tot zeven leden. De voorzitters van die stuurgroepen werden uit hun midden gekozen en maakten deel uit van de centrale stuurgroep. In principe was iedereen gelijk, maar de voorzitters waren iets meer gelijk omdat zij participeerden in de centrale besluitvorming. Bij de starters waren er twee dames die het proces hebben getrokken. De andere belangstellenden stonden daar meer op afstand. De posities van de afzonderlijke vertegenwoordigers waren duidelijk. Toen iemand van buiten het dorp Laren zich beschikbaar stelde op mee te denken in een van de stuurgroepen per woningtype, was er enige terughoudendheid; maar dat is goed gegaan. De belangenvereniging Wakker Laorne maakt ook deel uit van de stuurgroep.

De vertegenwoordigers in de stuurgroep hadden evenzoveel stemmen als het aantal, dat zij vertegenwoordigden. Zij wisten dus precies wat hun invloed op besluitvorming kon zijn. Stemming was gelukkig maar een enkele keer nodig.

Vraag 10:

Verdeling van kosten en opbrengsten:

Alle deelnemers (mensen die hun belangstelling hadden opgetekend) hadden vooraf een beeld van de potentiële opbrengst. Er waren per woningtype ongeveer een zestal stuurgroepleden die de kar trokken voor de grotere (30 - 40) potentiële kopers. Deze rol werd erkend. Er was dus een groep mensen die zich veel meer heeft ingespannen dan anderen, terwijl ze niet wisten (er waren er die zelfs lager op de aanmeldingslijst stonden) of ze een gewenste woning zouden kunnen kopen. Pas na twee of drie jaar werd bekend hoe de kavels werden verdeeld en dus wie je buurman zou worden. De grondprijs was gekoppeld aan de kostprijs en daarmee niet bekend bij de deelnemers. Je wist nog niet hoe hoog de plankosten en de realisatiekosten van openbare ruimte zouden worden. Deze grondprijs was een moeilijk punt tijdens de rit. Zeker toen bleek dat de gelijke m2 prijs voor alle typen woningen zou betekenen dat starterwoningen en sociale huurwoningen niet haalbaar zouden zijn. Er is toen aan de gemeente informatie gevraagd over geldende verhoudingen tussen grondprijzen per woningtype. Het heeft veel overleg gekost om vervolgens hierover overeenstemming te bereiken tussen de stuurgroepleden.

Vraag 11:

Beeld van potentieel rendement:

Er is een gezamenlijk doel tot inrichting van een aantrekkelijke woonomgeving en bouw van een eigen aantrekkelijk huis. De vertaling daarvan is niet gelijk voor alle deelnemers. Er was vooraf niet goed in beeld wat deelnemers precies konden bijdragen. De potentiële bewoners die een actieve rol wilden nemen, hebben zich zelf hiervoor gemeld.

Vraag 12:

Besluitvorming:

De voorzitters van de stuurgroep per woontype waren lid van de centrale stuurgroep. Ieder lid van de stuurgroep had evenzoveel stemmen als het aantal potentiële kopers dat zij vertegenwoordigde. Dus iedereen die op de lijst stond had evenveel invloed.

Vraag 13:

Vastleggen van afspraken en sancties:

De interne afspraken per stuurgroep en van de centrale stuurgroep werden vastgelegd in de verslagen. Deze waren voor iedereen beschikbaar.

Er zijn afspraken gemaakt over het doorverkopen van de woning binnen drie jaar na oplevering. Dan moest men een bedrag betalen. Dat was geregeld.

Er waren ook andere situaties dat deelnemers zich niet aan afspraken hielden. Te weten de kleur van de stenen en het parkeren op eigen terrein. De centrale stuurgroep heeft mensen hier mondeling en schriftelijk op aangesproken. Echter het ontbreekt aan andere sanctie mogelijkheden.

Vraag 14:

Werkwijze bij conflicten:

Er is ervaring met een conflict opgedaan bij de noodzakelijke aanpassing van de verhouding tussen grondprijzen per type woning. Het heeft veel overleg en overtuiging gekost om hierover op één lijn te komen. De sociale infrastructuur bleek zodanig dat deze overeenstemming tot stand kon komen.

Het saamhorigheidsgevoel dat bestaat in de kern Laren is ook een van de succesfactoren van dit initiatief. De bevoegdheid om hier op te treden lag bij de centrale stuurgroep. Inmiddels is er een buurtvereniging Westermark opgericht en daarna kon de stuurgroep haar taken beëindigen.

Resultaten en succes:

Vraag 15:

Behaald resultaat:

Het resultaat van de gezamenlijke gebiedsontwikkeling is zowel economisch als sociaal positief. In het begin is er een enquête gehouden onder alle belangstellenden over wat men belangrijk vond in de woonomgeving.

Bij de evaluatie van het proces is vastgesteld dat de realisatie van het bouwplan ongeveer de helft van de tijd heeft gekost die de gemeente waarschijnlijk nodig gehad zou hebben. De doorberekening van de kostprijs als grondprijs leverde een aantrekkelijke grondprijs op voor de initiatiefnemers.

Vraag 16:

Randvoorwaarden en succes:

De randvoorwaarden voor het welslagen waren:

- Het snel kiezen van een organisatiestructuur met een tweeledige rol namelijk de besluitvorming én de communicatie met alle deelnemers
- De beschikbaarheid van een deskundige adviseur

Naast deze harde randvoorwaarden waren er enkele belangrijke succesfactoren:

- De goede afstemming met de overheid
- Het betrekken van de directe omgeving bij het plan.
- Een dorpsbevolking die van nature makkelijk iets samen oppakt.

Telefoongesprek met dhr. GJ Nolsen van de gemeente Lochem op 10 juli 2013

Voldoet de buurt aan het doel en de verwachtingen?

Het is gelukt deze wijk als CPO te ontwikkelen. Niet alles loopt altijd zoals verwacht. Architectonisch is de wijk niet heel hoogstaand, maar dat was ook niet een voorwaarde. De bewoners zijn tevreden en daar gaat het om. Zij waren ook verantwoordelijk voor de beeldkwaliteit. Er is een goede differentiatie aan woningen gerealiseerd.

Hoe ziet u de rol van de overheid?

De gemeente heeft zich op afstand gehouden. Helemaal aan het begin zijn de voorwaarden meegegeven. Zoals de differentiatie aan woningen en de gronduitgifte tegen kostprijs. Voorwaarden zijn ook wel nodig omdat de gemeente de openbare ruimte na realisatie weer ging beheren. Bij vragen heeft de gemeente kennis en deskundigheid ingebracht en adviezen gegeven. Dat is goed verlopen. De provincie was nauw betrokken via het aanjaagteam.

Wat waren de succesfactoren?

Het is een gedifferentieerde wijk geworden. Deze voorwaarde was dus belangrijk. De vrijwilligers van de belangenvereniging Wakker Laorne hebben er hard aan gewerkt. Er waren enkele kopers die meer achterover leunden.

Telefoongesprek met dhr. P. Koenders van de provincie Gelderland op 10 juli 2013

Rol van de provincie?

Westermark in Laren is een groot CPO met 90 woningen. De gedeputeerde hechtte waarde aan dit initiatief en is er enkele maanden op bezoek geweest. De provincie was wat meer betrokken dan bij andere initiatieven vanwege de omvang ervan. Provincie heeft wellicht een duwtje kunnen geven bij door initiatief en gemeente ervaren drempels.

Succesfactoren:

Een belangrijke succesfactor waren de enthousiaste en relatief deskundige mensen die betrokken waren bij dit initiatief. Een betrokken gemeenschap. De andere belangrijke succesfactor was de communicatie in het project. Vooral die goede communicatie heeft de bestemmingsplanprocedure soepel laten verlopen.

Stichting Stadstuin te Amersfoort

Verslag van het interview met dhr. Ruud Raats (vice voorzitter stichting en bewoner) op 21 juni 2013

Korte beschrijving

De buurt stadstuin als onderdeel van de wijk Nieuwland werd gebouwd vanaf 2000.

Bij de opzet van Stadstuin is gekozen voor zoveel mogelijk leefruimte in de onmiddellijke nabijheid van de woning. Uitgangspunt is een autoluwe, veilige woonomgeving met auto's uit het zicht.

Aansluitend aan de wijk was er een braakliggend gebied. Er waren plannen om daar een industriegebied te realiseren. De bewoners drongen aan op een groene inrichting. Dat was haalbaar wanneer de bewoners zelf de grond zouden betalen en het beheer van het gebied op zich zouden nemen.

Samen met de aankoop van hun woning kochten de ruim 750 bewoners tevens een aandeel (mandelig) van het openbaar groen. Er is een stichting opgericht die zorgt voor de instandhouding van het openbaar groen. Hierin participeren de gemeente en bewoners. Er is een vijfjarig beheersplan op basis waarvan jaarlijks een jaarwerkplan wordt gemaakt.

Vraag 1:

Doelen en drijfveren:

De doelstelling is vooral een economische. Het beheer van de stadstuin door de bewoners maakte mogelijk dat dit park werd gerealiseerd.

Draagvlak voor opgave bij de omgeving:

Vraag 2:

Grenzen met omgeving:

De nieuwe buurt sluit aan bij de bestaande wijk. De grenzen van het gebied zijn helder.

Vraag 3:

Rol van de overheid

Er waren plannen voor een bestemming als industrieterrein aan de rand van de woonwijk en nabij de snelweg. De bestaande bewoners pleitten voor een groene invulling. Dat werd mogelijk in de situatie dat de bewoners zelf (mandelig) de grond aankochten en met een betaling van fl. 10.000,- (gulden) het beheer voor de komende vijftig jaren kochten. Daarnaast draagt de gemeente bij.

De gemeente heeft deze constructie mede bedacht en participeert actief in de stichting. De gemeente levert twee bestuursleden, inmiddels is alleen de voorzitter ambtenaar en is de tweede gemeentelijk vertegenwoordiger een bewoner (de heer Raats)

De gemeente was goed aanspreekbaar en de contactpersonen hadden mandaat om de afspraken binnen de stichting te maken. De overheid kan hierbij goed haar invloed en taken overlaten; dat is zelfs haar doelstelling.

Vraag 4:

Andere organisaties

Het initiatief maakt geen onderdeel uit van een groter geheel, maar staat op zich zelf. Het is een uniek landelijk voorbeeld. De afspraken zijn vastgelegd op het niveau van dit specifieke gebied. De afspraken over het beheer door de stichting gelden voor vast. Er is een beheersplan voor de periode van vijf jaar.

De Stichting Stadstuin is van 2001 tot 2007 een stichting in oprichting geweest. De eerste bewoners zijn er komen wonen in 2000 en 2001. Het plan voor delen van de buurt, zoals in eerste instantie ontworpen, bleek niet haalbaar. Een herontwikkeling was nodig. Gevolg was dat tot 2007 het openbaar groen niet werd overgedragen en de ontwikkelaar Heijmans het beheerde. Heijmans handhaafde de gemaakte afspraken strak.

Er is een meerjarige afspraak met een hovenier.

Vraag 5:

Omstandigheden

De economische omstandigheden van beperkt overheidsbudget waren de aanleiding tot het initiatief.

Aard en omvang van de gemeenschappelijke opgave, werkwijze en draagvlak:

Vraag 6:

Grenzen opgave:

Het park en daarmee de openbare groenvoorziening zijn fysiek begrensd door water, wal en muur. Voor park is een acte van mandeligheid opgesteld. Mandeligheid is een soort garantie dat Stadstuin zich ook op die manier kan ontwikkelen. Er is wettelijk bepaald hoe je met het gebied om moet gaan. Daarmee voorkom je discussies over bijvoorbeeld het wel of niet mogen afschermen van een stuk grond voor eigen gebruik. Bovendien is mandeligheid heel democratisch: alle eigenaren (waarbij de woningcorporatie kan optreden als spreekbuis van de huurders) hebben zeggenschap over het totale gebied.

Het beheerplan begrenst de opgave wat betreft instandhouding.

Eenmaal per vijf jaar wordt een beheerplan opgesteld. Er is een taakverdeling tussen stichting stadstuin en gemeente. Jaarlijks wordt een jaarwerkplan opgesteld.

De stichting heeft normen vastgesteld voor beheer en gebruik van het park. Deze normen hebben betrekking op welstand, veiligheid en beheer. Afspraken zijn onder andere: niet BBQ-en, geen auto op openbaar terrein wassen, beperking aan was buiten hangen. De bewoners konden gedurende de eerste drie jaar hun woning niet verkopen.

Aanvullend aan de bestaande opgave, kunnen bewoners (en ook de stichting zelf) het initiatief nemen tot herinrichting bijvoorbeeld natuurlijk spelen, kruidentuin of zo. De stichting neemt een besluit over dergelijke initiatieven en besluit ook over eventueel inbrengen in het beheerplan.

Vraag 7:

Kennis en informatie bij deelnemers:

Alle bewoners zijn 'deelgenoot'. Via de nieuwsbrief en website ontvangen zij actuele informatie.

Op de websitepagina kunnen vve's actuele onderwerpen plaatsen of afstemming zoeken met andere bewoners. Portaal verhuurt de 750 huurwoningen. Haar huurders maken evenals de deelgenoten gebruik van het mandelig gebied. Huurders van de woningstichting Portaal kunnen wensen en ideeën ter verbetering van Stadstuin inbrengen.

Bij aanvang was er een structuur van VvE's per blok met een 'blokhoofd'. Deze voorzitter per blok was de vertegenwoordiger in de stichting. Deze getrapte structuur is verwaterd. Ook de spelregels zijn niet meer bekend bij de bewoners. Bewoners houden zich niet meer aan de oorspronkelijke afspraken bijvoorbeeld door honden los te laten lopen en openbaar groen toe te eigenen. Zij weten het ook niet meer. De afspraken zijn niet overgedragen bij de overdracht van woningen. De oorspronkelijke boekjes met spelregels zijn niet meer beschikbaar bij nieuwe bewoners.

Vraag 8:

Begrenzing van de deelnemers:

Alle inwoners zijn deelgenoot van de stadstuin. Zij kunnen participeren via de vergadering van deelgenoten. Uit hun midden worden de vertegenwoordigers in het stichtingsbestuur gekozen.

Vraag 9:

Functies en posities:

In Stadstuin zijn verschillende Verenigingen van Eigenaren aanwezig. Deze verenigingen vertegenwoordigen de huiseigenaren in een bepaald huizenblok. Zij zijn samen verantwoordelijk voor het onderhoud van hun pand en/of treden op als spreekbuis naar de vergadering van deelgenoten of Portaal.

Alle inwoners zijn via mandeligheid aandeelhouder van park, naar hoeven niet zelf te onderhouden.

Het stichtingsbestuur van Stadstuin wordt gevormd door 9 deelgenoten en 2 gemeentelijk vertegenwoordigers (ad 2 stemmen). De stemverhoudingen zijn vastgelegd.

De stichting is opdrachtgever voor taken van deelgenoten en taken van de gemeente.

Bij aanvang was er een structuur van VvE's per blok met een eigen bestuur. Het 'blokhoofd' (= de voorzitter) per blok was de vertegenwoordiger in de stichting. Deze getrapte structuur is verwaterd. Er is een voornemen om dat weer opnieuw in te voeren.

Vraag 10:

Verdeling van kosten en opbrengsten:

Alle bewoners hebben via de acte van mandeligheid een deel van het openbaar groen in hun bezit. Daarnaast hebben zij via een eenmalige bijdrage van 10.000 gulden het beheer voor vijftig jaar afgekocht.

De VvE's houden samen hun appartementsgebouwen schoon. Er is momenteel geen duidelijke relatie meer tussen de VvE's en de stichting.

De afzonderlijke deelgenoten leveren geen specifieke bijdrage aan het beheer. Het beheer wordt centraal door de stichting opgedragen aan de hovenier. Bewoners kunnen zelf initiatieven nemen. De stichting kan deze financieel ondersteunen en kan ook het beheer overnemen.

Communicatie is een erg belangrijk onderdeel. De stichting had bijvoorbeeld onlangs besloten tot de aanleg van natuurlijke speel-elementen. Bij de uitvoering waren bewoners niet goed op de hoogte ervan. Zij stonden letterlijk voor de bulldozer, waarna de speeltoestellen werden geschoven (maar opnieuw voor de woning van een ander).

Of er sprake is van een evenredige verdeling van kosten en opbrengsten is moeilijk te zeggen. Mensen kennen de situatie niet precies. De meerderheid van de mensen interesseert het eigenlijk ook niet.

Vraag 11:

Beeld van potentieel rendement:

Het potentieel resultaat van de samenwerking en de individuele bijdragen daaraan waren vooraf niet goed in beeld.

Vraag 12:

Besluitvorming:

Bewoners zijn deelgenoot. De deelgenoten zijn vertegenwoordigd in het stichtingsbestuur. Bewoners kunnen zelf initiatieven nemen en deze voorleggen aan het stichtingsbestuur. Deze initiatieven moeten dan wel passen in het concept. Bepaalde onderdelen van het oorspronkelijk concept voor de stadstuin zijn tot nu toe nog niet gerealiseerd (pluktuin, kruidentuin).

Vraag 13:

Vastleggen van afspraken en sancties:

De spelregels zijn vastgelegd in het spelregelboekje. In de periode dat de stichting nog in oprichting was, handhaafde Heijmans deze spelregels. In de daaropvolgende jaren zijn de spelregels veelvuldig overtreden bijvoorbeeld honden, BBQ, schommels, toe-eigening groen. Een deel kan oogluikend worden toegestaan, soms moet worden ingegrepen. De stichting staat op grotere afstand van de bewoners en er zijn geen sancties afgesproken.

Vraag 14:

Werkwijze bij conflicten:

Bewoners kunnen worden aangesproken op hun overtreding van de spelregels. In een enkel geval dat een bewoner zich een eigen tuin had toegeëigend en heringericht, is dat verwijderd. Na opnieuw herbouw en verwijdering is er een procedure tot de hoge raad gevolgd.

Resultaten en succes:

Vraag 15:

Behaald resultaat:

De economische doelstelling van het gemeenschappelijk initiatief tot beheer is geslaagd.

Bij aanvang was er wel een achterstand in het beheer omdat de stichting eerst na een vertraging van ongeveer 10 jaar kon starten. De kwaliteit van de grond bleek arm, dat wordt inmiddels beter.

Vraag 16:

Randvoorwaarden en succes:

Randvoorwaarden voor het welslagen van zo een initiatief zijn:

- Beschikbaarheid van het gebied
- Een passende structuur van stichting en beheersorganisatie
- Goede opzet van communicatie

Er wordt momenteel een parkwachter namens de stichting gemist. Het is belangrijk dat deze onafhankelijk is.

Informatie van de heer W. van der Stelt (gemeente Amersfoort) via email d.d. 25 juli 2013

Voldoet de wijk aan het doel en de verwachtingen?

Stadstuin is ontwikkeld als een wijk met veel groen, wonen in een park, geen eigen tuinen, ondergronds parkeren, e.d. Bewoners zijn eigenaar van al het groen. De gemeente is eigenaar van wegen, water en geluidswal.

Bewoners en gemeente zitten samen in de Stichting Stadstuin, en die Stichting is verantwoordelijk voor zowel het deel van de bewoners als van de gemeente. Dat is niet strikt zo geregeld in de statuten, maar dat is wel de meest werkbare vorm geworden in de praktijk.

De wijk voldoet voor een groot deel aan het doel. Wonen in het groen is absoluut gelukt, hoewel veel bomen moeite hebben (gehad) om goed aan te slaan, in de enorme grondophoging die Stadstuin is. Ondergronds parkeren lukt alleen hartje winter, en daarmee hebben we het grootste probleem te pakken: parkeren. Stadstuin is ontworpen met 0,3 parkeerplaats op maaiveld, en 1,3 parkeerplaats in de (parkeer)garages. Het moet hard vriezen willen bewoners hun auto in de garage parkeren, waardoor er vooral op maaiveld een parkeerknelpunt is.

Verder is Stadstuin vooral een 'normale' woonwijk: er wordt geklaagd over parkeren, hondenpoep e.d.

Hoe ziet u de rol van de overheid?

Bewoners zijn van nature geneigd om bij knelpunten zich tot de overheid te wenden. Van belang in een wijk als Stadstuin, is dat bewoners zich tot de Stichting wenden. Daar hebben bewoners erg aan moeten wennen. De gemeente is vertegenwoordigd in het stichtingsbestuur. Echter de gemeente gaat niet over alles dat bewoners aan de orde stellen.

Waar bij de aanvang van Stadstuin de rol van de overheid nog erg groot was, zo wordt inmiddels één van de twee bestuursplekken vanuit de gemeente ingevuld door een bewoner.

Wat waren de succesfactoren?

Een artikel in het boek 'Privaat beheerde woondomeinen in Nederland' beschrijft hoe het er in 2006 met Stadstuin voor stond. Inmiddels is er wel het nodige veranderd, en is de invloed van bewoners al veel groter geworden. Zoals het artikel spreekt over medezeggenschap en op dat moment nog een sterke regie van de overheid, kan ik nu vaststellen dat die (mede)zeggenschap van bewoners veel groter is geworden. Dat noem ik inmiddels wel een succesfactor. Waar de overheid moet bezuinigen op het onderhoud van de openbare ruimte, zijn bewoners daar in staat (door hun eigen financiële inbreng én invloed in het bestuur) het onderhoud op peil te houden, en zelfs te investeren in die openbare ruimte. Zo is er geïnvesteerd in verkeersdrempels, bomen, meer kleur in de wijk én speelvoorzieningen.