



BOOM | LEMMA

Perspectief op herstructurering

Een onderzoek naar het belang van organisatie en
management van de wijkontwikkelingsmaatschappij

Michiel Kort

Perspectief op herstructurering

Perspectief op herstructurering

Een onderzoek naar het belang van organisatie en management van de wijk-ontwikkelingsmaatschappij

Perspectives on Regeneration

A study on the importance of organization and management of the Urban Regeneration Company

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de
Erasmus Universiteit Rotterdam
op gezag van de
rector magnificus

prof.dr. H.G. Schmidt

en volgens besluit van het College voor Promoties.

De openbare verdediging zal plaatsvinden op
24 november 2011 om 13.30 uur

Michiel Bastiaan Kort
geboren te Delft



Promotiecommissie

Promotor: Prof.dr. E.H. Klijn
Tweede promotor: Prof.dr. M.J.W. van Twist
Overige leden: Prof.dr.ing. G.R. Teisman
Prof.mr.dr. E.F. ten Heuvelhof
Prof.dr.ir. R.E.C.M. van der Heijden

Omslagontwerp: Haagsblauw, Den Haag
Foto omslag: Tarwewijk Rotterdam, Hollandse Hoogte

© 2011 Michiel Kort | Boom Lemma uitgevers

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprerecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-90-5931-754-3
NUR 826

www.boomlemma.nl

Voorwoord

‘Papa schrijft een boek en als het klaar is, is het feest’. Dit vertelde Marijn tegen haar meester op school. Na een aantal vragen (‘waar gaat het over, wanneer is het klaar’) over het boek beantwoord te hebben, dacht ik er teruglopend naar de auto nog eens over na. Een heerlijk eenvoudige samenvatting van wat ik de afgelopen jaren heb gedaan. Ik heb een boek geschreven. In gedachten keek ik al uit naar dat feest.

De wens om te promoveren was er al toen ik in Delft studeerde. Ik wilde echter niet direct na afronding nog een aantal jaar op dezelfde universiteit doorbrengen. Weliswaar bleef ik er na mijn afstuderen wel een jaar werken, maar dat was natuurlijk lang geen vier jaar. Vervolgens kon ik beginnen met mijn eerste ‘echte’ baan, zoals me bij binnenkomst bij Berenschot werd verteld. Daar zouden ze op de universiteit toch anders over denken.

Bij Berenschot kwam ik terecht in een nieuwe adviesgroep Berenschot Procesmanagement. Deze groep positioneerde zichzelf onder meer als ‘academische werkplaats’. Mark van Twist, waar ik in Delft college van had en vervolgens mee had gewerkt, was directeur en er was een verbinding met een viertal hoogleraren die ik deels al kende van de TU Delft. Na een bijzondere sollicitatieprocedure als ‘professionele observant’ was het geregeld.

In deze wetenschappelijke en tegelijkertijd commerciële omgeving werd mij na een aantal jaar de mogelijkheid geboden met een promotieonderzoek te starten. Naast het advieswerk, dat wel. Na afweging van een aantal mogelijke onderwerpen, zoals ‘verliezers’ en ‘beschermdediersoorten’, kwam ik via een opdracht van het toenmalige ministerie van VROM op de wijkontwikkelingsmaatschappij. Dat vond ik interessant. Hoe kun je nu op een goede manier organiseren dat woonwijken veranderden van probleem- of achterstandsgebieden in mooie bloeiende wijken? De wijkontwikkelingsmaatschappij werd daarvoor de meest geschikte organisatievorm geacht, om redenen die later in dit boek uitgebreid aan de orde komen. Een promotieonderzoek over dit onderwerp bood mij de mogelijkheid me te verdiepen in de werking van dergelijke organisaties.

Nu het boek klaar is, ben ik blij. Wat ontspannen begon, veranderde – eerlijk is eerlijk – met name in de eindfase in knetterhard werken en zwoegen. Niettemin kijk ik er met veel plezier op terug. Aan het plezier en het mogelijk maken van mijn promotie hebben velen een bijdrage geleverd. Mark van Twist heeft mij niet alleen aangenomen, maar ook georganiseerd en gefaciliteerd dat ik ‘gastvrijheid’ vond bij Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit. Vervolgens heeft hij wat meer afstand genomen om in de eindfase van het onderzoek weer een belangrijke bijdrage te leveren aan de begeleiding van het onderzoek en als tweede promotor op te treden. Mark, ik stel je verantwoordelijkheidsgevoel enorm op prijs.

Op de Erasmus Universiteit werd ik snel gekoppeld aan Erik Hans Klijn, omdat mijn onderzoeksopzet goed paste bij zijn onderzoeksinteresse. Een betere begeleider kan een parttimepromovendus zich niet voorstellen. Erik Hans, je bleef er steeds weer voor zorgen dat mijn aandacht niet verslaptte, wat gemakkelijk kon in de wondere wereld van de Berenschot-adviseur. Vol overgave maakte je plannen, stuurde je me in de goede richting en becommentarieerde je mijn stukken. Je hebt me daarnaast geïntroduceerd in de wetenschappelijke wereld van congressen en publicaties. Wat mij betreft, gaan we daarmee door. Ik realiseer me nu dat jij, volledig tegengesteld aan mijn hypothese over de relatie tussen afstand en resultaten, juist een kleine afstand van belang acht voor goed presteren. Ach, je moet je natuurlijk ook een beetje verzetten tegen je promotor.

De verbinding tussen Berenschot en verschillende universiteiten heeft ervoor gezorgd dat ik veel stagiaires heb begeleid. Pauline, Jan Pedro, Yamina, Joost, Christian en Menno jullie hebben me allemaal op jullie eigen manier geholpen met het onderzoek. Speciaal bedank ik Jasper voor zijn enorme inzet in het onder de knie krijgen van SPSS. Veel dank gaat verder uit naar het bedrijf Berenschot voor de ondersteuning van mijn ambitie om een promotieonderzoek te combineren met advieswerk. En naar alle collega's en zeker ook oud-collega's voor de hulp en de support. Met name Bastiaan, Martin en Niels in de laatste fase van de promotie. En Ineke, fantastisch dat jij in de drukke werkzaamheden ook nog tijd vond voor het maken van meerdere conceptversies.

Daarnaast wil ik de collega's van de Erasmus Universiteit bedanken. Ondanks dat ik relatief weinig fysiek aanwezig was op mijn kamer in het M-gebouw, heb ik bij jullie interesse en bereidheid om te helpen gevonden als ik daar behoefte aan had.

En dan ben ik er bijna. Hoe vaak heb ik niet de vraag gekregen hoe je een promotie combineert met een drukke baan en gezin. Mijn antwoord bestond steevast uit hetzelfde ritueel: eerst mijn schouders ophalen en daarna zeggen dat het allemaal wel meevalt. Bregje, je kent ook het andere verhaal. Er zijn veel dingen waar ik je dankbaar voor ben en dit is er één van. Ook mijn ouders wil ik bedanken voor de steun en de betrokkenheid en het meelesen van concepten van mijn boek. Bedankt.

Op de steeds terugkerende vraag 'pappa, jij vandaag boven werken' kan ik nu een ander antwoord geven dan 'ja, vandaag gaat pappa boven werken'. Niet alleen wordt de studeerkamer Jascha's nieuwe kamer, het boek is nu klaar. Op naar het feest.

Rotterdam, juni 2011

Michiel Kort

Inhoudsopgave

Deel I Verkenning	9
1. Inleiding: De wijkontwikkelingsmaatschappij als instrument voor herstructurering	11
1.1 Herstructurering: een complexe opgave	12
1.2 Samenwerken is niet alleen noodzakelijk, maar ook lastig	14
1.3 De wijkontwikkelingsmaatschappij als bijzondere vorm van publiek-private samenwerking	18
1.4 Naar een onderzoeksvraag	24
1.5 Leeswijzer bij dit proefschrift	27
2. Theoretische verkenning van de wijkontwikkelingsmaatschappij	29
2.1 New Public Management en de wijkontwikkelingsmaatschappij	29
2.2 Meer over de organisatievorm van de wijkontwikkelingsmaatschappij	35
2.3 Governance en de wijkontwikkelingsmaatschappij	40
2.4 Over resultaat bereiken	47
2.5 Synthese: New Public Management versus Governance	51
3. De opzet van het onderzoek: overzicht en verdieping	53
3.1 Overzicht verkrijgen: uitvoering survey	53
3.2 Verdieping: vergelijkend case onderzoek	57
3.3 Operationalisering van de variabelen	63
Deel II Empirische analyse	73
4. Resultaten van de survey: organisatievorm of management?	75
4.1 Responsverantwoording	76
4.2 Enkele karakteristieken van de projecten	77
4.3 Resultaten: oordelen over opbrengsten	80
4.4 De organisatievorm	83
4.5 (Netwerk) management	87
4.6 Analyse: de impact van organisatievorm en management	89
4.7 Voorlopige conclusies na uitvoering van de survey	96

5. De wijkontwikkelingsmaatschappij in actie: drie Nederlandse cases vergeleken	99
5.1 Procesverloop op hoofdlijnen	100
5.2 De organisatievorm van de WOMs	110
5.3 Managementactiviteiten van de WOM	128
5.4 De bereikte resultaten van de wijkontwikkelingsmaatschappijen	143
5.5 Conclusie case onderzoek Nederland	149
6. Herstructurering in Engeland: Twee Urban Regeneration Companies vergeleken	155
6.1 Procesverloop op hoofdlijnen	156
6.2 De organisatievorm van de URCs	167
6.3 Managementactiviteiten van de URC	180
6.4 De bereikte resultaten van de URCs	196
6.5 Conclusie case onderzoek Engeland	200
Deel III Conclusies	207
7. Over de effectiviteit van de wijkontwikkelingsmaatschappij	209
7.1 De wijkontwikkelingsmaatschappij en het dominante discours over de aanpak van maatschappelijke vraagstukken	209
7.2 Een onderzoek naar de effectiviteit van de wijkontwikkelingsmaatschappij	213
7.3 Organisatievorm niet van belang, management wel	214
7.4 Meer over de relatie tussen organisatievorm en resultaat	221
7.5 Conclusies op de onderzoekshypothesen	227
7.6 Voorbij de voorkant: over de achterkant van de organisatievorm	228
Summary (in English)	235
Literatuur	247
Bijlagen	257
Over de auteur	292

Deel I Verkenning

1. Inleiding: De wijkontwikkelingsmaatschappij als instrument voor herstructurering

Al jarenlang wordt gewerkt aan herstructurering van verouderde gebieden. Vanaf halverwege de vorige eeuw is het thema continu op de politieke agenda terug te vinden. Hoewel de bewoording – stadsvernieuwing, stedelijke vernieuwing, krachtwijken-aanpak of meer recent de aanpak van aandachtswijken – en de focus veranderen, blijft herstructurering terugkeren in het beleid van de overheid.

Even zo lang heerst er ontevredenheid over de resultaten van herstructureringsprojecten. Niet alleen bij uitvoerende partijen, maar ook bij bewoners, politieke en maatschappelijke organisaties. De vraag hoe herstructurering te organiseren op een manier waarmee nu *wel* goede resultaten kunnen worden bereikt, komt keer op keer terug. Over het antwoord op deze vraag lopen de meningen uiteen. En niet alleen hierover. Ook over wat precies de problematiek is, wat het juiste schaalniveau is om de problematiek aan te pakken en wat de rol van de overheid moet zijn.

De aanleiding voor een groot aantal projecten is gelegen in de slechte kwaliteit van de bestaande woningvoorraad. Voor deze ‘fysieke’ aanpak is de overtuiging steeds meer dat er op een andere manier moet worden samengewerkt: er zijn nieuwe en op maatwerk gerichte organisatievormen nodig, waarin ook commerciële partijen betrokken zijn. De overheidsinvesteringen moeten daarbij een aantrekkelijk klimaat scheppen voor derden als marktpartijen en corporaties om te investeren. Op deze manier kan de wijk zijn aantrekkelijkheid hervinden.

In deze context zijn zogenaamde *wijkontwikkelingsmaatschappijen* ontstaan: zelfstandige organisaties waarin publieke en private partijen gezamenlijk werken aan en investeren in de realisatie van voornamelijk de fysieke herstructureringsopgave. Dergelijke organisaties zijn niet alleen actief in Nederland, maar ook in verschillende andere landen waaronder Engeland en de Verenigde Staten.

De wijkontwikkelingsmaatschappij staat centraal in mijn onderzoek. Wat is dat precies voor organisatie? Zou het met deze organisatie wel lukken om de gewenste resultaten te behalen? En wat zijn daarbij bepalende factoren of kenmerken?

De opbouw van dit inleidende hoofdstuk is verder als volgt. In de volgende paragraaf wordt de complexiteit van herstructurering beschreven. Vervolgens wordt ingegaan op het belang van samenwerking, samenwerking die vaak over de grenzen van publieke en private partijen heen gaat. Dan volgt een beschouwing over de wijkontwikkelingsmaatschappij als organisatie. Ik sluit dit hoofdstuk af met de probleemstelling en de onderzoeksvragen.

1.1 Herstructurering: een complexe opgave

De opkomst van herstructurering als prioriteit van beleid wordt in Nederland veelal in verband gebracht met de wijze waarop de stedelijke ontwikkeling heeft plaatsgevonden in de periode van wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog (Klijn, 1987; Briene et al., 1989). De vele goedkope en kwalitatief laagwaardige woningen die toen in hoog tempo zijn gebouwd, waren, toen de woningmarkt weer ruimer werd, niet langer interessant voor mensen met hogere inkomens. Zij konden zich betere woningen veroorloven en trokken weg. Hun plaats werd ingenomen door mensen met lagere inkomens. Na verloop van tijd kregen de naoorlogse wijken een steeds eenzijdiger samenstelling waar economische en sociale problemen zich opstapelden. Hoewel de wederopbouw wellicht specifiek is voor Nederland, is een migratiestroom vaker de start van opkomende problemen. In Engeland bijvoorbeeld is de noodzaak om herstructurering aan te pakken toegenomen als gevolg van de wegtrekkende industrie naar lage lonen landen. Hierdoor namen de werkloosheid van de achterblijvende bevolking en de leegstand toe.

De omvang van de herstructureringsopgave is in Nederland uitgebreid onderzocht. De resultaten zijn in verschillende beleidsdocumenten neergelegd (zie bijvoorbeeld VROM, 1997, 2000, 2007, 2008, 2010; VROM Raad, 2002). Wat daaruit in ieder geval steeds duidelijk wordt, is dat de herstructureringsproblematiek¹ bestaat uit een verzameling van meerdere (deel)problemen en dat de kwaliteit van de herstructureringswijken achterblijft juist vanwege de opeenstapeling van deze problemen. De problematiek kan als volgt worden getypeerd:

‘... schooluitval, een verloederde en eenzijdige woon- en leefomgeving met weinig mogelijkheden voor sociale contacten, hoge (jeugd) werkloosheid, een gebrekkige inburgering van nieuwkomers en achterblijvende emancipatie van vooral niet-westerse vrouwen, weinig werkgelegenheid in de buurt, ontoereikende jeugdzorg, gezondheidsachterstanden, criminaliteit en gevoelens van onveiligheid, en het ontbreken van relevante sociale netwerken en contacten komen in deze wijken veelvuldig en naast elkaar voor. De problemen staan niet op zichzelf; de hardnekkigheid van de problematiek is vooral gelegen in de cumulatie van al deze problemen.’ (VROM, 2007, p. 3).

Bij herstructurering spelen derhalve allerlei kwesties die onderling vervlochten zijn, die betrokkenheid vragen van meerdere partijen en waarbij sprake is van veel onderlinge afhankelijkheden. Er is een aantal kenmerken te benoemen dat gezamenlijk het complexe karakter van herstructurering bepaalt. In onderstaand overzicht worden deze

¹ Er worden veelal drie componenten onderscheiden waarop herstructurering betrekking heeft: *fysiek*, *economie* en *sociaal*. Fysiek gaat over woningen, voorzieningen en openbare ruimte. Vaak moet hiertoe vastgoed worden aangekocht en zijn renovatie en sloop/nieuwbouw belangrijke activiteiten. Economie heeft betrekking op de economische ontwikkeling van het gebied: werkloosheid, bedrijvigheid en de ontwikkeling van het gewenste economische profiel. Sociaal heeft betrekking op aspecten als opleiding, onderwijs, veiligheid en criminaliteit. In de sociale problematiek is niet zelden de aanleiding voor herstructurering gelegen.

uiteengezet (zie bijvoorbeeld Van der Wouden, 1996; Tops en Weterings, 2001; Marsh en Rhodes, 1992; Pierre, 1997):

1. Herstructurering kenmerkt zich door schaalvariëteit. Een wijk is vaak het kristallisatiepunt voor problemen. Dat wil echter niet zeggen dat de wijk altijd ook het juiste schaalniveau is om problemen op te lossen. Voor het oplossen van sociaal-economische achterstanden zijn bijvoorbeeld ook, of juist ook interventies van buiten de wijk noodzakelijk.
2. Herstructurering heeft meerdere doelstellingen die in elkaars verlengde kunnen liggen, maar ook onderling strijdig kunnen zijn. Een versterking van de positie van stedelijke woonmilieus heeft meer kans van slagen als er bij het ontwikkelen van woningen tegelijkertijd aandacht is voor de kwaliteit van de leefomgeving, de veiligheid, de bereikbaarheid en publieke voorzieningen zoals onderwijs.
3. Herstructurering krijgt vaak vorm in een aanpak van een groot aantal deelprojecten. Elk van deze deelprojecten zal op een bepaald aspect van herstructurering focussen (fysiek, sociaal en/of economisch). Terwijl de projecten in theorie van elkaar gescheiden lijken, kunnen deze in de praktijk niet los van elkaar worden gezien. Het ene project kan het succes van het andere beïnvloeden. Een veelheid aan projecten vereist bovendien het behouden van het totaaloverzicht.
4. Herstructurering vraagt om een aanpak die ruimte laat voor de inbreng en betrokkenheid van veel partijen: overheden, woningcorporaties, bewoners en hun organisaties, projectontwikkelaars en maatschappelijke partijen. Doelstellingen en belangen van deze partijen kunnen haaks op elkaar staan. Het verbinden hiervan stelt partijen steeds weer voor nieuwe uitdagingen.
5. Herstructurering is te bezien vanuit verschillende invalshoeken, die elk eigen accenten leggen bij een keuze voor een mogelijke oplossingsrichting of aanpak. Gemeenten of corporaties willen bijvoorbeeld hogere inkomens aantrekken, terwijl de huidige bewoners eerder kijken naar leefbaarheid en de mogelijkheid om na de herstructurering eventueel terug te keren.
6. Opvattingen, verlangens en voorkeuren met betrekking tot herstructurering zijn dynamisch en veranderen door de tijd. Omgevingsontwikkelingen of veranderde economische omstandigheden zijn hier mogelijke oorzaken van. Denk bijvoorbeeld ook aan de invloed van bevolkingsontwikkelingen, zoals bevolkingskrimp en vergrijzing en veranderende inzichten in de stedenbouw en woonvoorkeuren.

Uit bovenstaande beschrijving wordt de complexiteit duidelijk. Herstructurering is niet alleen inhoudelijk complex, maar ook procesmatig vanwege de veelheid aan betrokken partijen. Voor de aanpak van de problemen zijn meerdere oplossingen mogelijk. De keuze voor een oplossing is mede afhankelijk van de probleempcepties van degenen die een oplossing zoeken en veronderstelde causaliteiten tussen oorzaak en gevolg.

Herstructurering lijkt derhalve de typische kenmerken te vertonen van complexe maatschappelijke beleidsproblemen of ‘wicked problems’ (Rittel en Webber, 1973; Koppenjan en Klijn, 2004). Er is tussen de verschillende partijen niet alleen discussie over wat nu eigenlijk het probleem is, er is daarnaast ook discussie over de te kiezen oplossingsrichting. De situatie zal van geval tot geval verschillen; ‘de’ herstructureringsopgave bestaat niet. En daarnaast zal elke partij zijn eigen criteria hebben voor de afweging van en keuze voor alternatieve oplossingsrichtingen. Het mag duidelijk zijn dat het vinden van een gezaghebbende oplossing niet eenvoudig is. Om in een dergelijke context voortgang te bereiken is samenwerking noodzakelijk.

1.2 Samenwerken is niet alleen noodzakelijk, maar ook lastig

De ambitie om resultaten te bereiken in herstructureringsprojecten vergt gezamenlijke actie (Klijn, 1996; Pierre, 1997) en intensieve betrokkenheid van meerdere partijen. Geen enkele partij lijkt in staat alle relevante aspecten van het vraagstuk te overzien. Daarnaast lijkt geen enkele partij krachtig genoeg om een oplossing eenzijdig af te dwingen (Teisman, 2001a). Hoewel doorgaans zeer veel partijen kunnen verhinderen dat anderen ze iets opleggen, ontbreekt het diezelfde partijen tegelijkertijd aan ‘doorzettingsmacht’. In toenemende mate wordt beleid in de steden daarom ook gemaakt en uitgevoerd in samenwerking tussen een groot aantal partijen.

Samenwerking in het geval van complexe problemen, zoals herstructurering, zal al snel tot betere resultaten leiden dan individueel handelen van partijen. Koppenjan en Klijn (2004, p. 114) noemen hiervoor drie redenen. Ten eerste zal individueel handelen leiden tot blokkades en vertraging door andere partijen. Immers partijen beschikken over hindermacht. Succes of falen hangt daarmee mede af van de mee- of tegenwerking van andere partijen. Ten tweede is kennis over het probleem en de mogelijke oplossingen verspreid over partijen. Individueel handelen zal tot minder goede oplossingen voor complexe problemen leiden, omdat de kennis van anderen niet wordt benut. Ten derde is individueel handelen niet wenselijk omdat dit geen recht doet aan de waarden van andere partijen in het proces. Wanneer een concreet product (zoals een nota, een plan, een ‘oplossing’) onvoldoende rekening houdt met de inbreng en afhankelijkheid van andere partijen komt er van de realisatie doorgaans weinig terecht.

1.2.1 De meerwaarde van samenwerking tussen publiek en privaat

Samenwerking in het geval van herstructurering strekt zich vaak uit over de grenzen van het publieke en het private domein. Er wordt dan gesproken van publiek-private samenwerking, een vorm van samenwerking die als volgt kan worden omschreven:

‘more or less sustainable cooperation between public and private actors in which joint products and/or services are developed and in which risks, costs and profits are shared.’ (Klijn en Teisman, 2003).

Beleidsmakers en onderzoekers veronderstellen dat juist een meer intensieve samenwerking tussen publieke en private partijen toegevoegde waarde heeft. De toegevoegde

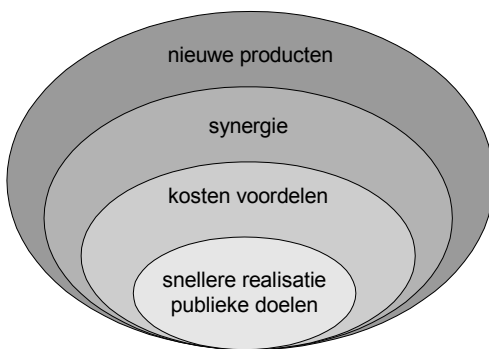
waarde of 'meerwaarde' kan uiteenlopende vormen aannemen (Teisman en In 't Veld, 1992; Osborne, 2000). Ten eerste kunnen beleidsuitkomsten op deze manier niet alleen sneller worden bereikt, maar ook inhoudelijk beter zijn (Savas, 2000; Ghobadian et al., 2004; Hodge en Greve, 2005). Als private partijen eerder worden betrokken, kunnen ze een grotere bijdrage leveren dan in geval van een meer traditionele klant-opdrachtgever of principal-agent relatie. In die laatste situatie kunnen private partijen namelijk alleen reageren op vooraf geformuleerde voorstellen of in geval van aanbesteding strijden om hun voorstel te mogen uitvoeren. In geval van publiek-private samenwerking worden private partijen al op enig moment betrokken tijdens het formuleren van het voorstel.

Daarnaast kan samenwerking tot meerwaarde in financiële termen leiden; een betere prijs-kwaliteitverhouding (Kenniscentrum PPS, 2001; Van Ham en Koppenjan, 2002). Projecten kunnen tegen lagere kosten worden gerealiseerd en in stand worden gehouden. Of de (inhoudelijke) synergie van kennis en expertise van partijen wordt versterkt waardoor de kwaliteit van het product of de ontwikkeling toeneemt. Dit vertaalt zich naast kwalitatieve termen ook in financiële termen. De vastgoedwaarde van woningen kan bijvoorbeeld stijgen door een inhoudelijk goed masterplan waarin ruimte is voor innovatieve oplossingen.

Een sterkere inhoudelijke meerwaarde wordt bereikt wanneer ook nieuwe producten worden gerealiseerd die zonder de samenwerking tussen de partijen niet tot stand zouden zijn gekomen. In dat kader kan gedacht worden aan nieuwe woonconcepten, nieuwe zorgconcepten of tijdelijke bestemmingen voor leegstaande gebouwen tijdens de uitvoering van het project.

Zo ontstaat een oplopende gradatie van meerwaarde: snellere realisatie van publieke doelen, kostenvoordelen (efficiëntie), inhoudelijke synergie en nieuwe producten. In figuur 1.1 staan deze weergegeven. Hoe groter de meerwaarde is die wordt nagestreefd, hoe intensiever de samenwerkingsbehoefte lijkt te zijn.

Figuur 1.1: Meerwaarde van samenwerking (gebaseerd op Klijn et al., 2006)



De aandacht voor samenwerking tussen publieke en private partijen beperkt zich al lang niet meer tot een enkel beleidsterrein. Aanvankelijk bevonden projecten in Nederland zich vooral op het terrein van infrastructuur- en gebiedsontwikkeling, zoals de aanleg van nieuwe woonwijken (Vinex-wijken) en herstructureringsprojecten (Klijn en Teisman, 2000; Hodge en Greve, 2005). Vandaag de dag is publiek-private samenwerking in Nederland steeds meer doorgedrongen in andere sectoren, zoals gezondheidszorg, onderwijs, maar ook ontwikkelingssamenwerking. In kader 1.1 wordt de ontwikkeling van publiek-private samenwerking in Nederland toegelicht.

Ook in veel andere landen is publiek-private samenwerking een populaire samenwerkingsvorm. Alleen al op het terrein van herstructurering zijn in verschillende landen gezamenlijke organisaties van publieke en private partijen opgericht die werken aan het initiëren, stimuleren en organiseren van verschillende vormen van stedelijke ontwikkelingsopgaven (zie bijvoorbeeld Macchiarola, 1986; Pierre, 1997; Geddes, 2008).

Kader 1.1: Ontwikkeling van publiek-private samenwerking in Nederland

PPS in Nederland kent al een lange historie. Een beroemd voorbeeld dat lang teruggaat is het voorbeeld van de Verenigde Oost-Indische Compagnie (VOC). Deze organisatie, opgericht in 1602, had als doelstelling handel en transporten te organiseren naar het verre oosten. De gemeente Amsterdam participeerde voor ongeveer 50% in het risicodragende kapitaal van de VOC. De VOC was daarnaast weer direct betrokken bij de (her)inrichting van de stad. Daarmee is de VOC te typeren als een samenwerkingsverband tussen overheid en bedrijfsleven.

Als we dan een aantal eeuwen overslaan en kijken naar de vorige eeuw dan is eigenlijk een golfbeweging te onderscheiden ten aanzien van de belangstelling voor PPS. Halverwege de jaren tachtig ten tijde van het tweede kabinet Lubbers is er veel aandacht voor PPS. De reden voor de belangstelling is dan voornamelijk financieel. Het Rijk heeft onvoldoende geld om alle projecten zelf te kunnen realiseren. In het regeerakkoord van 1986 staat hierover het nodige opgenomen. Zo staat opgenomen dat nieuwe vormen van samenwerking tussen publieke en private partijen gesloten worden met lokale overheden, lokale en regionale private partijen en indien noodzakelijk met de centrale overheid. Deze vormen zijn gericht op het vergroten van het investeringsvolume op bijvoorbeeld het gebied van stedelijke vernieuwing.

In deze periode is onder meer een aantal stedelijke vernieuwings- en infrastructuurprojecten opgestart, ondersteund door het Rijk, waar private en publieke partijen samenwerkten. De populariteit van PPS is vervolgens weer gedaald. Onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar twee gerealiseerde tunnelprojecten wees uit dat het Rijk met PPS juist duurder uit zou zijn. Daarnaast bleek het kiezen, opzetten en inrichten van een geschikte organisatievorm voor PPS voor twee grotere spoorprojecten, de Hogesnelheidslijn en de Betuweroute, moeizaam te verlopen.

De belangstelling kwam weer op ten tijde van het aantreden van het tweede kabinet Kok dat streefde naar gecontroleerde uitbreiding van de PPS-projecten in Nederland. In het vervolg zijn er door verscheidene provincies en gemeenten PPS-projecten gestart op terreinen als infrastructuur en stedelijke ontwikkeling, maar ook in de gezondheidszorg en in het onderwijs. Het doel waarmee PPS-projecten werden gestart, heeft in deze periode een andere focus dan in de eerste periode. Waar in de eerste periode vooral het accent ligt op het besparen van publieke middelen, ligt in de tweede periode het accent op het aantrekken van private middelen (niet alleen financiën, maar ook kennis en expertise) met publieke middelen.

PPS is door de jaren heen hoe langer hoe meer ‘common practice’ geworden, vooral bij gemeenten. Over het algemeen kunnen twee vormen van publiek-private samenwerking onderscheiden worden (Ecorys 2002):

1. Samenwerking gericht op gezamenlijke planvorming en ontwikkeling. Dit wordt veel toegepast bij gebiedsgerichte en stedelijke (her)ontwikkelingsprojecten.
2. Samenwerking gericht op uitvoering, waarin de overheid doorgaans de planvormingsfase zelfstandig doorloopt om het project vervolgens in de markt te zetten.

1.2.2 Organiseren van samenwerking is lastig

Samenwerken bij de realisatie van herstructureringsprojecten heeft naar verwachting meerwaarde en zal tot betere resultaten leiden. Tegelijkertijd is samenwerking in de praktijk niet eenvoudig tot stand te brengen. Interacties tussen partijen zijn vaak tijdrovend en verlopen niet zelden moeizaam. De transactiekosten van samenwerking zijn hoog (Williamson, 1996). Na de hoge verwachtingen met betrekking tot samenwerking in adviesnota's, beleidsplannen, convenanten en ontwikkelingsvisies zijn dan ook vaak kritische geluiden te horen over de moeizame praktijk van samenwerking. Resultaten vallen in de ogen van betrokkenen veelal tegen of komen in ieder geval een stuk langzamer tot stand dan verwacht (Kort, 2005).

Naar de oorzaken hiervan en succes- en faalfactoren is specifiek op het terrein van publiek-private samenwerking veel onderzoek gedaan (zie bijvoorbeeld Canoy, Janssen en Vollaard, 2000; Ernst&Young, 2001; Van Ham en Koppenjan, 2002; Ecorys, 2002; Hodge en Greve, 2005). Deze onderzoeken bevestigen een aantal algemene beelden over de praktijk van samenwerking. Samenwerking is vaak buitengewoon lastig tot stand te brengen en vol te houden in een context waarin belangen niet per definitie in lijn liggen met elkaar, verantwoordelijkheden uiteenlopen, informatie verspreid is over meerdere partijen, partijen elkaar niet vertrouwen, rationaliteiten conflicteren, opvattingen over de urgentie van problemen verschillen en de ideeën over waar het heen moet voortdurend verschuiven tussen en binnen partijen.

Naast deze algemene beelden komt uit de onderzoeken ook een aantal bijzonderheden voor publiek-private samenwerking naar voren. Publiek-private samenwerking is een wezenlijk andere vorm van samenwerking dan de traditionele manier van samenwerken. Afhankelijk van het gekozen arrangement vindt een bepaalde mate van vermenigving van rollen, taken en verantwoordelijkheden en risicodeling plaats. Partijen moeten bij aanvang niet alleen aan elkaar, maar ook aan deze andere wijze van samenwerking wennen. In veel publiek-private samenwerkingsprojecten wordt een aparte organisatie opgericht waarin de samenwerkende partijen participeren. Niet zelden ontstaat er spanning tussen de lijnorganisaties van de samenwerkende partijen en de zelfstandige projectorganisatie die voor de duur van het project is opgericht.

Daarnaast vereist publiek-private samenwerking specifieke expertise bijvoorbeeld op juridisch of financieel vlak, maar ook op het vlak van project- en procesmanagement.

Deze expertise moet worden ontwikkeld en wordt groter naarmate de ervaring met publiek-private samenwerking toeneemt. Tenslotte roept publiek-private samenwerking vragen op over de positie van een overheid binnen deze samenwerking. Kan een overheid nog wel worden aangesproken op een gemaakte keuze als zij deze niet alleen, maar in samenspraak met de participerende partijen maakt? En wat betekent dit voor de democratische legitimiteit?

De term samenwerking roept in eerste instantie dus vooral ‘warme’ associaties op, maar staat daarnaast voor een werkwijze die in de praktijk lang niet altijd even gemakkelijk te realiseren valt (Van Twist, 2002). Bij de aanpak van complexe problemen kan er altijd een afweging worden gemaakt tussen de potentiële meerwaarde van samenwerking en de beperkingen en kosten van een dergelijke samenwerking (OECD, 2008). En daarbij komt nog dat wat door de ene partij als een goed resultaat wordt gezien, door de andere partij als een suboptimaal of erger nog als een slecht resultaat wordt gezien.

Ondanks al deze bezwaren en moeilijkheden kan samenwerking tussen publieke en private partijen nog steeds op veel belangstelling rekenen (zie bijvoorbeeld Hodge, Greve en Boardman, 2010). Publiek-private samenwerking wordt over het algemeen beschouwd als belangrijke horizontale vorm van sturing in de netwerk samenleving. Dit maakt de vraag hoe goede samenwerking dan is te organiseren uiterst relevant en maakt het terrein van herstructurering tot een interessant studieterrein gezien de opgedane ervaring met publiek-private samenwerking.

1.3 De wijkontwikkelingsmaatschappij als bijzondere vorm van publiek-private samenwerking

Om herstructureringsprojecten te realiseren raken beleidsmakers en andere betrokkenen er steeds meer van overtuigd dat er een andere vernieuwende aanpak nodig is. Er is intensieve samenwerking nodig tussen publieke en private partijen die vorm krijgt in een zelfstandige organisatie van de gezamenlijke partijen. Hiertoe worden in Nederland, maar ook in andere landen veelvuldig samenwerkingsverbanden ingesteld (Pierre, 1997; Geddes, 2008). Dergelijke organisaties worden ook wel wijkontwikkelingsmaatschappijen genoemd.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de wijkontwikkelingsmaatschappij als bijzondere vorm van publiek-private samenwerking. De volgende vragen komen aan de orde: hoe zijn wijkontwikkelingsmaatschappijen opgekomen, wat zijn het voor organisaties en welke veronderstellingen gaan er achter de toegevoegde waarde van deze organisaties schuil.

1.3.1 Opkomst van de wijkontwikkelingsmaatschappij

In de VROM Nota Mensen, Wensen, Wonen uit 2000 wordt sterk ingezet op de noodzaak tot samenwerking met private partijen en woningcorporaties. De Nota geeft het belang van samenwerking met marktpartijen als volgt aan (VROM, 2000, pagina 254):

‘De grote transformatieopgave kan het investerings- en organisatievermogen van commerciële partijen zeer goed gebruiken’.

Om uitvoering te geven aan deze grote en complexe opgave en de realisatie te versnellen zijn nieuwe op maatwerk gerichte organisatievormen nodig. Het gaat om flexibele vormen waarin ook commerciële partijen betrokken moeten worden. Juist hun inbreng kan de differentiatie, kwaliteit en creativiteit ten goede komen (VROM Raad, 2000). Deze organisatievormen worden in het vervolg wijkontwikkelingsmaatschappijen genoemd (zie bijvoorbeeld Tweede Kamer, 2002a en 2002b). Om met de werking van dergelijke organisatievormen te experimenteren hebben zes pilot wijkontwikkelingsmaatschappijen in 2001 een financiële bijdrage gekregen in de proceskosten. Vervolgens is een monitor wijkontwikkelingsmaatschappijen van acht projecten opgezet om de ontwikkelingen te volgen en de kennis te verspreiden (Berenschot, 2002 en 2003).

Voor de organisatievorm van de wijkontwikkelingsmaatschappij bestaat geen precieze omschrijving of definitie waarmee al dan niet vast staat of een samenwerkingsverband een wijkontwikkelingsmaatschappij is. Dit leidt in de praktijk tot een variëteit aan organisatievormen. Het precieze aantal wijkontwikkelingsmaatschappijen is derhalve ook niet eenvoudig aan te geven. Eind 2008 waren er op grond van een ingestelde regeling voor vrijstelling van overdrachtsbelasting² ongeveer 20 organisaties als wijkontwikkelingsmaatschappij erkend. Dit aantal is laag gezien het totale aantal samenwerkingsverbanden dat in de Nederlandse steden met fysieke herstructurering aan de slag is.³

Ook in andere landen zijn soortgelijke organisaties waarneembaar. In Engeland bestaan er bijvoorbeeld de Urban Regeneration Companies (URCs). De instelling van deze organisaties volgde uit een commissie rapport over problemen in de Engelse steden (Urban Task Force, 1999). De Taskforce had de opdracht van de regering om de oorzaken van de achteruitgang van het bestaande stedelijke gebied te identificeren en aanbevelingen te formuleren om de ontwikkelingen om te buigen. In het rapport wordt gesteld dat er een compleet andere aanpak nodig is (een ‘Urban Renaissance’). De Taskforce constateert dat succesvolle herstructurering gebaseerd moet zijn op lokaal en democratisch leiderschap, participatie van relevante stakeholders en de inzet van publieke middelen om private investeringen aan te trekken. Bovendien is een integraal pakket van maatregelen nodig om niet alleen de fysieke omgeving aan te pakken, maar ook de economische en sociale situatie. Het bestaande instrumentarium is onvoldoende om de herstructurering ook daadwerkelijk te realiseren, met name in gebieden die erg te lijden hadden onder achteruitgang.

² Regeling vrijstelling overdrachtsbelasting voor investeringen in stedelijke herstructurering. Een van de problemen die op kwam bij de vorming van wijkontwikkelingsmaatschappijen betrof de overdrachtsbelasting die dergelijke organisaties dienden te betalen bij inbreng van bezit in de maatschappij en vervolgens weer bij het eruit halen. Hiervoor is een vrijstellingsregeling ingesteld die (met terugwerkende kracht) vanaf 1 januari 2005 in werking is getreden. Voorwaarde voor deelname is dat je door het Rijk erkend bent om van de regeling gebruikt te mogen maken.

³ Een verklaring hiervoor heb ik niet kunnen vinden. Mogelijke verklaringen zouden kunnen zijn dat de administratieve lasten van de regeling hoog zijn of dat de regeling niet zo bekend is.

Het rapport pleit verder, in tegenstelling tot de ontwikkelingen in Nederland, voor meer en betere ondersteuning van de centrale overheid bij de uitvoering van de herstructurering. Onder meer door financiële middelen voor een langere periode beschikbaar te stellen, budgetten van verschillende departementen aan elkaar te koppelen en expliciet commitment te geven aan lokale strategieën die passen binnen het landelijk beleid. Het rapport stelt een nieuw pakket van maatregelen voor, waaronder een stroomlijning van het planningsproces, snellere onteigening, belastingmaatregelen en toegang tot financiering. Daarnaast stelt het rapport voor om voor specifieke gebieden zelfstandige organisaties op te richten en deze te belasten met de uitvoering van de herstructureringsopgave, de zogenaamde Urban Regeneration Companies.

Niet snel na het verschijnen van het rapport waren er drie pilot URCs opgericht. De resultaten van de evaluatie daarvan (Parkinson, 2000) werden overtuigend genoeg bevonden om het programma uit te breiden. Een van de positieve effecten was bijvoorbeeld het toegenomen vertrouwen van de private sector om te investeren. In het Urban White Paper: 'Our Towns and Cities; Delivering an Urban Renaissance' (DETR, 2000) werd een programma van 12 nieuwe URCs voorgesteld in de komende twee tot drie jaar. De eerste vijf zouden in de zomer van 2001 vastgesteld moeten zijn. Er werd geen limiet gesteld op het totale aantal URCs dat actief zou kunnen zijn, maar omdat de beschikbare budgetten gelimiteerd waren, werd het aantal van twaalf als uitgangspunt genomen. Na het initiëren van het programma zijn er meer dan 20 opgericht.⁴

1.3.2 Wat is de wijkontwikkelingsmaatschappij voor organisatie?

Een wijkontwikkelingsmaatschappij is een zelfstandige organisatie die op afstand van de overheid staat en als zodanig kan functioneren. Het doel van een dergelijke organisatie is herontwikkelingen te coördineren en te leiden en nieuwe investeringen in probleemgebieden te doen en/of aan te trekken (zie bijvoorbeeld ODPM, 2004 en VROM, 2002). Het eigenaarschap van de wijkontwikkelingsmaatschappij wordt gevormd door voornamelijk lokale partijen. Deze partijen vormen een gezamenlijke organisatie en delen in de risico's die gepaard gaan met de herontwikkeling. Daarnaast zorgen partijen samen voor het managen van de wijkontwikkelingsmaatschappij en het proces daaromheen.

De Nederlandse overheid heeft een aantal kenmerken benoemd die onderscheidend zijn voor een wijkontwikkelingsmaatschappij ten opzichte van andere samenwerkingsver-

⁴ De laatste URC is opgericht in oktober 2007 (Wolverhampton Development Company). De figuur van URC is daarmee zeker aangeslagen. Per 1 juli 2009 zijn er nog 18 actief (HCA, 2009), omdat een aantal URCs is opgehouden te bestaan en/of omgevormd tot andere organisaties, zoals Economic Development Companies (EDC's). Deze organisatievorm is vanaf 2007 ondersteund door de centrale overheid als de manier om economische ontwikkeling en herstructurering te realiseren die beter past bij het regionale schaalniveau. Hoewel een EDC qua organisatievorm veel overeenkomsten heeft met een URC is het schaalniveau anders en is de focus minder dan bij een URC op de fysieke herontwikkeling alleen. Een EDC is daarmee niet gebonden aan de grenzen van een gemeente.

banden, namelijk (1) risicodragende participatie van partijen in een gezamenlijk op te richten entiteit, (2) de gezamenlijke entiteit stuurt het proces en is (3) gericht op een integrale aanpak (vanuit de fysieke insteek) van een substantiële (in tijd en omvang) herstructureringsopgave (zie bijvoorbeeld Berenschot, 2002 en 2003; Tweede Kamer, 2002a).

In feite wil het Rijk met de beleidsmaatregelen vooral het lokale initiatief stimuleren en de gemeente beter in staat stellen de herstructureringsopgave te realiseren. Deze vrijheid heeft geresulteerd in een grote variëteit in organisatievormen om te komen tot een sterke alliantie op lokaal niveau. De belangrijkste partners zijn steeds de lokale overheid, woningcorporaties en private partijen als ontwikkelaars en financiers. Tussen wijkontwikkelingsmaatschappijen onderling kunnen aanzienlijke verschillen bestaan ten aanzien van onder meer betrokken partijen, (juridische) organisatievorm, risicoverdeling, eigen bevoegdheden en inrichting van de organisatie. Met andere woorden, 'de' WOM bestaat niet en ieder project heeft zijn eigen specifieke organisatievorm. De WOM is daarmee eigenlijk een werktitel voor een samenwerkingsvorm waarbinnen partijen de samenwerking kunnen vormgeven.

Anders is het in Engeland, waar de organisatievorm en het proces tot oprichting van een wijkontwikkelingsmaatschappij veel strakker is ingekaderd. De lokale overheid neemt het initiatief. Daarnaast zijn er nog twee partijen betrokken bij de oprichting: een regionale ontwikkelingsmaatschappij en het nationale agentschap voor herstructurering.⁵ Deze laatste twee partijen zijn een belangrijke bron van financiering voor de URG, zowel als het gaat om kosten van de organisatie als de verkrijging van subsidies voor de uitvoering van de opgave. Lokale overheid, regionale ontwikkelingsmaatschappij en nationaal herstructureringsagentschap gezamenlijk worden ook wel de 'founding' partijen genoemd en committeren zich aan een levensduur van de organisatie van tien tot vijftien jaar om ook daadwerkelijk resultaten te kunnen boeken.

De organisatievorm volgt in Engeland daarnaast nog een aantal nationaal ontwikkelde richtlijnen. Zo moeten Engelse wijkontwikkelingsmaatschappijen bestaan uit een bestuur dat besluitvormend is (de zogenaamde 'board') en een projectbureau dat uitvoert ('executive team'). In het bestuur mogen de publieke partijen geen meerderheid hebben. Het bestuur wordt daarnaast voorgezeten door een onafhankelijk voorzitter afkomstig uit de private sector. Voorstellen tot oprichting van een wijkontwikkelingsmaatschappij tenslotte moeten worden goedgekeurd door de landelijke overheid.

De belangrijkste doelen van een URG zijn 'to address significant latent development opportunities by developing and managing implementation of a plan, agreed by the key

⁵ Engeland kent negen regionale ontwikkelingsmaatschappijen (Regional Development Agencies). Deze RDA's functioneren als aanjager van regionale economische ontwikkeling, bedrijvigheid en herstructurering. De HCA (de nieuwe naam voor English Partnerships) is het nationale herstructureringsagentschap en richt zich vooral op woningbouw en de totstandkoming van duurzame gemeenschappen.

stakeholders (...), to build business confidence and realize a collective vision for the future of the area.’ (ODPM, 2004).

Nadruk ligt hierbij op een snelle en efficiënte oplevering van de herstructurering. URCs kunnen zich volledig op de realisatie richten, vervullen een aanjaagfunctie en moeten goed afstemmen met andere in het gebied actieve samenwerkingsverbanden die complementaire activiteiten ondernemen op het gebied van herstructurering. Het kan hier gaan om allerlei zogenaamde Local Strategic Partnerships (LSPs) die op verschillende schaalniveaus opereren.⁶

1.3.3 Veronderstellingen achter de wijkontwikkelingsmaatschappij

Wijkontwikkelingsmaatschappijen vinden hun oorsprong in de wens om samenwerking tussen partijen te verbeteren en te intensiveren. De algemene verwachting van organisaties als wijkontwikkelingsmaatschappijen is dat deze toegevoegde waarde kunnen creëren omdat kennis, expertise en belangen van meerdere partijen worden gebundeld en risico's en verantwoordelijkheden worden gedeeld (VROM, 2002). De toegevoegde waarde die is voorzien door de oprichting van wijkontwikkelingsmaatschappijen houdt ook in dat de herstructurering een impuls zal krijgen en sneller gerealiseerd zal zijn. Daarnaast zullen de resultaten meer innovatieve ideeën bevatten en kunnen ze tegen lagere kosten worden bereikt. Er worden met andere woorden resultaten bereikt die anders niet tot stand waren gekomen.

In verschillende beleidsdocumenten over wijkontwikkelingsmaatschappijen zijn verschillende veronderstellingen terug te vinden over het functioneren en de effectiviteit van wijkontwikkelingsmaatschappijen. De nadruk die op elk van deze kenmerken wordt gelegd, verschilt afhankelijk van het beleidsdocument dat bekeken wordt. In Nederlandse beleidsdocumenten wordt in de eerste plaats de nadruk gelegd op het belang van een verregaand samenwerkingsverband. Dit blijkt uit onderstaande citaten uit Tweede Kamerstukken en dan vooral uit de onderstreepte passages:

‘Voor de transformatie is samenwerking tussen gemeenten, corporaties en commerciële marktpartijen in veel gevallen een vereiste. Dat kan bijvoorbeeld in samenwerkingsverbanden die ik gemakshalve aanduid als wijkontwikkelingsmaatschappijen. Daarbij worden deelbelangen gebundeld tot een gezamenlijk belang, dragen partijen een geza-

⁶ Twee initiatieven zijn het New Deal for Communities programma en de Housing Market Renewal Pathfinder. New Deal for Communities is een door de centrale overheid geleid herstructureringsprogramma voor een aantal achtergestelde gebieden. Het is gericht op onder meer: criminaliteit, werkgelegenheid, onderwijs, gezondheid en soms ook fysieke herstructurering. De schaal van de aanpak is een wijk. Housing Market Renewal Pathfinder is een programma om de huizenmarkt te herstellen in delen van het noorden en midden van Engeland waar de vraag relatief laag is en waar sprake is van krimp en een afbrokkelend niveau van dienstverlening en de kwaliteit van de leefomgeving. Het naast elkaar bestaan van teveel van deze partnerships kan tot onduidelijkheid leiden over wie waar nu voor verantwoordelijk is. De Audit Commission sprak in dit verband over het gevaar van ‘partnership overload’ (Audit Commission, 2005).

menlijk financieel risico en is het commitment om, met gebruikmaking van elkaars expertise, tot een daadkrachtige aanpak te komen het grootst. Een dergelijke samenwerking komt tot nu toe slechts sporadisch van de grond. Dat heeft onder meer te maken met het ontbreken van een samenwerkingscultuur en voldoende onderling vertrouwen tussen partijen.’ (Tweede Kamer, 2002a).

‘WOMs kunnen een goed voertuig zijn om publiek-private samenwerking bij ingrijpende stedelijke vernieuwing te organiseren. Partijen – gemeente, corporatie(s) en/ of marktpartij(en) – gaan een verregaand samenwerkingsverband aan waarin allen risico-dragend participeren.’ (Tweede Kamer, 2002b).

In de organisatievorm van de WOM worden belangen gebundeld, wordt gebruik gemaakt van elkaars expertise en worden gezamenlijk risico’s genomen. Daarnaast moet het samenwerkingsverband enige zelfstandigheid hebben. In het eindrapport van de Commissie Woonproblematiek Delfzijl (commissie Tielrooij) die in opdracht van de provincie en de gemeenten de problematiek in Delfzijl onderzocht komt deze zelfstandigheid als veronderstelling naar voren. Het advies bevat het ontwerp voor een zelfstandige projectorganisatie die later de Ontwikkelingsmaatschappij Delfzijl (OMD) is geworden.

‘Een zelfstandige organisatie is nodig om te waarborgen dat er een consistente beleidslijn wordt ontwikkeld en uitgevoerd, waarbij er relaties worden gelegd tussen de verschillende projecten en bepaalde zekerheden geboden kunnen worden aan investerende partijen.’ (Commissie Woonproblematiek Delfzijl, 2001).

Deze zelfstandigheid houdt in dat de wijkontwikkelingsmaatschappij over een bepaalde mate van eigen bevoegdheden moet kunnen beschikken en dat deze los van de politieke waaier van de dag moet kunnen opereren. In een aantal Engelse beleidsdocumenten wordt meer nadruk gelegd op deze aspecten. Dit past ook in de Engelse traditie. In Engeland is meer ervaring met concessies en contracten en het op afstand organiseren van de overheid om publieke doelstellingen te realiseren.

‘The pace of regeneration could be increased if responsibility for delivering area programs was placed in the hands of arm’s length organizations, owned by local partnerships. Urban Regeneration Companies could not only oversee work to completion, but also raise private finance and undertake direct development where necessary.’ (Urban Task Force, 1999).

Uit dit citaat kan worden afgeleid dat Engelse URCs als voorname doelen hebben om de herontwikkeling op gang te brengen en te realiseren door samenwerking tussen private en publieke partijen te stimuleren en private investeringen aan te trekken. Om het voor private investeerders interessant te maken moeten URCs op een zogenaamde ‘business like manner’ gemanaged worden. De filosofie hierachter is dat de organisatie daadkrachtig kan optreden en zo vertrouwen geeft aan potentiële private ontwikkelaars of investeerders. Op deze manier moet het negatieve beeld dat het bedrijfsleven van de

overheid heeft worden doorbroken. Nadat het politieke besluitvormingsproces is doorlopen kan de uitvoering daadkrachtig ter hand worden genomen.

Wijkontwikkelingsmaatschappijen werken sneller en bereiken betere resultaten

In beleidsdocumenten wordt afwisselend de nadruk gelegd op versnelling en inhoudelijk betere resultaten. In het bovenstaande Engelse citaat komt de verwachte versnelling duidelijk naar voren. Ook achter de Nederlandse wijkontwikkelingsmaatschappij zit deze veronderstelling. Doordat de samenwerkende partijen hun grond en bezittingen inbrengen in de wijkontwikkelingsmaatschappij ontstaat een gezamenlijk belang om tempo te maken. Het Ministerie van VROM merkt gebrekkige samenwerking tussen de verschillende partijen aan als belangrijke oorzaak van de stagnatie. Om deze samenwerking te verbeteren, en daarmee het transformatieproces te versnellen, wil VROM een impuls geven aan het tot stand komen van wijkontwikkelingsmaatschappijen (VROM, 2002).

Ook wordt verondersteld dat betere resultaten kunnen worden bereikt. De gemeente schept het publiekrechtelijk kader voor de herstructurering en gaat over de openbare ruimte. Marktpartijen brengen kennis mee over de markt (ook van duurdere segmenten) en marktontwikkelingen en weten hoe ze een financieel haalbaar plan tot stand moeten brengen. Corporaties hebben deskundigheid op het gebied van beheer en renovatie en zijn traditioneel meer van de goedkopere woningvoorraad. Juist de combinatie en integratie van de uiteenlopende kennis kan tot meerwaarde leiden.

1.4 Naar een onderzoeksvraag

Er is in Nederland veel onderzoek gedaan naar effecten van herstructurering. Het uitgevoerde onderzoek lijkt naast de effecten van de fysieke ingrepen in wijken, vooral gericht te zijn op specifieke effecten in het sociale en/of economische domein, zoals veranderingen in de bevolkingssamenstelling en in de sociale samenhang (Van Beckhoven en Van Kempen, 2003, 2006; Bolt en Torrance, 2005; Kleinhans, 2005; Van Kempen et al., 2005).

Nu er steeds meer projecten zijn en worden afgerond, wordt de laatste tijd meer onderzoek gedaan naar de structurele effecten en het blijvende karakter van de aanpak: leidt de aanpak tot duurzame resultaten, verandert het imago van de wijk blijvend en kunnen de wijken in de toekomst op eigen kracht verder (zie bijvoorbeeld Van Bergeijk, 2008). Ook is er in het onderzoek aandacht voor onvoorziene effecten. In dat kader kan gesproken worden van ongezochte opbrengsten en bijvangsten van beleid. Effecten waar op grond van de beleidsdoelstellingen wellicht niet direct de aandacht op zou vallen, maar die er wel zijn en een positieve beweging aangeven (Van Twist en Verheul, 2009).

In vele onderzoeken, ook in de hierboven aangehaalde, wordt aandacht besteed aan de factoren die bijdragen aan de effectiviteit van de aanpak en het resultaat. Deze factoren worden echter vaak in (te) algemene termen geformuleerd. Het gaat dan onder meer om

het belang van goede samenwerking, vertrouwen, draagvlak, goede voorbereiding en leiderschap. Allemaal ongetwijfeld belangrijk, maar op zichzelf weinig houvast biedend aan partijen die bezig zijn met de uitvoering van herstructureringsprojecten.

Met dit onderzoek wil ik een bijdrage leveren aan kennisontwikkeling op een maatschappelijk relevant thema: de organisatie van effectieve herstructurering. De vraag hoe herstructurering te organiseren op een manier waarmee nu *wel* goede resultaten kunnen worden bereikt, is een vraag waar beleidsmakers, professionals en wetenschappers mee worstelen. De doelstelling van mijn onderzoek is dan ook het zicht krijgen op die kenmerken die het behalen van goede resultaten in herstructureringsprojecten beïnvloeden. De wijkontwikkelingsmaatschappij, een organisatie die een aantal jaar geleden in Nederland is geïntroduceerd om vooral de fysieke herstructureringsopgave te realiseren staat daarbij centraal.

Een dergelijke organisatievorm is te beschouwen als een vorm van publiek-private samenwerking omdat aan de essentiële kenmerken hiervan is voldaan (Hodge en Greve, 2005; Klijn en Teisman, 2003):

- Zowel publieke en private partijen brengen hun expertise en middelen in.
- Er is een duidelijk te onderscheiden organisatievorm om de samenwerking te organiseren en te managen.
- Publieke en private partijen delen (in enige mate) de risico's.

Tegelijkertijd is een wijkontwikkelingsmaatschappij een specifieke vorm van publiek-private samenwerking, namelijk een vorm die focust op gelijkwaardigheid tussen partijen in de samenwerking.

De achterliggende veronderstelling die in beleidsdocumenten naar voren komt, is dat een wijkontwikkelingsmaatschappij het herstructureringsproces niet alleen kan versnellen, maar ook tot betere resultaten kan komen. Inmiddels een aantal jaar na de introductie van deze organisaties is het interessant om te onderzoeken of ze ook daadwerkelijk voldoen aan de gestelde verwachtingen. Ook in het buitenland zijn dergelijke samenwerkingsverbanden actief, wat een vergelijking met het buitenland interessant maakt.

Vanuit verschillende bestuurskundige invalshoeken komen verschillende veronderstellingen naar voren over de kenmerken die van invloed zijn op het behalen van goede resultaten. Wijkontwikkelingsmaatschappijen zijn ten eerste te bezien vanuit de bredere bestuurskundige benadering van het New Public Management (zie onder meer Hood, 1991; Osborne en Gaebler, 1992; Lane, 2000). Uit deze benadering zijn vrij eenduidige veronderstellingen af te leiden over hoe de organisatievorm eruit moet zien om goede resultaten te behalen.

Wijkontwikkelingsmaatschappijen zijn daarnaast te bezien vanuit een andere bestuurskundige benadering, namelijk de governance benadering. Uit deze benadering zijn weer andere veronderstellingen af te leiden over het verband tussen de organisatie van herstructureringsprojecten en het resultaat. Deze veronderstellingen hebben vooral betrekking op de rol van managementinspanningen en/of -strategieën. Management wordt vaak gezien als struikelblok (zie onder meer Klijn et al., 2006; Agranoff en McGuire, 2003). Juist de wijze van ondersteuning en begeleiding van het samenwerkingsproces wordt bepalend geacht om goede resultaten te bereiken. En om welke strategieën gaat het dan precies?

Dit geeft de wetenschappelijke relevantie van mijn onderzoek aan. Verschillende bestuurskundige benaderingen wijzen op andere kenmerken die de effectiviteit beïnvloeden. Welke kenmerken dat zijn, zal in het volgende hoofdstuk meer precies worden verkend.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Welke kenmerken van wijkontwikkelingsmaatschappijen zijn het meest bepalend voor het bereiken van goede resultaten in herstructureringsprojecten: kenmerken van de organisatievorm en/of kenmerken van het management?

Opvallend is dat de beleidsdocumenten vooral lijken in te gaan op de verwachte meerwaarde van de organisatievorm. Het belang van management komt in de documenten minder duidelijk terug. De dominante gedachten achter de WOM zoals verwoord in beleidsdocumenten lijken dus vooral afkomstig te zijn uit het New Public Management. De vraag is of de dominantie van de organisatievorm ook in de praktijk tot uiting komt.

De hoofdvraag wordt uitgewerkt aan de hand van een aantal deelvragen. De deelvragen zijn van beschrijvende en verklarende aard en hebben tot doel inzicht te verkrijgen in de kenmerken van wijkontwikkelingsmaatschappijen die doorslaggevend zijn voor het resultaat van herstructureringsprojecten. In tabel 1.1 staan de deelvragen weergegeven met daarbij aangegeven in welk hoofdstuk van het proefschrift deze zullen worden behandeld.

Tabel 1.1: Deelvragen in het onderzoek

Nummer	Deelvraag	Hoofdstuk
1	Wat is een wijkontwikkelingsmaatschappij voor organisatie en welke veronderstellingen over het functioneren van deze organisatie bestaan bij beleidsmakers?	1
2	Welke veronderstellingen kunnen op basis van inzichten uit New Public Management en Governance worden geformuleerd over: <ol style="list-style-type: none"> a. het verband tussen de organisatievorm van de wijkontwikkelingsmaatschappij en het resultaat? b. het verband tussen de managementinspanningen van de wijkontwikkelingsmaatschappij en het resultaat? 	2
3	Wat is de invloed van de organisatievorm van de wijkontwikkelingsmaatschappij op het resultaat?	4-6
4	Wat is de invloed van de managementinspanningen van de wijkontwikkelingsmaatschappij op het resultaat?	4-6
5	Wat is van grotere betekenis voor het resultaat van de wijkontwikkelingsmaatschappij: de wijze waarop deze is georganiseerd of de managementinspanningen van de wijkontwikkelingsmaatschappij?	7

1.5 Leeswijzer bij dit proefschrift

Het proefschrift bestaat uit drie delen. Deel I bevat een introductie van de achtergrond en opkomst van de wijkontwikkelingsmaatschappij in Nederland en vergelijkbare organisaties in het buitenland (dit hoofdstuk). In hoofdstuk 2 wordt vervolgens een theoretische verkenning uitgevoerd. De hypothesen rondom organisatievorm, management en resultaten worden geformuleerd. In hoofdstuk 3 wordt de onderzoeksmethodologie uitgewerkt en worden de verschillende variabelen geoperationaliseerd.

Deel II bevat de empirie. Allereerst is een survey onderzoek uitgevoerd onder wijkontwikkelingsmaatschappijen in Nederland. De resultaten hiervan worden besproken in hoofdstuk 4. Vervolgens zijn casestudies uitgevoerd om de resultaten van het survey onderzoek te verdiepen. De casestudies zijn uitgevoerd in Nederland en Engeland. Deze casestudies worden uitgewerkt in hoofdstuk 5 en 6.

Het proefschrift sluit af met deel III waarin de conclusies worden uitgewerkt van deze studie naar bepalende kenmerken van wijkontwikkelingsmaatschappijen voor een goed resultaat en de onderzoeksvragen worden beantwoord. Dit is hoofdstuk 7. Daarnaast bevat dit proefschrift een aantal bijlagen, waaronder de vragenlijst voor het survey onderzoek en de interviewpartners.

2. Theoretische verkenning van de wijkontwikkelingsmaatschappij

In het vorige hoofdstuk kwam al naar voren dat de wijkontwikkelingsmaatschappij kan worden gezien vanuit twee bestuurskundige benaderingen: New Public Management en Governance. Hoewel beide benaderingen elkaar hebben beïnvloed en elkaar soms ook lijken te versterken, vertonen ze onderling grote verschillen. Zowel New Public Management als Governance vormen een alternatief voor de klassieke bureaucratie en zijn gericht op het oplossen van de hedendaagse complexe vraagstukken waar overheden voor gesteld staan. Beide benaderingen kiezen daarbij wel een andere aanpak.

In het vervolg van dit hoofdstuk worden beide benaderingen uitgewerkt en vergeleken. Op grond hiervan wordt een aantal veronderstellingen geformuleerd over de relatie tussen kenmerken van de wijkontwikkelingsmaatschappij en resultaten. Ik zal laten zien dat de twee perspectieven de nadruk leggen op andere factoren die van belang zijn voor het bereiken van goede resultaten. Daarnaast komt het begrip resultaten zelf aan de orde.

2.1 New Public Management en de wijkontwikkelingsmaatschappij

Uit het gedachtegoed van New Public Management is een aantal uitgangspunten voor de effectiviteit van wijkontwikkelingsmaatschappijen af te leiden. Overheden moeten focussen op het formuleren van beleid en het stellen van duidelijke doelstellingen. De implementatie moet worden overgelaten aan andere partijen, namelijk private of non-profit organisaties (zie bijvoorbeeld Osborne en Gaebler, 1992). Publieke partijen moeten vooral toezicht houden op de implementatie met behulp van prestatie indicatoren (Hood, 1991). Daarnaast is er binnen het New Public Management veel aandacht voor het afscheiden van autonome organisatie onderdelen en het op afstand van de politiek zetten daarvan (Pollitt et al., 2004).

Op deze manier zal de efficiëntie kunnen toenemen, het management professionaliseren, dienstverlening dichterbij de burger komen te staan en politieke bemoeienis afnemen. Door de afstand kan de organisatie de loyaliteit aan klanten en organisatiedoelen boven de loyaliteit aan de lokale politiek stellen. Bovendien zal een dergelijke scheiding van beleid en uitvoering er ook voor zorgen dat politici zich kunnen concentreren op hun kerntaken (Van Thiel, 2001).

2.1.1 Opkomst van het New Public Management

New Public Management is ontstaan vanuit onvrede met de wijze van management van de publieke sector. De ideeën komen voort uit economische theorieën zoals public choice en principal-agent en hebben sterk aan populariteit gewonnen vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw (zie bijvoorbeeld Pollitt et al., 2007). Voor veel overheidsorganisaties in verschillende landen werd het gedachtegoed als leidend gezien in het managen van de publieke sector.

Overheden moeten focussen op het maken van beleid en de uitvoering daarvan overlaten aan andere organisaties, zoals private partijen, non-profit organisaties (Osborne en Gaebler, 1992) of aan zelfstandige eenheden (Pollitt et al., 2004). De scheiding tussen beleid en uitvoering kan op verschillende manieren worden ingevuld, bijvoorbeeld door privatisering, outsourcing of het creëren van uitvoeringsorganisaties op afstand van de overheid. Daarnaast is de vroege betrokkenheid van marktpartijen van belang (Hood, 1991). Publieke partijen monitoren en controleren de uitvoering van het gemaakte beleid met behulp van prestatie indicatoren. De introductie van gangbare principes uit de private sector in de publieke sector (zoals ondernemerschap en strakke sturing op outputs) zal tot een effectievere en efficiëntere overheid leiden, zo is de veronderstelling.

Een van de belangrijkste redenen voor de groeiende populariteit van NPM was het feit dat de benadering een antwoord bood op het toenmalige sterke signaal van onderpresteren van de publieke sector. Ook de benodigde bezuinigingen binnen de overheidsdienst waren een belangrijke verklaring voor de toenemende populariteit. Hood (1991) noemt de opkomst van NPM één van de meest noemenswaardige en dominante internationale administratieve trends.

De introductie van NPM lijkt echter niet het resultaat te zijn van een overkoepelende strategie of een bewuste ontwerpstrategie. Osborne and Gaebler (1992) beschrijven hoe steeds meer overheden in de Verenigde Staten een beweging maken van het zelf uitvoeren van beleid en dienstverlening naar het inschakelen van andere partijen daarbij. Het gaat daarbij om private partijen en wat zij noemen de Third Sector (not-for-profit organisaties). Zij stellen dat de ingevoerde veranderingen een antwoord zijn op de afnemende inkomsten, toenemende behoeften en groter wordende opgave. Pas later kwam het besef dat het doorvoeren van dergelijke veranderingen eigenlijk een fundamentele herdefiniëring van de rol van overheden betreft.

Die herdefiniëring heeft betrekking op het meer optreden als katalysator en facilitator in de voortbrenging van producten en diensten. Problemen die opgelost moeten worden, of veranderingen die moeten worden doorgevoerd worden wel gedefinieerd en geagendeerd, maar niet door de overheid zelf uitgevoerd. De overheid creëert mogelijkheden en faciliteert met kennis en (financiële) middelen, maar stuurt ook sterk door doelstellingen, geld en monitoring. Op die manier worden derden (private partijen, not-for-profit organisaties) medeverantwoordelijk voor het bereiken van publieke doelstellingen. Osborne en Gaebler stellen dat het de overheid op veel plaatsen is gelukt om de oplossing van problemen te faciliteren door partijen buiten de publieke sector in te zetten. Bovendien, zo stellen ze, is het overheden tegelijkertijd gelukt hun eigen impact en invloed te vergroten, terwijl de omvang van het overheidsapparaat is afgenomen. Dat een dergelijke ontwikkeling het eerst op lokaal niveau plaatsvond is in hun ogen simpelweg te verklaren door het feit dat er in de Verenigde Staten op lokaal niveau geen geld geleend kan worden en de inkomsten en uitgaven in evenwicht moeten zijn. Dit in tegenstelling tot het nationale niveau waar wel geleend kan worden.

In de woorden van Osborne en Gaebler is het de taak van de overheid om te ‘sturen’ in plaats van te ‘roeien’. Sturen leidt tot een kleinere, maar sterkere overheid. De overgang naar sturen heeft een grote betekenis voor de organisatie van de overheid. Immers als grote delen van het overheidsapparaat zijn gericht op de uitvoering (‘roeien’) dan is er al snel een tekort aan capaciteit om beleid te maken en te faciliteren in de uitvoering. Overheden hebben minder lijnmedewerkers nodig en juist meer managers, katalysatoren en makelaars. Dit vergroot de noodzaak om nieuwe onderdelen en afdelingen binnen de overheden in te stellen, die gericht zijn op het ‘sturen’. Maar er zijn ook oplossingen buiten de overheid gezocht. Uitbesteden en privatisering van dienstverlening was een veel gekozen oplossing, net als het ontwerp van semi-autonome organisaties op afstand van de overheid (Van Thiel, 2001; Pollitt et al., 2007). Veel overheden zijn daarnaast gaan experimenteren met arrangementen als publiek-private samenwerking, waarvan de wijkontwikkelingsmaatschappij, zoals we eerder hebben gezien, een voorbeeld is.

2.1.2 Onder de paraplu van New Public Management

Er zijn heel wat auteurs die een poging hebben gedaan de elementen van NPM te beschrijven (zie bijvoorbeeld Hood, 1991; Kickert, 1997; Lane, 2000; Pollitt et al., 2004). Centraal staat daarbij steeds de notie dat het scheiden van beleid en uitvoering belangrijk is om de overheid effectiever en efficiënter te maken. Hood (1991) maakt onderscheid tussen zeven centrale elementen die voorschrijven hoe de publieke sector georganiseerd moet zijn. Hij spreekt over ‘doctrines’:

- Hands on professioneel management; eenduidig en zichtbaar management vanuit de top van de organisatie.
- Expliciete standaarden en indicatoren voor prestaties; het gaat dan bijvoorbeeld om doelen, targets, succesindicatoren voor zover mogelijk gespecificeerd in kwantitatieve termen.
- Een grotere nadruk op controle van de output; het gaat om het resultaat met daaraan gekoppeld prestatiegerichte beloningssystemen.
- Een beweging naar zelfstandige organisatieonderdelen op afstand; meer decentralisatie en ontkoppeling van organisatie eenheden.
- Een beweging naar meer concurrentie om ervoor te zorgen dat er tegen zo laag mogelijke kosten gewerkt wordt; contracten en publieke tenderprocedures doen hun intrede.
- De nadruk op een management stijl uit de private sector waarin flexibiliteit en een individuele aanpak de boventoon voeren.
- De nadruk op spaarzaamheid in het gebruik van middelen; het gaat om kostenbesparing en discipline. Meer doen met minder is het motto.

Als we naar deze verzameling van elementen kijken, dan ligt het voor de hand te concluderen dat NPM meer een algemeen concept is dat aan de basis heeft gestaan voor de

veranderagenda van de overheid dan een coherente en consistente theorie. NPM is een tamelijk heterogene verzameling van benaderingen uit de private sector gericht op het verbeteren van de prestaties in de publieke sector. Kernwoorden zijn efficiëntie, effectiviteit, prestatie-indicatoren, concurrentie, afstand en managerialisme. De NPM ideeën hebben over de gehele wereld een groot aantal hervormingen in de overheidspraktijk tot gevolg gehad. Hoewel al deze hervormingen het label NPM hebben gekregen, bestaan er de nodige onderlinge verschillen. NPM is een *kameleon*: het verandert steeds van gedaante om in de lokale context te passen (Pollitt et al., 2007).

2.1.3 Naar hypothesen over het bereiken van goede resultaten

Hoewel achter het New Public Management een verzameling aan ideeën en ‘doctrines’ schuilgaat, zijn uit de literatuur tegelijkertijd vrij eenduidige veronderstellingen af te leiden over het verband tussen de organisatievorm en het resultaat. Zo wordt expliciet en soms meer impliciet verondersteld dat het afscheiden van autonome organisatie eenheden en het op afstand zetten daarvan positief bijdraagt aan het verbeteren van de effectiviteit en efficiëntie van de overheid.

Dergelijke organisaties kunnen focussen op de realisatie van de geformuleerde opdracht. Daarnaast kunnen ze sneller werken, omdat ze buiten het dagelijkse politieke strijdgewoel kunnen blijven. Ze zijn dus efficiënter. In een omgeving die los staat van de beïnvloeding van de politiek krijgen de deelnemende partijen meer vrijheid om een aanpak te bedenken en te realiseren. Er ontstaat een organisatie die loyaal is naar zijn afnemers en eigen organisatiedoelstellingen verheft boven de dynamische doelstellingen van lokale politici. Besturing van de organisatie kan plaatsvinden op een manier zoals een bedrijf wordt bestuurd met duidelijke doelstellingen en targets (Hood 1991; Osborne en Gaebler, 1992; Van Thiel, 2001; Pollitt et al., 2004).

Wat houdt het afscheiden van autonome organisatie onderdelen (in de internationale literatuur ook wel aangeduid als ‘arm’s length’) precies in? In internationaal vergelijkend onderzoek naar het functioneren van zelfstandige organisaties op afstand van de overheid wordt onderscheid gemaakt tussen drie dimensies: *disaggregation*, *autonomization* en *contractualization* (Pollitt et al., 2004).

- Disaggregation heeft betrekking op de mate van structurele scheiding van een organisatie van zijn moederorganisatie. Deze dimensie heeft derhalve betrekking op de mate waarin een organisatie een eigen organisatiestructuur en identiteit heeft. In het onderzoek ging het om ‘agencies’ die zijn afgescheiden van één moederorganisatie (meestal een departement).
- Autonomization heeft betrekking op de mate waarin de organisatie eigen bevoegdheden heeft om zelf beslissingen te nemen over verschillende zaken, zoals besluiten over uitgaven, de inrichting van de organisatie, de aanstelling van adviseurs en de inhoud van de plannen. De mate van structurele scheiding zegt niet dat een organisatie ook over vrijheden beschikt om eigen keuzes te maken en zelfstandig kan functioneren. Het feit dat er een aparte organisatie is, wil nog niet zeggen dat de

organisatie zelfstandig kan en mag besluiten over bijvoorbeeld de besteding van financiële middelen. In de praktijk worden deze twee dimensies regelmatig door elkaar gehaald. Om het verschil te illustreren gebruikt Pollitt de analogie van een gescheiden koppel met kinderen. Het koppel is uit elkaar, maar tegelijkertijd bestaat er een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de opvoeding van de kinderen.

- De derde dimensie, contractualization, heeft betrekking op de mate waarin de opdracht aan de organisatie is vastgelegd en in hoeverre de prestaties ook worden gemeten.

In mijn onderzoek gebruik ik deze dimensies van arm's length als inspiratiebron om veronderstellingen te formuleren over het verband tussen organisatievorm en resultaten. De positie van de agencies is niet geheel dezelfde als de positie van publiek-private samenwerkingsverbanden als wijkontwikkelingsmaatschappijen. Hoewel er in het geval van de wijkontwikkelingsmaatschappij vrijwel altijd meerdere moederorganisaties zijn (in Nederland een gemeente, vaak één of meer corporaties en/of één of meer marktpartijen) gaat het in de discussies over publiek-private samenwerking vaak over de afstand tot de overheid en dan met name de politiek. Hoe groter deze afstand is, hoe beter het resultaat naar verwachting zal zijn. In dit onderzoek zal dan ook worden gekeken hoe de lokale overheid zich verhoudt tot de wijkontwikkelingsmaatschappij. Hoe intensief wil ze betrokken zijn bij en geïnformeerd worden over de uitvoering van de herstructureringsopgave door de wijkontwikkelingsmaatschappij? In hoeverre is de organisatie een zelfstandige organisatie en hoe worden de prestaties bijgehouden?

Voor wat betreft het presteren van organisaties, zoals wijkontwikkelingsmaatschappijen, zijn daarnaast autonomie en eigen bevoegdheden van belang. In dit onderzoek zal worden gekeken naar de mate waarin de wijkontwikkelingsmaatschappij zijn eigen keuzes kan maken onafhankelijk van de in de wijkontwikkelingsmaatschappij participerende organisaties. Op grond van het voorgaande kan ik derhalve veronderstellen dat wijkontwikkelingsmaatschappijen effectiever zijn als de afstand van de lokale overheid groter is. Daarnaast kan ik veronderstellen dat wijkontwikkelingsmaatschappijen effectiever zijn als ze meer eigen bevoegdheden hebben en niet voor elk besluit toestemming nodig hebben van de moederorganisaties van de samenwerkende partijen. Deze hypothesen staan in kader 2.1 opgenomen.

Kader 2.1: Twee onderzoekshypothesen

Hypothese 1:

- Een wijkontwikkelingsmaatschappij die meer op afstand staat van de lokale overheid zal betere resultaten behalen.

Hypothese 2:

- Een wijkontwikkelingsmaatschappij die meer eigen bevoegdheden heeft, zal betere resultaten behalen.

Tegen bovenstaande veronderstellingen is door verschillende onderzoekers ingebracht dat het op afstand plaatsen en het geven van veel eigen bevoegdheden aan de organisaties ook tot problemen kan leiden. Met het afstaan van verantwoordelijkheden aan zelfstandige organisaties worden de traditionele (democratische) verantwoordingslijnen onduidelijker. Kan een overheid nog wel volledig worden aangesproken op een gemaakte keuze als zij deze niet alleen, maar in samenspraak met de participerende partijen maakt? Er wordt in dit verband gesproken van een ‘blame game’ waarin onduidelijkheid over verantwoordelijkheden als het ware aanleiding vormt voor een spel waarin verantwoordelijkheden over en weer op elkaar worden afgeschoven (Hood, 2002).

Daarnaast ontstaat door het op afstand plaatsen informatie asymmetrie tussen de organisatie op afstand en de moederorganisatie (zie bijvoorbeeld Hazeu, 2007) en constateren verschillende onderzoekers een gat tussen de verantwoordingsregels die gelden voor democratisch gelegitimeerde organen en verantwoordingsregels die gelden voor samenwerkingsverbanden (Sullivan en Skelcher, 2002). In dit verband wordt wel gesproken van democratic deficit (Skelcher en Mathur, 2004). Partijen in een samenwerkingsverband hebben de neiging om strategisch met informatie om te gaan en bepaalde informatie niet of juist wel te delen. Dit kan tot spanningen leiden met de politieke verantwoording en besluitvorming, zeker als politieke vertegenwoordigers ook in de samenwerkingsverbanden participeren. Bestuurders zullen soms niet kunnen voorkomen dat er onwelgevallige beslissingen genomen worden voor een overheid. Aan de andere kant kan een bestuurder zich gaan verschuilen achter besluiten van het samenwerkingsverband die wellicht wat lastig te verkopen zijn aan de eigen organisatie.

De rol van de politiek in de NPM-benadering is derhalve niet onbesproken. Er zijn onderzoekers die vinden dat de rol van de politiek wat te simpel wordt voorgesteld dan dat deze daadwerkelijk is (Lane, 2000). In dit onderzoek wordt goed naar de rol van de politiek in wijkontwikkelingsmaatschappijen als vorm van PPS gekeken. Empirisch onderzoek naar het verband tussen afstand en resultaten van publiek-private samenwerkingsverbanden is niet ruim voorhanden. Dit onderzoek kan derhalve een belangrijke bijdrage leveren aan het versterken van deze kennisbasis.

2.2 Meer over de organisatievorm van de wijkontwikkelingsmaatschappij

Organisaties zijn er in vele soorten en maten. Elke organisatie heeft een bepaalde structuur en volgt een strategie om de gestelde doelstellingen te bereiken. In de organisatiewetenschappen bestaan verschillende inzichten over hoe de organisatievorm moet worden ontworpen. Er zijn auteurs die stellen dat een min of meer vaste structuur bepalend is voor de prestaties van een organisatie. Als klassiek voorbeeld hiervan kan het 'scientific management' worden genoemd (Taylor, 1911). Daarnaast zijn er auteurs die stellen dat de organisatievorm in wisselwerking met andere factoren tot stand moet komen om effectief te zijn. Bijvoorbeeld de omgeving van de organisatie, de strategie van de organisatie of de afhankelijkheden tussen partijen. Het klassieke voorbeeld van een dergelijke meer op contingentiefactoren gerichte benadering is Mintzberg (1983). Hij stelt onder meer dat een succesvolle organisatie een structuur heeft die past bij haar situatie en die bovendien (intern) consistent is.⁷ Dit vormt de basis voor zijn vijf configuraties van organisaties.

Ook in de literatuur over publiek-private samenwerking wordt discussie gevoerd over de beste organisatievorm. Welke aanknopingspunten hierin te vinden zijn voor de beste structuur of organisatievorm voor de wijkontwikkelingsmaatschappij komt in het vervolg van deze paragraaf aan de orde.

2.2.1 De beste organisatievorm voor de wijkontwikkelingsmaatschappij?

Als het gaat om arrangementen voor publiek- private samenwerking zijn discussies over de keuze voor de organisatievorm veelvuldig aan de orde in samenwerkingsliteratuur en verschillende beleidsstukken van overheden (zie bijvoorbeeld Kenniscentrum PPS, 2002 en 2004; Hodge en Greve, 2005; Klijn et al., 2006; Klijn, 2008). Het ontbreekt echter tegelijkertijd aan een gezaghebbende en definitieve keuze welke organisatievorm het beste is. In de praktijk worden ook verschillende keuzes gemaakt. In het vorige hoofdstuk kwam al naar voren dat wijkontwikkelingsmaatschappijen in Nederland een grote variëteit kennen ten aanzien van de organisatievorm.

Een onderscheid dat in de literatuur over publiek-private samenwerking regelmatig naar voren komt, is het onderscheid tussen concessies en contracten aan de ene kant en partnerschappen aan de andere kant (Klijn en Teisman, 2003; Osborne, 2000). De wijze van samenwerking verschilt in beide vormen. Bij een concessie is er minder sprake van coproductie tussen publieke en private partijen dan bij een partnerschap. Bij een concessie zit de coproductie vooral aan de start van het project als het gaat om de uitgangspunten van het aan te besteden project. De samenwerking houdt op met het sluiten van het contract. In de uitvoering vervolgens worden verantwoordelijkheden en risico's tussen publiek en privaat sterk gescheiden. Daarbij wordt sterk ingezet op nieuwe contractvormen om de meerwaarde te vergroten.

⁷ Mintzberg spreekt over de congruentiehypothese en de configuratiehypothese, of terwijl de uitgebreide configuratiehypothese (p. 127-128).

Het Private Finance Initiative (PFI; zie kader 2.2) in Engeland dat de discussie over publiek-private samenwerking lange tijd domineerde en waarin de ideeën van het New Public Management duidelijk terug komen (NAO, 2002), is hiervan een voorbeeld. Strakke contracten die publieke en private partijen binden en duidelijkheid verschaffen over de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen zijn in deze visie het beste. Deze lijn ten aanzien van contracten komt overeen met de lijn die wordt aangehouden in publicaties van het Kenniscentrum PPS in Nederland. Er wordt een sterke nadruk gelegd op het belang van aanbesteding bij het verstrekken van opdrachten en/of het aangaan van samenwerkingsverbanden. Het uitgangspunt is dat het publieke belang het beste is gediend met de beste prijs-kwaliteitverhouding. Competitie, zo is de veronderstelling, bevordert concurrentie en leidt tot kwaliteitsverbetering en innovaties.

Kader 2.2: PFI en New Public Management

PFI's zijn te beschouwen als een vorm van PPS, waar ontwerp, bouw, financiering en exploitatie van een infrastructuurproject (zoals een weg of gebouw) in een contract zijn geïntegreerd. De verwachte toegevoegde waarde ligt in de lagere kosten van coördinatie tussen de verschillende onderdelen. Dit wordt vaak uitgedrukt als efficiëntie of value for money. Het PFI systeem in Engeland voor wegen bijvoorbeeld contracteert private partijen die ontwerp, aanleg, financiering en exploitatie voor een periode van 30 jaar uitvoeren. De partijen kunnen zelf de afweging maken of ze duurzame (maar duurdere) of goedkopere materialen inzetten in relatie tot de toekomstige kosten van onderhoud. De mogelijkheid om lange tijd betrokken te zijn in een project vergroot het potentieel voor nieuwe oplossingen. Het gezamenlijke karakter van PFI beperkt zich tot de start van het proces waar veel interactie is tussen publieke en private partijen. Na de gunning wordt de publieke partij toezichhouder, terwijl de private partij(en) de implementatie voor zijn rekening neemt en vervolgens ook de exploitatie.

In een partnerschap wordt een project gezamenlijk ontwikkeld en gerealiseerd. De samenwerking is een stuk intensiever, omdat verschillende projectonderdelen die ook vaak het domein zijn van uiteenlopende private en publieke actoren op elkaar moeten worden afgestemd. Daarnaast zijn de inhoudelijke plannen bij de start van de samenwerking nog niet afgebakend en is het juist een doel van de samenwerking om deze inhoud gezamenlijk te ontwikkelen. Deze is niet of nauwelijks vooraf al volledig te specificeren. Dit houdt ook in dat verantwoordelijkheden in vergelijking met concessies veel meer gezamenlijk worden genomen en dat risico's worden gedeeld.

Een wijkontwikkelingsmaatschappij lijkt meer kenmerken te vertonen van een partnerschap. Waar de samenwerking in een concessie verhouding ophoudt met het sluiten van het contract gaat de samenwerking in een partnerschap verder. Een wijkontwikkelingsmaatschappij focust, in vergelijking met een PFI-project, veel meer op samenwerking tijdens het proces van ontwikkeling en realisatie. Samenwerking op basis van gelijkwaardigheid. Beleidsdocumenten over wijkontwikkelingsmaatschappijen spreken over hechte samenwerkingsverbanden waarin informatie wordt uitgewisseld en risico's worden gedeeld als optimale en ideale organisatievorm (VROM, 2002; Berenschot 2002 en 2003). Het is daarbij belangrijk dat die samenwerking op afstand van de overheid functioneert, zodat de partijen zich kunnen richten op realisatie van de opgave.

Op deze manier bekeken lijken wijkontwikkelingsmaatschappijen meer op samenwerkingsverbanden die in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw zijn te vinden in de Verenigde Staten (Weihe, 2008). De literatuur hierover benadrukt de belangrijke rol die kan worden gespeeld door private partijen (in Amerika vooral het bedrijfsleven) als initiatiefnemer en de wijze waarop deze partijen samenwerken met lokale overheden om stedelijke gebieden te herstructureren. Een voorbeeld hiervan is het zogenaamde New York Partnership dat aan het einde van de jaren zeventig tot stand is gekomen (Macchiarola, 1986). In deze samenwerkingsverbanden zijn de relaties meer gelijkwaardig (Pierre, 1997) dan in PFI's, waar de publieke partij zoals gezegd het formuleren van kaders voor en fasering van de plannen domineert.

Uit deze beschrijvingen kan worden afgeleid, dat de keuze voor een bepaalde organisatievorm afhangt van de te realiseren opgave en de mate waarin het op te leveren eindproduct vooraf gespecificeerd kan worden. Een concessie of een contract ligt meer voor de hand als de specificaties van de opgave al duidelijk zijn of relatief gemakkelijk te maken zijn. Te denken valt hier bijvoorbeeld aan ophalen van huisvuil en het bouwen van wegen, scholen en gevangenissen. Ook hier is overigens waarneembaar dat het voor partijen lastig is het eindproduct dat geleverd moet worden precies te specificeren en daarbij de juiste indicatoren te formuleren om de prestaties te meten (Hazeu, 2007). Concessies zijn minder geschikt voor complexe projecten. Hier is het eerder zaak om gezamenlijk te werken aan de ontwikkeling van het gewenste eindbeeld. Voor dergelijke opgaven lijkt een partnerschap dan weer meer geschikt (zie bijvoorbeeld Klijn en Teisman, 2003).

2.2.2 Naar een hypothese over het bereiken van goede resultaten

Als naar de meest prominente theoretische perspectieven wordt gekeken die terugkomen in de literatuur over publiek-private samenwerking, namelijk de resource dependency benadering en de institutionele economie, kan een volgende hypothese worden afgeleid. Deze hypothese heeft betrekking op het belang van hechtheid van het samenwerkingsverband voor het bereiken van goede resultaten.

De resource dependency benadering stelt dat organisaties middelen met elkaar uitwisselen en delen omdat geen enkele organisatie alle middelen in huis heeft om zelfstandig zijn doelen te bereiken. De benadering suggereert vervolgens dat hoe meer afhankelijk partijen van elkaar zijn, hoe groter de behoefte om de onderlinge interacties en contacten te organiseren (Mulford en Rogers, 1982; Donaldson, 1995).

Een voorbeeld waarin de resource dependency benadering wordt vertaald naar organisatievormen is de typologie van Mulford en Rogers (1982). Zij onderscheiden drie typen organisatievormen (of in hun woorden strategieën voor de coördinatie tussen organisaties) die variëren in hechtheid (zie kader 2.3). Het centrale idee achter deze typering is dat er een relatie is tussen de onderlinge afhankelijkheid van partijen en de te ontwerpen organisatievorm.

Kader 2.3: Typologie van Mulford en Rogers

Mulford en Rogers maken onderscheid tussen drie typen organisatievormen: wederzijdse afstemming, alliantie en corporatie. Ze beschrijven deze vormen aan de hand van zeven dimensies: focus (wat is het relevante systeem?), betrokken actoren (welke partijen zijn betrokken?), formalisering (nadruk op regels en regulering), hulpbron verplichtingen (type en hoeveelheid verplichtingen), macht, controle en doelen. In onderstaande tabel staan deze dimensies nader uitgewerkt.

Tabel: Uitwerking dimensies per organisatievorm

Dimensies	Type 1: wederzijdse afstemming	Type 2: alliantie	Type 3: corporatie
Focus	Organisaties of klanten	Organisaties en het interorganisatiele systeem	Het interorganisatiele systeem
Betrokken actoren	Professionals	Bestuurders of professionals	Bestuurders
Formalisering	Weinig regels	Onderhandelde regels	Hoge mate van formalisering
Hulpbron verplichtingen	Weinig	Gemiddeld	Veel
Macht	Gedecentraliseerd	Mogelijkheid om al dan niet te centraliseren	Gecentraliseerd
Controle	Vertrouwen in informele normen en opbrengsten voor deelnemende organisaties	Besluiten moeten mogelijk geratificeerd worden	Regels die de gemeenschappelijk benadrukte belangen representeren
Doelen	Focus op doelen van de deelnemende organisaties	Focus op doelen van de deelnemende organisaties en gemeenschappelijke doelen	Focus op gemeenschappelijke doelen

Bron: Mulford en Rogers, 1982, p. 19

De strategie van wederzijdse afstemming is blijkens de tabel de meest losse vorm van samenwerking en corporatie de meest hechte. De ‘alliantiestrategie’ is een tussenvorm. Mulford en Rogers stellen dat hoe meer partijen van elkaar afhankelijk zijn, hoe meer behoefte ze zullen hebben aan verregaande coördinatie strategieën.

De partijen die participeren in wijkontwikkelingsmaatschappijen zijn over het algemeen sterk afhankelijk van elkaar. Ze willen elkaars kennis, expertise en middelen benutten en hebben elkaar nodig om de opgave te realiseren. Dit zorgt voor een sterkere afhankelijkheid en leidt tot hechte samenwerkingsverbanden.

Vanuit het perspectief van institutionele economie komt ook het beeld naar voren dat hechtheid van belang is voor het bereiken van een goed resultaat. Partijen investeren in

een samenwerkingsrelatie en maken daarvoor transactiekosten. Deze transactiekosten zijn specifieke kosten die ze voor een specifieke samenwerkingsrelatie maken. Voor andere relaties zullen opnieuw transactiekosten gemaakt moeten worden. De waarde van transactiekosten kan dus niet gedeeld worden met andere relaties (Williamson, 1979, 1996). Hoe meer partijen in elkaar investeren en hoe meer transactiekosten ze voor een relatie maken, hoe hechter de samenwerkingsrelatie wordt. Hechtheid heeft echter wel een prijs. De transactiekosten van contracten of intensieve organisatievormen kunnen ook te hoog oplopen in de zin dat de kosten niet meer opwegen tegen de baten (Williamson, 1996). Daarnaast kunnen de gedane investeringen niet meer worden aangewend voor andere relaties, waardoor wellicht kansen worden gemist. Te hecht is daarmee ook niet goed. Het gaat er dus om een balans te vinden in de hechtheid van de organisatievorm passend bij de opgave.

De overwegingen van partijen om in elkaar te investeren kunnen positief en oprecht zijn. De institutionele economie werpt ook een licht op de strategische overwegingen die partijen hierbij kunnen hebben. De uitgangspositie is in dat geval dat twee partijen niet over volledige informatie beschikken en tegengestelde belangen hebben. De onvolledige informatie uit zich dan in een dubbele informatieasymmetrie, namelijk *ex ante* en *ex post*. Vooraf zullen de partijen niet exact weten wat voor type partij de andere is. Partijen zoeken elkaar niet voor niets op. In de institutionele economie wordt dan gesproken van *adverse selection* (Akerlof, 1970; Hendrikse, 1993; Hazeu, 2007). Het probleem *ex post* is dat met het aangaan van samenwerking ook het risico toeneemt dat één van de partijen opportunistisch gedrag gaat vertonen en er met een groot gedeelte van de winst vandoor gaat ten koste van de andere partijen. Er wordt dan gesproken van *moral hazard*; na het afsluiten van de overeenkomst ga je je anders gedragen (Akerlof, 1970; Hendrikse, 1993; Hazeu, 2007). Als reactie hierop gaan de partijen dichter op elkaar zitten en wordt de samenwerking hechter. Hechte organisatievormen kunnen dus ook ontstaan vanuit negatieve redenen; niet om er samen zo goed mogelijk uit te komen, maar juist om elkaar goed in de gaten te houden en de mogelijkheid te voorkomen dat de ander er vandoor gaat met de winst.

Op grond van bovenstaande theoretische veronderstellingen en de beschrijvingen in verschillende beleidsdocumenten over publiek-private samenwerking en wijkontwikkelingsmaatschappijen kan worden verondersteld dat organisaties die hechter zijn georganiseerd betere resultaten bereiken. Dit leidt tot een derde hypothese van het onderzoek.

Kader 2.4: Derde onderzoekshypothese

Hypothese 3:

- Een wijkontwikkelingsmaatschappij die hechter is georganiseerd, zal betere resultaten behalen.

Een hechte organisatie is ten eerste nodig om resultaten te bereiken vanwege de grote afhankelijkheden die tussen partijen bestaan en de behoefte activiteiten te coördineren.

Intensieve samenwerking tussen partijen vergroot daarnaast de uitwisseling en inzet van hulpbronnen. Het combineren van elkaars kennis en competenties kan tot betere, en misschien ook meer innovatieve resultaten leiden.

Met het formuleren van deze veronderstelling heb ik eigenlijk de ideeën van het New Public Management verlaten en ben ik terechtgekomen bij de tweede bestuurskundige benadering van waaruit wijkontwikkelingsmaatschappijen te bezien zijn, namelijk de Governance benadering. De ideeën rondom governance zijn veel meer gebaseerd op de veronderstelling dat co-productie tussen publieke en private partijen leidt tot meer informatie uitwisseling. Deze uitwisseling leidt vervolgens tot betere en meer innovatieve producten en/of beleidsopties die bovendien beter zijn toegerust om complexe maatschappelijke problemen op te lossen. Co-productie veronderstelt een vorm van samenwerking die is gebaseerd op gelijkwaardigheid tussen partijen in plaats van op hiërarchie. Een dergelijke horizontale coördinatie moet goed gemanaged worden (Wilson, 1989; Kickert et al., 1997; Sorensen en Torfing, 2007). Op het belang hiervan wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

2.3 Governance en de wijkontwikkelingsmaatschappij

Naast de *organisatievorm* wordt er in de literatuur over publiek-private samenwerking tegelijkertijd ook nadruk gelegd op het belang van management van samenwerkingsverbanden. De meer bestuurskundige literatuur spreekt over netwerk- en/of procesmanagement (Klijn en Teisman, 2003; Hodge en Greve, 2005). Ook is het belang van management terug te vinden in meer bedrijfskundig getinte literatuur over samenwerking. Dan gaat het meer over strategisch management van allianties (Doz en Hamel, 1998; Yoshino en Rangan, 1995; Niederkofler, 1991; Borys en Jemison, 1989).

Wijkontwikkelingsmaatschappijen staan voor complexe opgaven. Kijkend vanuit het governance perspectief is juist de betrokkenheid van veel partijen met verschillende belangen – ook buiten het samenwerkingsverband zelf – benodigd voor een goed resultaat. In de literatuur over governance bestaat overeenstemming dat complexe samenwerkingsprocessen niet tot goede resultaten kunnen leiden zonder uitgebreide inzet van netwerk management of networking (Mandell, 2001; Koppenjan en Klijn, 2004; Meier en O’Toole, 2007).

In deze paragraaf wordt ingegaan op de achtergrond van netwerken en het belang van management daarbij. Daarbij wordt ingegaan op verschillende typen managementstrategieën. De paragraaf eindigt met een hypothese.

2.3.1 De achtergrond van netwerken

Een belangrijk onderdeel van het huidige theoretische gedachtegoed van de bestuurskunde is dat veel besluitvormingsprocessen plaatsvinden in complexe netwerken van partijen (Hanf en Scharpf, 1978; Marsh en Rhodes, 1992; Kickert et al., 1997; De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999; Koppenjan en Klijn, 2004). Het begrip netwerk is op verschillende manieren gebruikt in verschillende theoretische tradities. Hierbij kan

onder meer verwezen worden naar de organisatie wetenschap, de beleidswetenschap en de politicologie (Klijn et al., 1995). Netwerken kunnen ontstaan in de publieke sector, in de private sector en ook tussen de publieke en de private sector. In de literatuur wordt onder meer gesproken over beleidsnetwerken en governance netwerken (zie bijvoorbeeld Gage en Mandell, 1990; Marsh en Rhodes, 1992; Koppenjan en Klijn, 2004). In kader 2.5 staat een aantal definities van netwerken opgenomen.

Kader 2.5: Definities van netwerken

The ensemble of direct and indirect linkages defined by mutual relations of dependency (Scharpf, 1978).

A complex of organizations connected to each other by resource dependencies and distinguished from each other by breaks in the structure of resource dependencies (Benson, 1982).

Een dynamisch geheel van actoren die wederzijds afhankelijk zijn, een onderlinge variëteit kennen en zich relatief gesloten ten opzichte van elkaar kunnen opstellen (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999).

Min of meer stabiele patronen van sociale relaties (= interacties, cognities en regels) tussen wederzijds afhankelijke publieke, semipublieke en private actoren die ontstaan en die zich vormen rondom complexe beleidsproblemen of -programma's (Klijn, 2008).

Een netwerk kan gezien worden als een samenstel van partijen met een publieke, private of publiek-private achtergrond. Kenmerkend voor een netwerk is dat er geen hiërarchisch bovengeschikte partij is. Alle partijen in een netwerk sturen en beïnvloeden en worden gestuurd en beïnvloed. In het bereiken van hun doelstellingen zijn partijen onderling afhankelijk (Hanf en Scharpf, 1978; Benson, 1982; Rogers en Wetten, 1982; Gage en Mandell, 1990). Kennis en middelen (financieel, relaties, competenties) zijn verspreid over verschillende partijen. Partijen gaan in een dergelijke context op zoek naar intensieve en duurzame relaties (Alter en Hage, 1993) om goede resultaten te kunnen boeken.

Cruciaal voor de opkomst en het bestaan van netwerken zijn (toenemende) afhankelijkheidsrelaties tussen partijen (Hanf en Scharpf, 1978). Deze zijn vooral een gevolg van het feit dat de middelen over verschillende partijen zijn verspreid. Partijen kunnen hun eigen doelstellingen alleen nog maar bereiken met gebruikmaking van de middelen van andere partijen. Deze afhankelijkheden zorgen ervoor dat interactie en samenwerking tussen partijen ontstaat. Daarbij geldt dat de afhankelijkheden tussen partijen niet altijd en overal hetzelfde zijn. Er bestaan verschillende afhankelijkheden (zie bijvoorbeeld De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999) die er voor zorgen dat de machtsverhoudingen tussen partijen kunnen verschillen. Bovendien kunnen de afhankelijkheden zich op verschillende gebieden manifesteren, zoals kennis, financiële middelen, relaties, grondbezit en bevoegdheden.

Het ontstaan, de ontwikkeling en werking van netwerken is in de literatuur uitgebreid beschreven. Uit de literatuur komt een aantal centrale kenmerken van netwerken naar voren. De genoemde *wederzijdse afhankelijkheid*, ook wel aangeduid als *interdependentie*, wordt over het algemeen gezien als kern van het netwerkconcept. Het is niet meer alleen de overheid die centraal staat, zelfstandig problemen kan oplossen en zaken kan realiseren. Alle partijen sturen en gebruiken hiervoor hun eigen interventies zoals gedrag, instrumenten en strategieën. Het is de verwachting dat de afhankelijkheden onder invloed van allerlei ontwikkelingen zoals de toegenomen mogelijkheden van informatietechnologie steeds groter en belangrijker worden (Castells, 1996).

De partijen in een netwerk vertonen over het algemeen verschillen. Verschillen kunnen betrekking hebben op onder meer doelstellingen, belangen, percepties, kennis, competenties en (machts)middelen. Ook informatie is verspreid over meerdere partijen. In de literatuur wordt in dit verband gesproken over de *variëteit* of *pluriformiteit* van een netwerk. De verschillen tussen partijen in een netwerk kunnen groot zijn, maar tegelijkertijd is er in netwerken een samenbindende factor.

De verschillen leiden ertoe dat partijen in een netwerk veelal een andere definitie hanteren van een beleidsprobleem. Tevens zullen ze anders aankijken tegen de gewenste oplossingsrichting daarvan. Ze stellen hun gedrag en de omgang met anderen in dienst van het optimale bereik van de eigen doelstellingen en belangen. Daarbij zijn ze over het algemeen *gesloten*. Ze zijn niet direct transparant over hun eigen doelstellingen en belangen naar andere partijen toe. Partijen zetten elk hun eigen strategieën in en kunnen daarbij verborgen agenda's hanteren. *Geslotenheid* komt ook tot uitdrukking in het redeneren vanuit een eigen referentiekader dat wordt gevormd door de kernwaarden van de organisatie. Organisaties zullen, zo is de theorie, veelal gevoelig zijn voor signalen die passen in het eigen referentiekader (Katz en Kahn, 1966).

Ten slotte komt *dynamiek* naar voren als belangrijk element. De onderlinge verschillen tussen de partijen en de inzet van afzonderlijke strategieën leiden tot complexe interactiepatronen in netwerken. Daarnaast worden beslissingen op verschillende plaatsen genomen en kunnen de voorkeuren van partijen gedurende tijd veranderen. Bijvoorbeeld als gevolg van externe factoren, zoals een veranderde politieke omgeving of nieuwe economische omstandigheden. Ook kunnen zich na verloop van tijd nieuwe partijen aandienen. Naast een zekere stabiliteit bestaat er derhalve ook een permanente dynamiek in netwerken.

2.3.2 Het belang van management in netwerken

Het aanpakken van complexe maatschappelijke vraagstukken leidt niet vanzelf tot goede resultaten. Er zijn niet alleen veel partijen betrokken bij de aanpak, de benodigde middelen om dergelijke vraagstukken op te lossen zijn verspreid. Daarnaast hebben de partijen ook nog eens verschillende percepties op de problematiek en de gewenste oplossing daarvan. Partijen gedragen zich strategisch en trachten de besluitvorming in de door hun gewenste richting te sturen. Als een (mogelijke) oplossingsrichting echter

tegen de belangen van één of meerdere van de partijen in dreigt te gaan, zullen ze hun hindermacht aanwenden om de keuze voor deze oplossingsrichting te blokkeren.

Besluitvorming in een dergelijke context is complex: partijen die elkaar nodig hebben en tegelijkertijd belangen die botsen. Kenmerkend is bovendien dat beslissingen op verschillende plaatsen worden genomen. Deze verschillende plaatsen worden arena's genoemd. Een arena kan gedefinieerd worden als de plaats waar een specifieke groep (of deelverzameling) van de partijen elkaar ontmoet om beslissingen voor te bereiden en keuzes te maken (Ostrom et al., 1994; Koppenjan en Klijn, 2004).

Het vinden van een voor de partijen bevredigend resultaat vereist de nodige creativiteit. Het gaat erom partijen te stimuleren zich optimaal in te zetten en hun middelen (kennis, expertise, financiële middelen) aan te wenden voor de oplossing van het vraagstuk. Het oplossen van maatschappelijke vraagstukken gaat dus niet alleen om het vinden van inhoudelijke goede oplossingen, maar ook om het managen van dit complexe proces door partijen en de verschillende arena's waarin ze elkaar ontmoeten bij elkaar te brengen.

Het uitgangspunt dat in veel literatuur naar voren komt is dat het zonder management-inspanningen onmogelijk is om goede resultaten te bereiken in een dergelijke context (Gage en Mandell, 1990; O'Toole, 1988; Meier en O'Toole, 2001; Agranoff en McGuire, 2001; Mandell, 2001). Samenwerking en afstemming van doelstellingen en belangen komt niet vanzelf tot stand en het is nodig om de complexe interacties in netwerken te sturen. Managers moeten derhalve goed bekend zijn met alle betrokken partijen en hun netwerken. En managers moeten continu in staat zijn om op een goede manier gebruik te maken van de relaties tussen netwerken (Koppenjan en Klijn, 2004). Sturen in netwerken heeft meer de vorm van faciliteren van interacties, verkennen van interessante opinies en opvattingen en verbinden van actoren, dan van hiërarchische sturing (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999; Koppenjan en Klijn, 2004).

Deze managementinspanningen of -activiteiten hebben in de literatuur verschillende benamingen gekregen, zoals network governance, networking, meta governance (Meier en O'Toole, 2001; Sorenson en Torfing, 2007) of procesmanagement (De Bruijn et al., 2002). Als overkoepelende benaming kan netwerkmanagement gehanteerd worden. Netwerkmanagement kan beschreven worden als alle bewuste pogingen om interactieprocessen in of tussen netwerken te beïnvloeden (Koppenjan en Klijn, 2004). De managementinspanningen kunnen uitgevoerd worden door één partij, maar ook door meerdere partijen. Kenmerkend voor een netwerk is immers dat alle partijen sturen en beslissingen op vele plaatsen worden genomen. Een netwerk perspectief laat de mogelijkheid open dat andere partijen dan publieke partijen een belangrijke rol spelen bij de oplossingen van complexe vraagstukken. Het gaat erom gezamenlijke actie te organiseren.

2.3.3 Typen netwerkmanagement strategieën

In de literatuur wordt een groot aantal verschillende strategieën onderscheiden die gericht zijn op het richting geven aan en het vervolgens faciliteren van interactieproces in netwerken (zie bijvoorbeeld Gage en Mandell, 1990; O'Toole, 1988; Agranoff en McGuire, 2001; Hanf en Scharpf, 1978; Kickert et al., 1997). Een overzicht van de belangrijkste strategieën voor netwerkmanagement is opgenomen in tabel 2.1.

Tabel 2.1: Overzicht van strategieën voor netwerkmanagement

Type strategie	Verskillende strategieën genoemd in de literatuur
Maken procesontwerp	Opstellen van regels voor in- en uittreden van het proces, conflictbeheersing, vetomogelijkheden, kernbelangen, rollen van actoren, fasen van het proces, wijze van besluitvorming, informatie-uitwisseling
Actoren en middelen activeren	Selectief activeren en deactiveren van partijen, middelen mobiliseren, stabiliseren, nieuwe interactie organiseren, coalitie opbouwen
Strategieën voor doelbereiking / ontwikkelen van inhoud	Naar congruentie van doelen zoeken, variatie in oplossingen tot stand brengen, percepties beïnvloeden, informatie verzamelen, inbreng van externe creativiteit
Organisatorische arrangementen	Creëren nieuwe en ad hoc arrangementen (zoals een projectgroep, commissie, onderneming, etc.)
Sturen van interacties	Bemiddelen, regelen, obstakels voor samenwerking verwijderen, conflictbeheersing, prikkels voor coöperatief gedrag creëren en vasthouden

Bron: Klijn, 2005

In de literatuur wordt benadrukt dat de manager steeds een combinatie van strategieën moet inzetten om daadwerkelijk resultaten te kunnen bewerkstelligen (Kickert et al., 1997). Verschillende auteurs wijzen in dit kader op de noodzaak van het voorafgaand aan het managen van een proces vastleggen van een procesontwerp (De Bruijn et al., 2002; Koppenjan en Klijn, 2004). In een dergelijk procesontwerp wordt de globale opzet van het te doorlopen proces uitgewerkt inclusief de rollen van verschillende partijen en omgangsregels die tijdens het proces gelden. Die gaan bijvoorbeeld over de uitwisseling van informatie, conflictbeheersing en toegang tot en uittreding uit het proces.

Een goed procesontwerp zoekt een balans tussen vier kernelementen: openheid, veiligheid, voortgang en inhoudelijke kwaliteit (De Bruijn et al., 2002). Tussen deze kernelementen kan spanning bestaan. Een sterke nadruk op voortgang kan bijvoorbeeld ten koste gaan van de inhoudelijke kwaliteit. Ook kan er bijvoorbeeld spanning zitten tussen openheid en voortgang. Het organiseren van openheid kost tijd en een grote nadruk op voortgang beperkt de beschikbare tijd. Het te zeer optimaliseren op een van de vier elementen heeft dus risico's. In kader 2.6 zijn de kernelementen uitgewerkt.

Kader 2.6: Vier kernelementen van procesontwerp

Openheid wordt gezien als de basis van een goed proces. Een proces staat open voor een variëteit aan ideeën en opvattingen. Openheid betekent ook dat partijen betrokken kunnen raken en enige mate van invloed kunnen uitoefenen. Om openheid te bewerkstelligen, dienen het proces en de besluitvormingsmomenten transparant te zijn. Het maken (en vaststellen) van het procesontwerp in overeenstemming met de partijen die (in een belangrijke rol) meedoen in het proces, draagt daaraan bij.

Openheid naar elkaar is niet altijd aantrekkelijk voor partijen, omdat dit de realisatie van de eigen belangen kan frustreren. Transparantie op voorhand over de bouwkosten van een project vanuit een marktpartij bijvoorbeeld geeft de andere partijen inzichten die de realisatie van de rendementsdoelstelling van de marktpartij kunnen frustreren. Dit kan ervoor zorgen dat de marktpartij niet langer deelneemt aan het proces. De eis van openheid mag derhalve niet ten koste gaan van één van de partijen. Partijen moeten voldoende *bescherming van de eigen kernwaarden* krijgen, zodat het aantrekkelijk en veilig is om deel te (blijven) nemen en vertrouwen kan ontstaan. Voor PPS-projecten kan deze eis met name van belang zijn. Publieke en private partijen hebben duidelijk een andere positie en identiteit. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de positie van de politiek die de uiteindelijke besluitvormende bevoegdheid heeft.

Openheid en veiligheid kunnen in het extreme geval leiden tot eindeloze overleggen zonder dat een knoop wordt doorgemaakt. Deze eisen bieden daarmee op zich onvoldoende garantie voor *voortgang* in het proces. Er moet met andere woorden een sense of urgency zijn; een zekere dwang om tot besluitvorming te komen. Deze kan worden gecreëerd door partijen 'winst' in het vooruitzicht te stellen. Partijen moeten de overtuiging hebben dat het voor hen aantrekkelijk blijft om deel te nemen aan het proces. Een risico dat bestaat, is dat de 'winst' te vroeg wordt uitbetaald. Op een moment dat een partij haar 'winst' heeft ontvangen, neemt de prikkel om coöperatief te zijn af.

Een laatste kernelement is *inhoudelijke kwaliteit*. Het proces moet leiden tot een inhoudelijk goed product; een proces kan niet los worden gezien van de inhoud. Om inhoudelijke kwaliteit in het proces te borgen, kan inhoudelijke expertise een positie worden gegeven in het proces. Zo zou een stedenbouwkundig plan door een onafhankelijk expert getoetst kunnen worden.

Als het proces daadwerkelijk gaat lopen, komen andere strategieën van netwerkmanagement om de hoek kijken. Het gaat dan onder meer om activeren, inhoud ontwikkelen, organisatorische arrangementen creëren, coördineren en verbinden. Al vroeg in het proces is het van belang dat de manager partijen en middelen activeert om van start te kunnen gaan. Hij moet bepalen welke partijen in een bepaalde fase van het proces nodig zijn en deze partijen interesseren om deel te willen nemen (Lynn, 1981) door een omgeving te creëren die perspectief biedt en die veilig genoeg is (De Bruijn et al., 2002). De inzet van dergelijke strategieën is van cruciaal belang om het proces op een goede manier op gang te brengen. Scharpf (1978) spreekt in dit kader van selectieve activering. Na verloop van tijd kan blijken dat de bijdrage van partijen niet meer productief is of dat partijen zelf zeggen geen bijdrage meer te kunnen en willen leveren. In dat geval zijn strategieën nodig om op een goede manier afscheid te nemen van partijen.

Daarnaast is het zaak om belangen en doelstellingen van partijen meer en dichter bij elkaar te brengen en voor partijen interessante inhoudelijke oplossingen te ontwikkelen. Soms is het behulpzaam om voor de ontwikkeling van creatieve oplossingen externe inbreng te organiseren of via een bepaalde werkwijze creativiteit te organiseren. Het ontwikkelen van ideeën volgens het principe van creatieve concurrentie, waarin meerdere teams afzonderlijk van elkaar werken aan plannen voor het hetzelfde probleem kan hier als voorbeeld dienen (Teisman, 1997). De andere categorieën hebben betrekking op het creëren van organisatorische arrangementen die structuur bieden aan het proces en strategieën die gericht zijn op het sturen van de interacties gericht op coöperatief gedrag en beheersing van conflicten.

De manager staat daarbij dus steeds voor de opgave een goede combinatie van strategieën te kiezen, zodat de doelstellingen en ideeën van partijen kunnen worden verbonden en er oplossingen ontstaan met toegevoegde waarde en draagvlak. Tegelijkertijd moet de flexibiliteit en openheid in het proces behouden blijven, zonder dat dit de aandacht afleidt van het maken van voortgang. De manager zoekt derhalve steeds naar een vorm van balans. Juist hierin zal een goede manager zich onderscheiden van een minder goede.

2.3.4 Naar een hypothese over het bereiken van goede resultaten

Het management van netwerken is niet eenvoudig en vergt veel inspanning. Daarover is de literatuur vrij duidelijk (Agranoff en McGuire, 2003; Klijn, 2005). Besluitvormingsprocessen zijn complex en er zijn veel partijen betrokken. Management vereist kennis van het netwerk en een heel scala aan competenties en vaardigheden, zoals onderhandelingsvaardigheden, communicatieve vaardigheden, strategisch inzicht en gevoel voor timing. Een manager moet om goede resultaten te bereiken tegelijkertijd verschillende activiteiten uitvoeren en strategieën inzetten. Hij moet onder meer partijen activeren, (Scharpf, 1978; Gage en Mandell, 1990), personele en financiële capaciteit beschikbaar krijgen, interacties tussen partijen coördineren en via organisatorische arrangementen mogelijk maken (Agranoff en McGuire, 2003) en zorgen dat besluiten genomen worden zodat het resultaat wordt bereikt.

Eerder onderzoek heeft een positieve relatie gevonden tussen vormen van netwerkmanagement en de resultaten (zie bijvoorbeeld Meier en O'Toole, 2007; Klijn, 2010). In algemene zin kan op basis van de governance literatuur worden verondersteld dat betere resultaten tot stand komen als er meer intensief en gedegen netwerkmanagement wordt toegepast. Een manager die zijn netwerk goed kent en met de partijen in dat netwerk intensieve contacten onderhoudt, zal naar verwachting beter geëquipeerd zijn om zijn werk te doen (Meier en O'Toole, 2001). Een manager die een intensiever netwerk onderhoudt heeft meer mogelijkheden om verschillende strategieën en alternatieven op elkaar af te stemmen en creëert een geschikte omgeving om vertrouwen op te bouwen (Koppenjan en Klijn, 2004). Dit stelt hem in staat betere resultaten te bereiken.

Daarnaast komt naar voren dat beslissingen op vele uiteenlopende plaatsen (in verschillende arena's) genomen worden. Dit betekent dat de managers met uiteenlopende partijen contact moeten onderhouden om beslissingen te beïnvloeden en te verbinden (Koppenjan en Klijn, 2004; Meier en O'Toole, 2001). Dat betekent niet dat met alle partijen even intensieve en/of frequente contacten moeten worden onderhouden. Granovetter (1973) maakt een onderscheid tussen strong ties en weak ties. Strong ties zijn van belang voor het behouden van voortgang en weak ties voor nieuwe ideeën en een beter resultaat. Voor de ontwikkeling van inhoud en creatieve oplossingen is het daarmee van belang om in processen op gezette momenten bepaalde partijen te betrekken en hiervoor soms niet alledaagse werkvormen te gebruiken, zoals creatieve concurrentie (Teisman, 1997). Op grond van het bovenstaande kom ik tot de vierde hypothese (zie kader 2.7).

Kader 2.7: Vierde onderzoekshypothese

Hypothese 4:

- Een wijkontwikkelingsmaatschappij die meer netwerkmanagement strategieën inzet, zal betere resultaten behalen.

2.4 Over resultaat bereiken

De doelstelling van dit onderzoek is het benoemen van een aantal factoren die van belang zijn voor wijkontwikkelingsmaatschappijen om goede resultaten te bereiken. De hypothesen die aan het einde van iedere paragraaf in dit hoofdstuk zijn geformuleerd, spreken bepaalde veronderstellingen uit over wat hiervoor van belang is. Nu er aandacht is gegeven aan de factoren die een veronderstelde relatie met de resultaten hebben is het tijd om preciezer te beschrijven wat resultaten zijn, aandacht te schenken aan effectiviteit en te bedenken op welke wijze de prestaties van wijkontwikkelingsmaatschappijen gemeten kunnen worden.

Er is en wordt vanuit verschillende theoretische disciplines, zoals organisatiekunde en netwerktheorie, veel geschreven over resultaten, effectiviteit en het meten van presta-

ties. Hoewel de invalshoeken en uitgangspunten verschillen, komt steeds naar voren dat het meten van prestaties niet eenduidig is en bovendien lastig (De Bruijn, 2002).

Effectiviteit is een begrip dat direct herkenning oproept en in iedere organisatie nagestreefd wordt, maar tegelijkertijd een begrip dat niet wordt gekenmerkt door een eenduidige definitie of anders gezegd overeenstemming over welke criteria gehanteerd kunnen worden om effectiviteit te meten. Er bestaan veel verschillende modellen voor effectiviteit van organisaties. Uit een vergelijking van 17 modellen (Steers, 1975) komt naar voren dat er in de bedrijfskundige wereld behoorlijk verschil van inzicht bestaat over wat effectiviteit is of kan inhouden. Bovenaan het lijstje van criteria dat in de verschillende modellen gebruikt wordt, staan criteria als aanpassingsvermogen, flexibiliteit, productiviteit, winstgevendheid en tevredenheid. Het criterium dat het meest wordt genoemd, komt echter maar in iets meer dan de helft van de onderzochte modellen naar voren.

Dat zegt genoeg. Deze analyse geeft aan wat ook breder naar voren komt, namelijk dat effectiviteit en performance meerdimensionaal zijn en niet eendimensionaal (De Bruijn, 2002). Effectiviteit kan op meerdere manieren worden gemeten en heeft altijd iets subjectiefs in zich (Freeman en Peck, 2007). Skelcher en Sullivan (2008) onderscheiden vijf domeinen die gebruikt kunnen worden om prestaties in netwerken te meten en behaalde prestaties te verklaren. Zij spreken van theory-driven approaches, omdat elk domein voortkomt uit een andere theoretische benadering en ook een andere invalshoek op prestaties en prestatiemeting werpt. In tabel 2.2 staan de vijf domeinen toegelicht.

Tabel 2.2: Prestatie domeinen

Prestatie domein	Focus
Democratie	Komt de samenwerking tegemoet aan democratische principes?
Coördinatie	Realiseert de samenwerking verbindingen tussen verschillende entiteiten?
Transformatie	Realiseert de samenwerking synergie?
Beleid	Bereikt de samenwerking haar doelstellingen?
Duurzaamheid	Heeft de samenwerking een duurzaam karakter?

Bron: Skelcher en Sullivan (2008)

In het artikel wordt gekeken naar public-purpose collaborations (Sullivan en Skelcher, 2002). Samenwerkingsverbanden waar het primaire doel is winsten te genereren voor de gemeenschap als geheel en waar het realiseren van specifieke belangen op de achtergrond staat. Deze samenwerkingsverbanden opereren op verschillende schaalniveaus, maar vooral het niveau van de regio, stad of wijk. De instelling van het samenwerkingsverband is verbonden met een beleidsdoel van een overheid en is ook door de

overheid gelegitimeerd. Dit geldt ook voor de in dit onderzoek centraal staande wijkontwikkelingsmaatschappijen. Het is dus ook voor wijkontwikkelingsmaatschappijen van belang om prestaties en prestatiemeting te zien als een verschijnsel dat bestaat in verschillende domeinen en vanuit verschillende perspectieven begrepen kan en moet worden.

Resultaten en effectiviteit hebben meerdere betekenissen en invalshoeken. Dat is in het bovenstaande naar voren gekomen. Dat op zich maakt het meten van effectiviteit al een interessante uitdaging. Bij het meten van effectiviteit van processen waarin meerdere partijen met elkaar samenwerken, speelt daarnaast een aantal andere factoren die het meten van resultaten lastig maken.

Ten eerste zijn er veel partijen betrokken niet alleen binnen, maar ook buiten het samenwerkingsverband. Deze partijen hebben elk hun eigen verwachtingen, doelstellingen en belangen die een rol zullen spelen bij de manier waarop ze naar effectiviteit kijken. Wat voor de ene partij een positieve uitkomst kan zijn, is voor de andere partij een negatieve. Weliswaar zullen er in samenwerkingsverbanden enkele algemene, of overkoepelende doelen kunnen worden geformuleerd die als basis dienen voor de prestatiemeting. Dat wil echter niet zeggen dat die doelstellingen ook de boventoon zullen voeren in het gevoel dat partijen hebben bij de bereikte prestaties (Koppenjan, 2008).

Ten tweede vereist samenwerking de inzet van substantiële middelen door de verschillende partijen. Vanuit het perspectief van transactiekosten zal de effectiviteit ook afgemeten worden aan de verhouding tussen de transactiekosten benodigd voor de samenwerking en de toegevoegde waarde daarvan. Ook kan samenwerking gevolgen hebben voor toekomstige samenwerking (Teisman, 1992). Vertrouwen kan worden vergroot, zodat gunstige condities ontstaan of relaties kunnen beschadigen.

Ten derde betekent samenwerking veelal het op zoek gaan naar nieuwe vormen van werken. Deze nieuwe vormen van werken kunnen allerlei gevolgen hebben, bijvoorbeeld voor het gezamenlijk begrip wat de resultaten van de samenwerking eigenlijk moeten zijn. Daarmee verandert ook het begrip van partijen voor de inhoud van het effectiviteitsbegrip. Vooraf vastgestelde indicatoren om de prestaties te meten werken in een dergelijke context vaak niet, omdat ze deze dynamiek niet reflecteren (Koppenjan en Klijn, 2004). Daarnaast wordt ook betoogd dat het effect van prestatie indicatoren sowieso na verloop van tijd uitdooft, omdat partijen leren en daar hun gedrag op aanpassen. Dit vereist intelligente omgang met prestatie-indicatoren door wellicht enige dynamiek te betrachten in het gebruik en de inzet daarvan (De Bruijn, 2002).

Ten vierde de causaliteit tussen de inspanningen van de manager en de resultaten. Hoewel literatuur over netwerkmanagement de rol van de netwerkmanager als actor en verantwoordelijke voor de managementactiviteiten benadrukt, vragen verschillende wetenschappers (zoals Skelcher en Sullivan, 2008) zich af welk gedeelte van de resultaten nu door de manager wordt bereikt. De causaliteit is lastig vast te stellen, omdat er meer partijen zijn die managementactiviteiten verrichten. In literatuur over 'street level

bureaucrats' bijvoorbeeld, wordt de rol van front linie medewerkers benadrukt. Door onderhandeling en afstemming tussen burgers, klanten en de overheid leveren zij een belangrijke bijdrage aan de resultaten (Hupe en Hill, 2007).

Om uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van samenwerkingsverbanden is het van belang om onderscheid te maken tussen verschillende perspectieven op effectiviteit die ook elk hun eigen indicatoren met zich meebrengen. Een laatste vraag betreft hoe de resultaten van samenwerkingsprocessen gecategoriseerd kunnen worden. Een onderscheid dat hierop betrekking heeft is het onderscheid tussen inhoudelijke en procesmatige resultaten (conform Kickert et al., 1997; Edelenbos, 2000; Koppenjan en Klijn, 2004; Klijn et al., 2006).

Inhoudelijke resultaten kijken naar hoe de projecten nu in de praktijk vorm hebben gekregen. Procesmatige resultaten hebben betrekking op het verloop van het samenwerkingsproces. Beide categorieën bestaan uit verschillende onderdelen of indicatoren die elk zijn gebaseerd op verschillende theorieën. Dit betreft voornamelijk literatuur over netwerkmanagement, governance en procesmanagement, maar ook projectmanagement. Ten aanzien van inhoudelijke resultaten kan een onderscheid worden gemaakt tussen:

- Het innovatieve karakter; de mate waarin een project tot innovatie en innovatieve resultaten leidt (Nooteboom, 2002).
- Het integrale karakter; de mate waarin verschillende functies of onderdelen met elkaar samenhangen (De Jong en Edelenbos, 2007).
- De herkenbaarheid van de eigen inbreng van partijen; de impact van de betrokkenheid van partijen in de besluitvorming (De Bruijn et al., 2002).
- Het probleemoplossend vermogen; de mate waarin de aangedragen oplossingen het probleem aanpakken (Innes en Boohler, 2003).
- De robuustheid van de resultaten (Teisman, 2001b).
- De haalbaarheid en realiteit van de oplossing gebaseerd op een positieve kosten/baten verhouding (Mantel, 2005).

Ten aanzien van procesmatige resultaten kan een onderscheid gemaakt worden tussen:

- Managementfunctie; hoe draagt het management bij aan het betrekken van verschillende partijen bij het project (Meier en O'Toole, 2001).
- Omgang met conflicten (Susskind en Cruikshank, 1987).
- Voortgang van het proces of de mate waarin impasses zijn voorgekomen (Van Eeten, 1999).
- De wijze van omgang met verschillende perspectieven (Koppenjan en Klijn, 2004).
- De mate van interactie tussen actoren (Meier en O'Toole, 2001).
- Draagvlak bij de partijen (De Bruijn et al., 2002).

Nu de verschillende kenmerken die van invloed zijn op het behalen van resultaten aan de orde zijn geweest en ook aandacht is besteed aan resultaten zelf wordt in de laatste paragraaf een synthese gemaakt.

2.5 Synthese: New Public Management versus Governance

Wijkontwikkelingsmaatschappijen zijn te bezien vanuit twee benaderingen die tot andere veronderstellingen leiden over factoren die belangrijk zijn voor het resultaat. Waar de governance benadering veel meer is gericht op horizontale relaties en gelijkwaardigheid in een netwerk van partijen, kijkt New Public Management meer vanuit een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. Beide benaderingen zijn in een aantal opzichten verschillend. In tabel 2.3 zijn beide benaderingen vergeleken.

Tabel 2.3: New Public Management en Governance

	New Public Management	Governance
Focus	Organisatie van de publieke sector	Management tussen organisaties; er is geen centrale actor
Centrale notie	Verbetering effectiviteit en efficiëntie van de uitvoering	Afhankelijkheid van partijen vraagt om coördinatie, afstemming en samenwerken
Visie op management	Introductie management technieken uit de private sector in de publieke sector. Meer prestatiesturing	Netwerkmanagement: activeren, verrijken, coördineren, procesafspraken, committeren
Rol politiek	Meer bovengeschied: opdrachtgever van organisaties die realisatie op zich nemen	Meer nevensgeschied: een van de partijen, maar wel met een bijzondere positie
Aanpak van complexe maatschappelijke problemen	Beheersen: afbakenen van taken, rollen en verantwoordelijkheden	Benutten complexiteit: kansen creëren door verbinden en samenwerken

Naar Klijn (2012, forthcoming)

Elementen van beide benaderingen zijn te vinden in de ideeën achter publieke-private samenwerking en daarmee ook in de wijkontwikkelingsmaatschappij als bijzondere vorm daarvan. Aan de New Public Management benadering zijn veronderstellingen af te leiden over de organisatievorm die kenmerkend is voor de wijkontwikkelingsmaatschappij. De keuze voor een dergelijke organisatie wordt verondersteld zinvol te zijn, omdat met een dergelijke organisatievorm op afstand van de overheid en met een aantal eigen bevoegdheden beter en sneller resultaten zijn te boeken. Dat komt vooral tot uitdrukking in de eerste twee hypothesen.

In de derde hypothese komt tot uitdrukking dat een hechte organisatievorm nodig is waarin de coproductie en informatie uitwisseling ook in voldoende mate kan plaatsvinden. Dit komt al dichterbij de buurt van de kenmerken van de governance benadering. Tenslotte kan worden verondersteld dat met een strategie gericht op netwerkmanagement betere resultaten te behalen zijn. Dat komt tot uitdrukking in de vierde hypothese.

In onderstaand kader staan de vier centrale onderzoekshypothesen samengevat.

Kader 2.8: De vier onderzoekshypothesen

Organisatievorm

- Een wijkontwikkelingsmaatschappij die meer op afstand staat van de lokale overheid zal betere resultaten behalen.
- Een wijkontwikkelingsmaatschappij die meer eigen bevoegdheden heeft, zal betere resultaten behalen.
- Een wijkontwikkelingsmaatschappij die hechter is georganiseerd, zal betere resultaten behalen.

Management

- Een wijkontwikkelingsmaatschappij die meer netwerkmanagement strategieën inzet, zal betere resultaten behalen.

Uit de beschrijvingen in dit hoofdstuk is duidelijk geworden dat beide bestuurskundige benaderingen verschillen in hun opvatting wat het meest bepalend is voor goede resultaten. Maken de kenmerken van de organisatievorm van de wijkontwikkelingsmaatschappij, zoals vooral benadrukt in de NPM literatuur, het verschil of juist de managementactiviteiten en -inspanningen, zoals benadrukt in de governance literatuur? Dit onderzoek wil deze vraag beantwoorden. Voordat deze vraag ook daadwerkelijk beantwoord wordt, wordt in het volgende hoofdstuk de onderzoeksopzet uitgewerkt en worden de verschillende variabelen geoperationaliseerd.

3. De opzet van het onderzoek: overzicht en verdieping

Momenteel zijn in Nederland, maar ook in andere landen, veel herstructureringsprojecten in uitvoering. Algemeen gevoelen dat de betrokken publieke, private en maatschappelijke partijen hebben, is dat de uitvoering beter kan. Projecten kunnen sneller worden afgerond en resultaten kunnen beter. Een gevoel dat niet alleen lijkt te spelen bij publiek-private samenwerking in herstructureringsprojecten, maar veel breder in allerlei publiek-private samenwerkingsprojecten. De ambities van de projecten zijn blijvend hoog, terwijl voortgang en besluitvorming vaak uiterst moeizaam gaan (Van Ham en Koppenjan, 2002; Hodge en Greve, 2005).

Een wijkontwikkelingsmaatschappij, als bijzondere variant van PPS, wordt gezien als kansrijke manier om wel sneller en beter resultaten te bereiken. Vanuit verschillende bestuurskundige benaderingen komen verschillende veronderstellingen over de effectiviteit van wijkontwikkelingsmaatschappijen naar voren. Afhankelijk van de gekozen invalshoek is daarbij ofwel de organisatievorm ofwel de wijze van management doorslaggevend. In dit onderzoek wordt getoetst of de geformuleerde veronderstellingen gerechtvaardigd zijn en welke veronderstelling(en) dominant is (zijn). De in hoofdstuk 1 geformuleerde onderzoeksvraag is daarbij leidend:

Welke kenmerken van wijkontwikkelingsmaatschappijen zijn het meest bepalend voor het bereiken van goede resultaten in herstructureringsprojecten: kenmerken van de organisatievorm of kenmerken van het management?

De onderzoeksstrategie, die ik heb gevolgd in de beantwoording van de onderzoeksvraag en in dit hoofdstuk wordt uitgewerkt, bestaat uit een combinatie van twee aparte lijnen die complementair zijn aan elkaar. Om overzicht te verkrijgen en een aantal generieke patronen te vinden, ben ik gestart met een survey in Nederland onder organisaties die de kenmerken vertonen van wijkontwikkelingsmaatschappijen. Deze survey heeft geleid tot een aantal algemene, generaliseerbare bevindingen die in het volgende hoofdstuk worden uitgewerkt. Vervolgens is vergelijkend caseonderzoek gedaan in twee landen om verdiepende inzichten en specifieke kennis te verkrijgen.

De gekozen onderzoekstrategie is samen te vatten als: eerst *overzicht* verkrijgen en vervolgens *verdieping* bewerkstelligen. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt deze strategie uitgewerkt en worden de onderzoeksmethoden toegelicht. Om problemen ten aanzien van betrouwbaarheid en validiteit tegen te gaan, is onder meer gebruik gemaakt van triangulatie, een combinatie van onderzoeksmethoden. Tenslotte worden de verschillende variabelen die in het onderzoek een rol spelen geoperationaliseerd.

3.1 Overzicht verkrijgen: uitvoering survey

Om personen te kunnen identificeren die betrokken zijn bij wijkontwikkelingsmaatschappijen ben ik als eerste op zoek gegaan naar een totaaloverzicht van actieve sa-

menwerkingsverbanden op het terrein van herstructurering. Al snel bleek dat een dergelijk overzicht niet beschikbaar was en dat dit moest worden geconstrueerd. Om tot het gewenste overzicht te komen, heb ik verschillende bronnen geraadpleegd. Ten eerste informatie over lopende projecten die beschikbaar was bij kennisinstellingen op het gebied van stedelijke vernieuwing en herstructurering. Ten tweede via contacten bij gemeenten waarvan bekend was dat daar projecten liepen. Ten derde de lijst met aandachtswijken van het Ministerie van VROM. Tenslotte de projecten die erkend waren op grond van de regeling voor vrijstelling van overdrachtsbelasting.⁸

Op deze manier is een overzicht gemaakt van herstructureringsprojecten in Nederland. Deze lijst is vervolgens gescand op samenwerkingsverbanden met de kenmerken van een wijkontwikkelingsmaatschappij. In een aantal van deze projecten was bij nader inzien hiervan geen sprake. Deze projecten zijn van de lijst afgehaald en zo is een lijst van ongeveer 70 projecten ontstaan. Het totaal van deze projecten geeft een, in mijn ogen, redelijk compleet beeld van samenwerkingsverbanden met de kenmerken van een wijkontwikkelingsmaatschappij in Nederland.

Nu de projecten bekend zijn, is de volgende stap het verkrijgen van een goede lijst van respondenten. Hiertoe is telefonisch of per email contact opgenomen met deze projecten en zijn de contactgegevens van de verschillende bij het project betrokken partijen opgevraagd. Ik heb daarbij gevraagd naar personen die betrokken zijn op management-niveau. Hieronder versta ik de personen die activiteiten verrichten op het gebied van coördinatie, betrekken van partijen, besluitvorming, (deel)projectleiding, bewaken van de voortgang, et cetera. Daarbij kan het gaan om activiteiten op verschillende verantwoordelijkheids- of taakgebieden: financiën, planvorming, betrekken van de markt, procesbegeleiding, projectontwikkeling enzovoorts.

De uiteindelijke lijst bevatte ruim 200 mogelijke respondenten. Deze mogelijke respondenten zijn vervolgens per mail benaderd met de vraag om de vragenlijst op internet in te vullen. Aan de respondenten is tweemaal een reminder gestuurd. De survey is gehouden in de periode november 2006 – januari 2007. De respons was 32% (zie verder hoofdstuk 4).

3.1.1 Opbouw van de survey

Om voldoende informatie te verkrijgen om de geformuleerde veronderstellingen te kunnen toetsen, is de survey opgebouwd uit een aantal verschillende onderdelen:

- In het eerste onderdeel worden vragen gesteld over de achtergrond van de respondent (organisatie en ervaring) en het project waarvoor de vragenlijst wordt ingevuld (onder meer stand van zaken in het project).

⁸ Regeling vrijstelling overdrachtsbelasting voor investeringen in stedelijke herstructurering. Deze regeling is (met terugwerkende kracht) vanaf 1 januari 2005 in werking getreden. Eind 2008 waren er ongeveer 20 samenwerkingsverbanden erkend.

- Het tweede onderdeel gaat over de organisatievorm. Er wordt onder meer gevraagd welke partijen in de organisatie participeren, hoe de organisatie eruit ziet en welke rechtsvorm deze heeft. Ook wordt een aantal vragen gesteld over de hechtheid van het samenwerkingsverband, de eigen bevoegdheden en de afstand van de overheid.
- Het derde onderdeel gaat over het management. De vragen hebben betrekking op de organisatie van de managementfunctie en de wijze waarop de respondenten de uitvoering van het management ervaren. Ook wordt respondenten gevraagd aan te geven in hoeverre er sprake is van een aantal managementstrategieën. Deze strategieën vallen uiteen in vier categorieën: arrangeren, verrijken, coördineren en procesafspraken en committeren.
- Onderdeel vier gaat over de behaalde resultaten in de projecten. Er wordt onderscheid gemaakt tussen resultaten die betrekking hebben op de inhoudelijke en op de procesmatige kant van het project. Daarnaast wordt de respondenten ook gevraagd hun mening te geven over de rol van politiek en bestuur in het project.
- Het vijfde onderdeel heeft betrekking op het netwerk van managers van wijkontwikkelingsmaatschappijen. De respondenten wordt gevraagd aan te geven met welke partijen ze contact hebben en hoe intensief.
- In het laatste onderdeel krijgen de respondenten de gelegenheid enkele afsluitende opmerkingen te maken.

De survey verzamelt derhalve een aantal feitelijke gegevens over managers en projecten en brengt opvattingen en houdingen van de respondenten in kaart over het onderzoeksonderwerp. De beantwoording van het grootste gedeelte van de vragen gaat met een zogenaamde Likert schaal; een vijfpuntsschaal met de optie neutraal in het midden. De volledige vragenlijst die is gebruikt, staat opgenomen in bijlage 1.

3.1.2 Analyse resultaten survey

De analyse van de ingevulde vragenlijsten is uitgevoerd met het statistische pakket SPSS. Om te beginnen zijn uit de ruwe data de verschillende voor de analyse benodigde variabelen geconstrueerd. Eerst is getest of de verschillende beoogde onderdelen van een variabele ook daadwerkelijk kunnen worden samengevoegd.⁹ Het is gebleken dat dit in de meeste gevallen mogelijk was. Vervolgens is van elke variabele een aantal ‘beschrijvende statistieken’ berekend zoals gemiddelde, standaarddeviatie, etc.

⁹ Via de functie ‘Reliability’ kan de Cronbach α score worden berekend als maat voor de betrouwbaarheid van een schaal. Dit is gerechtvaardigd bij een score hoger dan 0,7.

In de analyse van de resultaten is gebleken dat een aantal vragen uit de survey achteraf minder bruikbaar is. Onder afstand was bijvoorbeeld de volgende stelling opgenomen: ‘er is sprake van een grote mate van vertrouwen tussen gemeenteraad en de gezamenlijke organisatie’. Deze stelling heeft meer te maken met vertrouwen dan met afstand. Deze stelling is niet meegenomen in de variabele afstand. Daarnaast lijken de stellingen die gegroepeerd zijn onder de categorie democratische uitkomsten achteraf meer betrekking te hebben op politieke verantwoording en/of stijl dan resultaten. Deze categorie stellingen is dan ook niet meegenomen in het construeren van de variabele die gaat over de resultaten van de herstructureringsprojecten.

Correlatie- en regressieanalyse

Het doel van het onderzoek is een beeld te krijgen welke factoren dominant van invloed zijn op het behalen van goede resultaten. De variabele ‘resultaten’ kan derhalve worden gezien als afhankelijke variabele. Uit de opgestelde onderzoekshypothesen kan worden afgeleid dat er vier onafhankelijke variabelen zijn: afstand tot de lokale overheid, eigen bevoegdheden, hechtheid en management strategieën.

Om de hypothesen te toetsen is ten eerste de correlatie bepaald tussen de verschillende variabelen. Vervolgens is multiple regressieanalyse uitgevoerd. Bij deze methode wordt een causale lineaire relatie tussen afhankelijke en onafhankelijke variabelen verondersteld, waarbij het gewicht van de onafhankelijke variabelen (de gestandaardiseerde Beta in de regressie output) de richting en de helling van de lineaire relatie bepalen. Met regressieanalyse is het dus mogelijk om waarden van de afhankelijke variabele te voorspellen aan de hand van één of meer onafhankelijke variabelen. De beste voorspellers zijn dan op te vatten als de factoren die voor betere resultaten zorgen. Hierbij wordt dan wel uitgegaan van een ideale situatie, waarbij er geen andere factoren van invloed zijn op de afhankelijke variabele.

Controle variabelen

In de regressieanalyse heeft een drietal zogenaamde controle variabelen meegelopen. Een controle variabele wordt meegenomen omdat het ingevulde antwoord van de respondent op deze variabele, mogelijk van invloed is op de reactie van de respondent op de variabelen waarvan jij het effect wilt meten. Controle variabelen kunnen daarmee het te meten effect verstoren. De verstoring wil je ‘onder controle houden’ (Van Thiel, 2007). Veelgebruikte controlevariabelen zijn bijvoorbeeld vragen over de kenmerken van een respondent of het project waar de respondent de vragenlijst voor invult. In de regressie analyse worden drie controle variabelen meegenomen. Dit zijn: de achtergrond van de respondent (van welke organisatie is deze afkomstig?), de omvang van het project (gemeten naar de totale investering in geld) en de projectfase (visievorming, planvorming, realisatie en beheer).

3.2 Verdieping: vergelijkend case onderzoek

Het houden van een survey is efficiënt. De standaardisatie van de gegevensverzameling die in een survey plaatsvindt en de generieke patronen die hieruit vallen af te leiden, leiden niet zelden tot de kritiek van een zekere oppervlakkigheid van de resultaten. En daarnaast is het de vraag of respondenten wel eenzelfde type inschatting op de meet-schalen van de vragen uit de survey maken. Er kan veel schuilen achter de in een survey verzamelde informatie (Van Thiel, 2007, p. 85). Een risico is daarnaast het niet altijd eerlijk en/of volledig antwoord geven, waardoor de betrouwbaarheid wordt aangetast. Vanwege onder meer deze redenen heb ik ervoor gekozen om na de survey een verdiepend en vergelijkend case onderzoek te doen.

Case onderzoek is een veelgebruikte strategie in bestuurskundig onderzoek, waarbij kwalitatieve gegevens worden verzameld over het onderzoeksonderwerp en worden geanalyseerd. Case onderzoek kan op veel verschillende manieren ingericht en uitgevoerd worden ter keuze en beoordeling aan de onderzoeker. Het gaat dan onder meer om het aantal cases, het aantal meetmomenten en de keuze voor onderzoeksmethoden. Betrouwbaarheid en validiteit zijn belangrijke criteria voor de kwaliteit van case onderzoek en moeten goed in acht worden genomen. In dat kader is het van belang de opzet van het caseonderzoek goed te operationaliseren en de keuze voor de te onderzoeken cases goed te motiveren.

Tegelijkertijd zal er op de resultaten van case onderzoek eenvoudig kritiek kunnen komen. Yin (1994) zegt hierover het volgende:

‘Do case studies, but do them with the understanding that your methods will be challenged from rational (and irrational) perspectives and that the insights resulting from your case studies may be underappreciated’.

Dit citaat benadrukt het belang van de opzet van het case onderzoek en de omgang met de methodologische complexiteit daarvan. In het case onderzoek zal derhalve gebruik gemaakt worden van triangulatie; het verzamelen en/of verwerken van informatie op meer dan één manier (Van Thiel, 2007). In het case onderzoek worden meerdere onderzoeksmethoden gebruikt: naast een analyse van documenten, worden interviews en een vragenlijst afgenomen. Ook wordt in de cases gebruikt gemaakt van meerdere operationalisering van resultaten: percepties van betrokkenen, fysieke resultaten en voortgang ten opzichte van de planning.

Daarnaast zijn alle cases op dezelfde gestandaardiseerde manier uitgevoerd. Mijn case onderzoek bestaat tenslotte uit meerdere cases. De belangrijkste reden hiervoor is dat op deze manier meer valide uitspraken gedaan kunnen worden over de relatie tussen organisatievorm, management en resultaten dan als er maar één case gedaan zou worden. Praktisch gezien is dat ook goed mogelijk, omdat er veel potentiële cases zijn. Het case onderzoek richt zich niet alleen op Nederland, maar is ook internationaal. In het vervolg van deze paragraaf zal de opzet van het case onderzoek en de caseselectie worden uitgewerkt.

3.2.1 Internationaal vergelijkend onderzoek

In verschillende landen is ervaring opgedaan met de aanpak van herstructurering met behulp van organisaties die de kenmerken van een wijkontwikkelingsmaatschappij vertonen. Ik heb ervoor gekozen om ook Engelse cases te onderzoeken. Deze keuze is gebaseerd op het feit dat in Engeland veel ervaring bestaat met publiek-private samenwerking in het algemeen en met een dergelijke vorm van samenwerking op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling en herstructurering in het bijzonder. Ook bestaat in Engeland een sterke traditie van verantwoording, prestatiesturing en op afstand plaatsen van organisaties.

In de verkenning naar mogelijke cases vond ik een organisatievorm die op papier overeenkomsten vertoont met de wijkontwikkelingsmaatschappij; de zogenaamde Urban Regeneration Company. Dit is een organisatie die door de centrale overheid wordt voorgestaan in de aanpak van herstructurering. Er zijn ruim twintig van deze organisaties opgericht.

In de uitvoering van internationale vergelijkingen is het voor een onderzoeker van belang zich te realiseren dat er een grote variëteit kan bestaan in bestuurlijke structuur, politieke systemen, juridische structuur en cultuur (De Jong en Edelenbos, 2007). In de uitvoering van het onderzoek en in het trekken van conclusies is het van belang met deze verschillen rekening te houden. Rechtstreekse transplantatie van succesvolle praktijken naar een ander land is lastig bij internationaal vergelijkend onderzoek. Inspiratie en leren is eenvoudiger (De Jong, 1999). Het doel van mijn internationale onderzoek is dan ook vergelijken om van te leren.

De cultuur van een land is niet zelden een belangrijke factor die verschillen in resultaten, prestaties en/of gekozen richtingen tussen landen kan verklaren. Hofstede (2001) deed gezaghebbend onderzoek naar institutionele cultuur. Hij heeft de verschillen in waarden en normen in organisaties in meer dan 50 landen in kaart gebracht. In zijn analyse kwam hij tot een aantal hoofddimensies die van belang zijn voor inter- en intraorganisatorische relaties. In tabel 3.1 staan de verschillende dimensies samengevat inclusief de scores voor Nederland en Engeland.

Tabel 3.1: Scores Nederland en Engeland op hoofdimensies Hofstede

Dimensie	Toelichting	Nederland	Engeland
Machtsafstand	Relatieve waardering van maatschappelijke ongelijkheid en hiërarchie	38	35
Individualisme	Individualisme versus collectivisme	80	89
Masculiniteit	Waardering van traditioneel mannelijke waarden (competitiviteit, assertiviteit, ambitie, vergaren van rijkdom en weelde) ten opzichte van vrouwelijke waarden als bescheiden gedrag, dienstbaarheid en solidariteit	14	66
Onzekerheidsvermijding	Wijze waarop men te werk gaat in internationale aangelegenheden. Hoe hoger de score hoe meer berekenend men te werk gaat (regelgeving, procedures, etc.)	53	35
Lange termijn oriëntatie	Gerichtheid op lange termijn innovatie versus korte termijn resultaten	44	25

Gebaseerd op: Hofstede (2001)

Uit de vergelijking op basis van Hofstede komt naar voren dat de grootste verschillen tussen Nederland en Engeland zich bevinden in de onderste drie dimensies. Nederland scoort hoger op onzekerheidsvermijding en lange termijn oriëntatie. Dit past bij de Nederlandse cultuur van consensus. Engeland scoort hoger op masculiniteit en lager de twee eerder genoemde dimensies. Dit duidt op een sterkere oriëntatie op performance en prestaties in Engeland dan in Nederland.

Tussen Engeland en Nederland bestaan meer verschillen, bijvoorbeeld in bestuurlijke structuur (zie bijvoorbeeld Wilson en Game, 2006) en planologisch-juridische structuur (zie bijvoorbeeld Hobma, 2008). Ik behandel enkele kort. In Engeland is de lokale overheid minder autonoom dan in Nederland en heeft de centrale overheid een sterkere regie. Zo is ook de organisatievorm van de URC strakker ingekaderd dan in Nederland. In Engeland is het voor de lokale overheid niet mogelijk om zelf grondeigenaar te zijn, terwijl dat in Nederland wel kan. Daarnaast is het voor de Engelse lokale overheid veel lastiger om in een PPS-constructie te participeren. Ook kent Engeland geen planfiguur die bindend is, zoals het Nederlandse bestemmingsplan waaraan bouwaanvragen worden getoetst. Engelse Local Development Frameworks laten meer ruimte om af te wijken.

Juist het bestaan van een aantal van deze verschillen maakt een vergelijking met Engeland voor mijn onderzoeksdoelstelling interessant. Het gaat dan met name om de verschillen in cultuur en oriëntatie. Op grond hiervan kan namelijk worden verwacht dat in Engeland, anders dan in Nederland, meer nadruk zal liggen op de organisatievorm,

prestaties en aansturing. In Nederland zal er vanwege de traditionele gerichtheid op consensus juist meer aandacht kunnen zijn voor management. De Engelse URCs zullen derhalve meer kunnen functioneren zoals ze vanuit de bestuurskundige benadering van het New Public Management worden bedoeld. Leidt dit dan ook tot snellere en betere resultaten?

3.2.2 Case selectie

Het object van dit onderzoek is de wijkontwikkelingsmaatschappij als instrument voor herstructurering van gebieden. Wanneer gesproken wordt over een case wordt derhalve een bepaalde wijkontwikkelingsmaatschappij bedoeld. Het selecteren van cases is vergelijkbaar met het trekken van een steekproef en kan gericht of op toevalsbasis gebeuren (Van Thiel, 2007). In dit onderzoek is de selectie tot stand gekomen via een zoveel mogelijk gerichte selectie. De selectie van de Engelse cases heeft deels op basis van toeval plaatsgevonden.

Als eerste stap in de case selectie is een keuze gemaakt voor een systems design. Het gaat hier om een keuze tussen heterogene (contrasterende) of homogene (gelijkende) cases (Pennings et al., 1999).¹⁰ Indien gekozen wordt voor homogene cases is de verwachting dat de bevindingen ook homogeen zijn. Als dit ook de uitkomst van het onderzoek is en in de cases een gelijk effect wordt gevonden, vergroot deze uitkomst de generaliseerbaarheid van de bevindingen voor niet onderzochte cases. Homogeniteit zou vanuit het argument van betrouwbaarheid en validiteit dus te verkiezen zijn (Van Thiel, 2007).

Bij heterogene cases worden juist geen gelijke bevindingen verwacht. Heterogene cases kunnen gekozen worden om je als onderzoeker te richten op variatie tussen de cases en verklaringen daarvoor (Van Thiel, 2007). Deze variatie wordt bij voorkeur gekozen in de onafhankelijke variabelen en niet in de afhankelijke (Swanborn, 1996, p. 62-66). Selectie op de afhankelijke variabele heeft het risico in zich dat de causaliteit niet voldoende overtuigend verklaard kan worden (waardoor worden goede of slechte resultaten veroorzaakt). Het is dan lastiger de uitkomst van een proces (goede of slechte resultaten) te herleiden tot de beginsituatie (Van Thiel, 2007, p. 102).

Dit onderzoek is op zoek naar het verband tussen organisatievorm en management als onafhankelijke variabelen aan de ene kant en resultaten als afhankelijke variabele aan de andere kant. Daarom ligt het voor de hand om een selectie te maken van heterogene cases. Immers op deze manier kan onderzocht worden of de variëteit in onafhankelijke variabelen tot andere resultaten leidt. Leidt een organisatievorm op grotere afstand bijvoorbeeld tot betere resultaten dan een organisatievorm op minder afstand? Praktisch gezien is het daarnaast niet haalbaar om zoveel cases te doen als een systematische selectie op alle vier de onafhankelijke variabelen zou opleveren.

¹⁰ Gangbaar is ook de terminologie *most dissimilar systems design* als het over heterogene cases gaat en *most similar systems design* als het over homogene cases gaat.

Om tot een selectie van cases te komen is een aanpak gehanteerd van grof naar fijn. De eerste selectie is gemaakt op basis van een aantal algemene criteria. Ten eerste, de organisaties hebben een redelijke mate van zelfstandigheid en eigen bevoegdheden. Daarnaast zijn ze als aparte organisaties herkenbaar voor de buitenwereld. Ten tweede, de organisaties staan voor een opgave van een zekere omvang. Ten derde, de organisaties zijn al enige tijd actief en hebben in die tijd zichtbare resultaten geboekt. De projecten hoeven nog niet helemaal gereed te zijn, maar voor beantwoording van de onderzoeksvraag is het te verkiezen dat de projecten zoveel mogelijk al concrete fysieke resultaten hebben geboekt.

Om tot een selectie van Nederlandse cases te komen is gebruik gemaakt van de resultaten van het survey onderzoek. Daarnaast is gezocht naar variatie op de organisatiekenmerken van wijkontwikkelingsmaatschappijen, waarbij in eerste instantie is gekeken naar verschillen in de rol van de overheid. Dit heeft tot een selectie van de volgende Nederlandse cases geleid:

- WOM De Laares in Enschede. In deze WOM participeert de gemeente niet.
- WOM Tarwewijk in Rotterdam. In deze WOM participeert de gemeente wel.
- OMD in Delfzijl. In deze WOM participeert naast de gemeente ook de provincie.

Voor de selectie van Engelse cases ben ik als volgt te werk gegaan. Op basis van bestaande documenten heb ik de kenmerken van URCs en de populatie in kaart gebracht. Daarnaast heb ik contact gezocht met wetenschappelijke deskundigen en overheidsvertegenwoordigers. Hoewel Engelse URCs moeten voldoen aan een aantal door de centrale overheid vastgestelde richtlijnen voor de organisatievorm en daardoor op het eerste gezicht uniformer zijn, heb ik op voorhand voldoende reden om te veronderstellen dat de organisaties onderling verschillen. Dit omdat er deels andere partijen in participeren. En in Nederland is er ook geen enkele organisatievorm precies hetzelfde.

Vervolgens heb ik een verkennend bezoek gebracht aan één van deze organisaties, Regenco in Sandwell en deze als case geselecteerd. Voor een tweede case heb ik vooral voortgang en bereikte resultaten als selectiecriteria gehanteerd. Als tweede case is Leicester Regeneration Company geselecteerd. Deze URC was na de drie pilot URCs de eerste die werd opgericht en heeft daarmee een relatief lange periode waarop teruggekeken kan worden.

Een totaal van vijf cases vormt een goede balans tussen de beperkingen van dit onderzoek in termen van tijd en middelen en de mogelijkheid om voldoende betrouwbare conclusies te kunnen trekken over de factoren die de prestaties van wijkontwikkelingsmaatschappijen beïnvloeden. Er is immers ook het survey onderzoek waar het case onderzoek op voortbouwt.

Over de precieze inrichting van deze geselecteerde wijkontwikkelingsmaatschappijen en de taak waar ze voor gesteld staan, is veel meer te vertellen. Dat zal gebeuren in de desbetreffende case hoofdstukken.

3.2.3 Uitvoering case onderzoek

In de uitvoering van de casestudies wordt gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Ten eerste *documenten* analyse. Voor elke case is gestart met het verzamelen van secundaire informatie. Het gaat dan om algemene projectinformatie (over onder meer aanleiding, opgave en belangrijkste gebeurtenissen), persberichten, officiële documenten (onder meer verslagen gemeenteraadsvergaderingen en overeenkomsten) en overige openbare stukken.

Vervolgens zijn er voor elke case *interviews* gehouden met betrokken partijen. De interviews waren semigestructureerd, waarbij een vooraf opgestelde vragenlijst als leidraad diende. Gestreefd is gesprekken te voeren met een brede vertegenwoordiging van betrokkenen. Het gaat hierbij dan om vertegenwoordigers van de in de organisatie participerende partijen (bestuurders en projectmanagers van overheden, corporaties en marktpartijen) en om externe stakeholders zoals bewoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Een volledig overzicht van de geïnterviewde partijen per case is opgenomen in de bijlage 2.

De interviews die in het kader van elke case gehouden zijn, zijn in een beperkte tijdsperiode gehouden. Alle cases kennen derhalve één meetmoment en met de meeste stakeholders is er één interview geweest. Daarnaast is er voor elke case een aantal voorbereidende gesprekken gehouden en heeft er steeds een update plaatsgevonden doordat er nogmaals face-to-face (Nederlandse cases) of telefonisch (Engelse cases) is gesproken met de managers van de verschillende organisaties over ontwikkelingen en stand van zaken.

Voorafgaand aan het interview heeft iedere respondent een korte vragenlijst toegezonden gekregen met het verzoek deze in te vullen en voorafgaand aan het interview ingevuld in te leveren.¹¹ Op deze manier konden ook enkele kwantitatieve gegevens worden verzameld. Deze vragenlijst is opgenomen in bijlage 3. Met deze gegevens zijn enkele beperkte statistische bewerkingen uitgevoerd, zoals beschrijvende statistiek en correlatie. In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van de gebruikte bronnen per case.

Voor elke case is een casebeschrijving gemaakt volgens eenzelfde format. Een eerste hoofdstuk waarin betrokken partijen en procesverloop in een aantal fasen zijn beschreven. Vervolgens afzonderlijke hoofdstukken over de organisatievorm, management strategieën en behaalde resultaten. Elke casebeschrijving sluit af met een conclusie. Na

¹¹ Deze vragenlijst bevat een selectie van vragen uit de eerdere survey onder Nederlandse wijkontwikkelingsmaatschappijen, namelijk de vragen over management strategieën en resultaten. Daarnaast is ook een aantal aanvullende vragen opgenomen.

afroning zijn ze getoetst bij een manager van de wijkontwikkelingsmaatschappijen. De vijf beschrijvingen vormen de basis voor de twee vergelijkende casehoofdstukken.¹²

In de volgende paragraaf worden de variabelen die onderdeel uitmaken van de hypothesen: resultaten, afstand tot de lokale overheid, eigen bevoegdheden, hechtheid en management strategieën geoperationaliseerd.

3.3 Operationalisering van de variabelen

In deze paragraaf zal ik de belangrijkste variabelen van mijn onderzoek operationaliseren. Het gaat hierbij om resultaten als afhankelijke variabele en afstand tot de lokale overheid, eigen bevoegdheden, hechtheid en management strategieën als onafhankelijke variabelen.

3.3.1 Resultaten van herstructureringsprojecten

Het meten van resultaten van complexe projecten, zoals herstructureringsprojecten, is niet eenvoudig. Betrokkenen hebben verschillende doelstellingen en kunnen afhankelijk van deze doelstellingen anders aankijken tegen de behaalde resultaten. Iedereen vindt ruimtelijke kwaliteit bijvoorbeeld van belang, maar de verhouding tussen kosten en opbrengsten daarvan wordt door een private ontwikkelaar toch anders gewaardeerd dan door een gemeente of door de bewoners.

Herstructureringsprojecten kennen daarnaast een lange doorlooptijd. Projecten duren al snel een jaar of tien van start tot realisatie. In die periode is het waarschijnlijk dat doelstellingen en gewenste oplossingsrichtingen van de samenwerkende partijen veranderen. Wat aan het begin van het proces door partijen als gewenst wordt gezien, hoeft dat aan het einde van het proces niet meer te zijn. Niet zelden starten herstructureringsprojecten met de ambitie om grootschalig te slopen en nieuw te bouwen en verandert deze ambitie gedurende de tijd in meer renoveren en minder slopen. Verklaringen kunnen gevonden worden in het interne samenwerkingsproces, bijvoorbeeld als er een andere inschatting van de risico's komt, maar ook en misschien veel eerder in veranderingen in de externe context. Een verkiezingen bijvoorbeeld met als resultaat een andere bestuurder kan de richting van de samenwerking beïnvloeden. Of veranderende marktomstandigheden, andere ontwikkelingen in de omgeving van het project of positieve of juist negatieve publiciteit over de prestaties in het project.

Dynamiek in doelstellingen wordt vaak gezien als een negatief verschijnsel. Op deze manier zou er niet duurzaam gewerkt kunnen worden aan de realisatie van de afgesproken doelstellingen. Aan de andere kant doen zich in langdurige processen allerlei ontwikkelingen voor en kunnen deze ook weer een nieuwe kans betekenen. Bijvoorbeeld de mogelijkheid om extra toegevoegde waarde te genereren via de aankoop en

¹² Deze zelfstandig leesbare casebeschrijvingen zijn niet in volledige vorm in dit proefschrift opgenomen.

ontwikkeling van een aangrenzend terrein, lagere aankooprijzen van vastgoed als gevolg van verslechterde marktontwikkelingen of de koppeling van het project aan een nieuwe prioriteit van de bestuurder of de landelijke politiek. Het is een uitdaging om daar op een goede manier mee om te gaan. Dynamiek van doelstellingen geeft op deze manier uitdrukking aan een leerproces dat partijen met elkaar doormaken (Koppenjan en Klijn, 2004).

Het objectief vaststellen en meten van resultaten is dus lastig. Niet in de laatste plaats omdat de herstructureringsprojecten die onderdeel van dit onderzoek zijn zich nog in de realisatiefase bevinden. Het in kaart brengen van factoren zoals het aantal huizen dat is gerealiseerd of de tijd die het kost om een (deel)project te realiseren is goed mogelijk, maar vertelt maar een deel van het verhaal. Er zijn flinke verschillen in opzet en opvang van de projecten en daarnaast verschilt de context van de projecten. Deze 'objectieve' resultaten kunnen wel in kaart worden gebracht. Echter de resultaten in het ene project zijn niet altijd even goed vergelijkbaar met de resultaten in het andere project.

Hoe de resultaten dan wel te meten? Om een zo goed mogelijk beeld te verkrijgen van de resultaten van de wijkontwikkelingsmaatschappijen, worden de resultaten op verschillende manieren gemeten. Ten eerste door de objectieve, concrete resultaten in beeld te brengen. Daarnaast door te kijken naar de voortgang van de herstructurering in relatie tot de planning. Dit wordt alleen in het case onderzoek gedaan aan de hand van documenten en interviews. In zowel survey als case onderzoek wordt ook een derde manier gebruikt om de resultaten te meten, namelijk de oordelen van betrokkenen over de opbrengsten. Ik gebruik met andere woorden de tevredenheid van respondenten over de resultaten als maat voor de behaalde resultaten in het project. Hoewel dit een benadering is die meer wordt toegepast (zie bijvoorbeeld Klijn et al., 2006) past hierbij tegelijkertijd de kanttekening dat verwacht mag worden dat dit tot een over het algemeen positief resultaat leidt. Immers als men gevraagd wordt zijn eigen project te beoordelen is men over het algemeen positiever. Dit mogelijke effect zal vooral kunnen optreden in de survey. Immers de respondenten zijn managers van de projecten zelf. In het case onderzoek zullen vragen over de resultaten ook aan betrokkenen buiten de wijkontwikkelingsmaatschappij worden voorgelegd, zoals bewoners en maatschappelijke organisaties.

Bij het operationaliseren van de variabele resultaten is het onderscheid dat in de literatuur wordt gemaakt tussen inhoudelijke en procesmatige resultaten als inspiratiebron gebruikt (zie bijvoorbeeld Koppenjan en Klijn, 2004). Inhoudelijke resultaten focussen onder meer op het eindproduct en de kwaliteit van de voorstellen en plannen waarover is besloten. Procesmatige resultaten zijn gericht op de kwaliteit van het besluitvormingsproces en de voortgang.

In totaal zijn twaalf stellingen geformuleerd om deze variabele te operationaliseren. In de survey is respondenten gevraagd deze te beoordelen op een vijfpuntsschaal van 1 (lage waardering) tot 5 (hoge waardering). In het case onderzoek is deze variabele op

twee manieren gemeten. Ten eerste is respondenten gevraagd deze stellingen te scoren (op de vragenlijst specifiek voor caseonderzoek). Ten tweede is in interviews expliciet doorgevraagd op deze stellingen en zijn de antwoorden gebruikt in de analyse. De scores op de stellingen zijn daarvoor aangevuld met kwalitatief materiaal. In tabel 3.2 staan de gebruikte stellingen weergegeven.

Tabel 3.2: Stellingen (inhoudelijke en procesmatige) resultaten

Inhoudelijke resultaten	Procesmatige resultaten
Uit de in het project ontwikkelde inhoudelijke voorstellen spreekt vernieuwing en innovatie	Er is op adequate wijze invulling gegeven aan het management van het project
Mijn organisatie heeft voldoende inhoudelijke inbreng geleverd in de ontwikkeling van de voorstellen	Het management heeft de conflicten tussen betrokken partijen op een adequate wijze beheerst
De verschillende (ruimtelijke) functies worden goed met elkaar in verbinding gebracht	Het project heeft voldoende voortgang geboekt
De inhoudelijke voorstellen pakken de problemen (ruimtelijk, sociaal en/of economisch) in het gebied daadwerkelijk aan	Betrokken partijen hebben elkaar gedurende het project in voldoende mate opgezocht en contact onderhouden
De inhoudelijke voorstellen zijn realistisch en (financieel) haalbaar	Er is in voldoende mate met partijen die verschillende opvattingen hebben contact geweest
De inhoudelijke voorstellen zijn toekomstbestendig en duurzaam	De inhoudelijke resultaten uit het project kunnen op voldoende steun rekenen van de betrokken partijen

3.3.2 Variabelen organisatievorm

Zoals in hoofdstuk twee naar voren is gekomen kunnen uit de bestuurskundige benadering van het New Public Management verschillende veronderstellingen worden afgeleid over de relatie tussen organisatievorm en resultaten. Ik heb de mate van *afstand* tussen overheid en wijkontwikkelingsmaatschappij en de *eigen bevoegdheden* als variabelen gedefinieerd.

Er is ook nog een derde variabele om de organisatievorm te definiëren die meer afgeleid is uit de institutionele economie en de literatuur over resource dependency (Williamson, 1996). Partijen zijn afhankelijk van elkaar en hopen door organisatie van de interacties meer en beter van elkaars middelen gebruik te kunnen maken (Mulford en Rogers, 1982). Juist deze combinatie heeft toegevoegde waarde zo is de veronderstelling. Deze variabele noem ik *hechtheid* van de samenwerking.

De operationalisering van deze drie onafhankelijke variabelen heeft op een zelfde manier plaatsgevonden als de operationalisering van resultaten. Voor elke variabele is een aantal stellingen geformuleerd die in de survey worden gescoord op een vijfpuntsschaal van 1 (lage waardering) tot 5 (hoge waardering). In het case onderzoek zijn de variabelen gemeten aan de hand van kwalitatieve informatie verkregen uit interviews en documenten, waarbij de stellingen als uitgangspunt dienden.

Afstand tot de lokale overheid

De variabele afstand tot de lokale overheid heeft betrekking op de rol van de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en het ambtelijk apparaat. In de survey is gefocust op de afstand tot de lokale politiek (college en gemeenteraad) vanwege het feit dat in beleidsstukken vooral staat dat dergelijke organisaties los van de politieke waan van de dag moeten kunnen opereren. In het case onderzoek is hiernaast ook gekeken naar de rol van het ambtelijk apparaat.

De variabele afstand tot de lokale overheid bestaat uit acht stellingen die kijken naar de manier waarop het gemeentebestuur controle uitoefent op de wijkontwikkelingsmaatschappij. De stellingen staan in tabel 3.3.

Tabel 3.3: Operationalisering afstand tot de lokale overheid

Afstand	
1.	De gemeenteraad heeft vooraf duidelijke kaders gesteld en geeft daarmee ruimte aan de gezamenlijke organisatie
2.	De gemeenteraad zit dicht op het project en wil continu bijsturen en ingrijpen in de inhoud van het project
3.	De gemeenteraad laat zich veelvuldig informeren over de voortgang van het project
4.	De gemeenteraad wil alleen geïnformeerd worden als er spanning met de gestelde kaders optreedt
5.	Het college heeft vooraf duidelijke kaders gesteld en geeft daarmee ruimte aan de gezamenlijke organisatie
6.	Het college zit dicht op het project en wil continu bijsturen en ingrijpen in de inhoud van het project
7.	Het college laat zich veelvuldig informeren over de voortgang van het project
8.	Het college wil alleen geïnformeerd worden als er spanning met de gestelde kaders optreedt

Een hoge score op stelling, 1, 4, 5 en 8 duidt op een grotere afstand, terwijl een hoge score op stelling 2, 3, 6 en 7 juist een kleinere afstand aangeeft. In de analyse van de survey zijn de laatst genoemde items gehercodeerd, zodat alle stellingen dezelfde richting meten.

Eigen bevoegdheden

Om de eigen bevoegdheden van de wijkontwikkelingsmaatschappij te meten, is een aantal stellingen geformuleerd op basis waarvan gemeten kan worden in welke mate de wijkontwikkelingsmaatschappij een eigen afweging kan maken en zelfstandig besluiten kan nemen over bepaalde onderwerpen. De stellingen staan in tabel 3.4. Een hogere score op een stelling duidt in de survey op meer eigen bevoegdheden.

Tabel 3.4: Operationalisering eigen bevoegdheden

Eigen bevoegdheden
1. Het uitvoeren van onderzoek (als financiële haalbaarheidsstudies, programmatische studies, etc.)
2. De invulling van het te realiseren fysieke programma
3. De invulling van het sociale en/of economische programma
4. Verwerving van gronden en opstallen
5. Het organiseren van inbreng van belanghebbenden
6. Het sluiten van contracten met marktpartijen voor de realisatie
7. Zelfstandig realiseren van het project

Hechtheid

Hechtheid van de samenwerking ten slotte valt uiteen in twee onderdelen. Het gaat zowel om de omvang van de taken en activiteiten van de wijkontwikkelingsmaatschappij als om de mate waarin partijen de uitvoering van deze taken en activiteiten ook daadwerkelijk samen doen. Om de hechtheid te meten is een aantal stellingen geformuleerd over mogelijke taken en activiteiten van wijkontwikkelingsmaatschappijen. In de survey is de vraag gesteld in hoeverre er sprake is van gezamenlijke uitvoering. In het case onderzoek is specifiek gekeken naar wat gezamenlijke uitvoering dan is. In tabel 3.5 staan de stellingen opgenomen. Opnieuw duiden hogere scores op een grotere hechtheid.

Tabel 3.5: Operationalisering hechtheid

Hechtheid
1. Delen van kennis en ervaring
2. Gezamenlijk dragen van kosten voor bijvoorbeeld de inhuur van een adviesbureau of een architect
3. Gezamenlijk dragen van investeringen voor bijvoorbeeld verwerving van gronden en opstallen
4. Gezamenlijk dragen van financiële risico's in bijvoorbeeld de grondexploitatie
5. Gezamenlijk opstellen van visies en plannen
6. Gezamenlijk onderzoek uitvoeren
7. Gezamenlijk selecteren van geschikte partijen voor de realisatiefase
8. Gezamenlijk optrekken in het bestuurlijke traject
9. Gezamenlijk optrekken in het overleg met belanghebbenden

3.3.3 Management

Uit de literatuur kan een aantal hoofdactiviteiten van netwerk management worden afgeleid (voor een overzicht zie bijvoorbeeld Agranoff en McGuire, 2001; Klijn et al., 2006). Deze activiteiten betreffen het betrekken van partijen (arrangeren), het ontwikkelen van inhoudelijke ideeën, oplossingen en plannen (ontwikkelen van inhoud; verrijken), het coördineren van de besluitvorming via onder meer communicatie, sturing en het oplossen van problemen (coördineren, verbinden) en het committeren van partijen en procesafspraken.

In de survey zijn deze categorieën geoperationaliseerd in totaal 16 stellingen, waarbij elke stelling staat voor een verschillende activiteit op het gebied van netwerkmanagement. Respondenten is gevraagd de mate waarin er sprake is van een bepaalde activiteit te beoordelen. Opnieuw is hierbij de vijfpuntsschaal gebruikt, waarbij 1 staat voor een beperkte mate/lage waardering en een 5 voor hoge mate/hoge waardering. In tabel 3.6 staan de afzonderlijke stellingen weergegeven.

Tabel 3.6: Management strategieën

Arrangeren	
•	Relevante publieke partijen zijn betrokken via georganiseerde vormen van onderling overleg
•	Relevante private partijen zijn betrokken via georganiseerde vormen van onderling overleg
•	Relevante maatschappelijke partijen zijn betrokken via georganiseerde vormen van onderling overleg
•	In iedere nieuwe fase van het project worden nieuwe partijen opgezocht en worden daarmee nieuwe verbindingen aangegaan
Verrijken	
•	Er wordt in dit project geprobeerd om verschillende opvattingen zichtbaar te maken en mee te nemen in de besluitvorming
•	Er gaat in dit project voldoende aandacht uit naar uitwisseling van informatie en onderlinge standpunten
•	Bij het verzamelen van informatie wordt de nadruk gelegd op het ontwikkelen en vaststellen van gemeenschappelijke uitgangspunten en informatiebehoefte
•	Er is voldoende aandacht voor het betrekken van externen die nieuwe ideeën en oplossingen kunnen aandragen
Coördineren	
•	In het project wordt voldoende aandacht besteed aan de communicatie tussen de verschillende partijen
•	In het project ligt de nadruk op het gezamenlijk maken van keuzes, zodat partijen zich herkennen in de richting van het project
•	In het project wordt aandacht besteed aan relaties tussen partijen en personen, waarop die gebaseerd zijn, ho deze zich hebben ontwikkeld en ontwikkelen
•	Bij impasses en problemen in het project wordt gezocht naar het tot elkaar brengen van tegengestelde belangen
Procesafspraken en committeren	
•	In de onderlinge afspraken is bewust ruimte ingebouwd om daarvan af te kunnen wijken als dat opportuun is
•	Uittreden van partijen wordt mogelijk gemaakt om belangen te beschermen
•	Partijen binden elkaar door het maken van afspraken waar ze elkaar zo nodig aan houden
•	Partijen nemen zo nodig enig verlies ten aanzien van hun eigenbelang door de binding die wordt gevoeld met het project

Deze lijst van management strategieën is ook voor het case onderzoek als basis gebruikt. Aan de lijst zijn twee stellingen toegevoegd onder de categorie procesafspraken en committeren, namelijk:

- In het project worden expliciet afspraken gemaakt over de organisatorische vorm van samenwerking (projectgroepen, stuurgroepen, etc.).
- In afspraken over dit project wordt expliciet aandacht besteed aan regels voor conflicthantering.

Het totaal aan strategieën is als onderdeel van een korte vragenlijst (zie bijlage 3) voorgelegd aan elke gesprekspartner. Hierop heeft een beperkte statistische analyse plaatsgevonden. Het is vooral een analyse op grond van beschrijvende statistieken, mede vanwege eisen aan betrouwbaarheid in relatie tot omvang van de respons. In de interviews die vervolgens plaats hebben gevonden is met de resultaten van deze analyses in handen verdieping gezocht en gevraagd naar concrete voorbeelden van deze strategieën. De bevindingen op basis van de vragenlijsten zijn derhalve aangevuld met kwalitatief materiaal.

3.3.4 Tot slot

In dit hoofdstuk is de opzet van het onderzoek uitgewerkt. De onderzoeksstrategie bestaat uit twee sporen: eerst overzicht krijgen via een survey en vervolgens verdiepen in onderzoek van vijf cases; drie in Nederland en twee in Engeland. In de uitvoering van het onderzoek staat een aantal variabelen centraal die in dit hoofdstuk zijn geoperationaliseerd. Deze paragraaf bevat een samenvatting van de operationalisering van de afhankelijke en onafhankelijke variabelen die deel uitmaken van de analyse (zie tabel 3.7).

Tabel 3.7: Afhankelijke en onafhankelijke variabelen in de analyse

Karakter	Variabele	Operationalisering
Afhankelijke variabele	Resultaten	Op drie manieren meten: <ul style="list-style-type: none"> • Concrete resultaten • Resultaten ten opzichte van de planning • Oordelen over de opbrengsten (12 stellingen)
Onafhankelijke variabele	Afstand tot de lokale overheid	Afstand tot lokale overheid bestaat uit: Afstand tot gemeenteraad, college en ambtelijk apparaat Variabele bestaat uit 8 stellingen die betrekking hebben op gemeentebestuur. In de cases is daarnaast gekeken naar ambtelijk apparaat

	Eigen bevoegdheden	De mate waarin de wijkontwikkelingsmaatschappij zelf kan besluiten over zaken. Variabele bestaat uit 7 stellingen
	Hechtheid	De mate waarin taken en activiteiten gezamenlijk worden uitgevoerd door de wijkontwikkelingsmaatschappij. Variabele geoperationaliseerd met 9 stellingen
	Management strategieën	Vier categorieën: arrangeren, verrijken, coördineren en procesafspraken en committeren. Geoperationaliseerd in 16 stellingen die management activiteiten meten. In case onderzoek zijn twee stellingen toegevoegd

Het volgende hoofdstuk bevat de analyse van de resultaten van de survey en zal een eerste inzicht geven in welke kenmerken het meest van invloed zijn op het behalen van goede resultaten: kenmerken van de organisatievorm of kenmerken van het management?

Deel II Empirische analyse

4. Resultaten van de survey: organisatievorm of management?

De wethouder van een gemeente en de directeur van een grote landelijke projectontwikkelaar hebben een spoedafpraak. ‘We hebben hier al zo vaak over gesproken en we hebben al zo veel geprobeerd, nu moeten we een keer goed actie ondernemen’, zeggen ze tegen elkaar. Wat is er aan de hand? De situatie in één van de wijken in de stad gaat opeens heel hard achteruit. Veel bewoners zijn de laatste maanden verhuisd en afgelopen maand zijn er drie winkeliers van het eens zo bloeiende winkelcentrum over de kop gegaan.

Ze zijn het snel eens over de noodzaak tot actie. De winkels en de woningen moeten worden herontwikkeld en tegelijkertijd wordt extra nieuwbouw van een aantal woningen gerealiseerd. Het gebied moet daarnaast extra aantrekkelijk worden gemaakt voor startende ondernemers en de overlast op straat moet worden aangepakt. Er moeten plekken komen voor de jeugd om zich te vermaken en tegen criminaliteit wordt stevig opgetreden. ‘Daarvoor sta jij aan de lat’, zegt de directeur van de projectontwikkelaar tegen de wethouder, ‘het moet een totaal verhaal worden, niet alleen stenen stapelen’. De directeur van de woningcorporatie die de woningen boven de winkels in beheer heeft, vindt het een uitstekend idee en wil graag meedoen.

‘Hoe gaan we het aanpakken?’, vragen ze zich hardop af. De projectontwikkelaar wil een gezamenlijke organisatie oprichten om de fysieke herontwikkeling te realiseren, een Publiek-Private Samenwerkingsconstructie, een wijkontwikkelingsmaatschappij. ‘Dit is een prima project om Nederland eens te laten zien dat we met publiek-private samenwerking wel degelijk tot snelle resultaten kunnen komen’, besluit de projectontwikkelaar. Afstand van de lokale overheid, zodat de organisatie los van het politieke strijdgewoel kan werken aan de realisatie van het project en voldoende eigen bevoegdheden, zijn hierbij van belang.

De directeur van de corporatie die ook enige ervaring heeft met dit soort projecten zegt dat juist de samenwerking met partijen uit de wijk, de bewoners, de ondernemers en de maatschappelijke instellingen van belang is voor succesvolle wijkontwikkeling. Een aparte organisatie is prima en klinkt leuk, maar alleen daarmee ben je er nog niet. Het gesprek eindigt met de afspraak volgende week met uitgewerkte ideeën opnieuw bij elkaar te komen. Alle partijen vertrekken enthousiast naar hun volgende afspraak.

De oprichting van een wijkontwikkelingsmaatschappij volgt vaak op een periode waarin partijen hebben getracht de situatie te verbeteren. Er zijn allerlei initiatieven ondernomen en projecten gestart, maar hieruit blijkt onvoldoende verbetering en resultaat. Met andere woorden: de oprichting van een wijkontwikkelingsmaatschappij markeert een nieuwe start van de aanpak van de herstructureringsproblematiek. Zou het de wijkontwikkelingsmaatschappij wel lukken om de problemen op een goede manier te lijf te gaan? En welke kenmerken zijn het meest van invloed op het behalen van een goed resultaat? Zijn dat kenmerken van de organisatievorm, waar de projectontwikkelaar de

nadruk op legt? Of zijn het juist kenmerken die te maken hebben met de wijze van management van de wijkontwikkelingsmaatschappij, zoals de corporatiedirecteur benadrukt?

In dit hoofdstuk wordt een eerste voorlopig antwoord op deze vragen geformuleerd. Dit op basis van de resultaten van een survey onderzoek onder managers van organisaties met de kenmerken van wijkontwikkelingsmaatschappijen in Nederland. De opbouw van het hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 4.1 komt kort de verantwoording van de respons aan de orde. Paragraaf 4.2 gaat in op enkele karakteristieken van de respondenten. Een aantal van deze karakteristieken is bij het toetsen van de hypothesen als controlevariabele gebruikt. Achtereenvolgens wordt in paragraaf 4.3, 4.4 en 4.5 ingegaan op resultaten van de projecten, organisatievorm en management. Paragraaf 4.6 bevat de resultaten van de statistische analyse en toetst dus ook de verschillende geformuleerde onderzoekshypothesen. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie.

4.1 Responsverantwoording

De vragenlijst die aan het survey onderzoek ten grondslag ligt (zie bijlage 1) is verstuurd aan managers van verschillende partijen die bij herstructureringsprojecten in Nederland betrokken zijn. In de selectie van projecten is daarbij gefocust op organisaties die de kenmerken van wijkontwikkelingsmaatschappijen vertonen en waarbij zowel publieke als private partijen betrokken zijn. In de analyse zijn 68 respondenten meegenomen. Dit komt neer op een respons van 32%. In tabel 4.1 is aangegeven welke organisaties de respondenten vertegenwoordigen.

Tabel 4.1: Achtergrond respondenten

Welke organisatie vertegenwoordigt u in het project?	Aantal	Percentage
Gemeente	21	30,9
Woningcorporatie	30	44,1
Private partij (ontwikkelaar, ontwikkelende aannemer)	8	11,8
Extern ingehuurd ten behoeve van samenwerkingsverband	7	10,3
Anders	2	2,9
Totaal	68	100,0

De meeste respondenten zijn daarmee afkomstig van woningbouwcorporaties en de gemeente. De respondenten van private partijen komen van ontwikkelaars en een enkele ontwikkelende aannemer. Daarnaast is er een categorie extern, die ook uit private partijen bestaat. Deze zijn ingehuurd door een of meerdere van de samenwerkende

partijen ten behoeve van het managen van de wijkontwikkelingsmaatschappij als geheel of een van de deelprojecten. De categorie anders bestaat uit een vertegenwoordiger van de provincie en een vertegenwoordiger van een wijkraad. In de analyse is ‘de achtergrond van de respondent’ meegenomen als controlevariabele.

De respondenten zijn op een enkele uitzondering na hoog opgeleid en hebben over het algemeen veel ervaring in hun rol als manager van herstructureringsprojecten. 62% van de respondenten heeft langer dan vijf jaar ervaring.

4.2 Enkele karakteristieken van de projecten

De projecten bevinden zich in verschillende fasen

De projecten waar de respondenten aan werken bevinden zich in verschillende fasen van het herstructureringsproces. In de survey is respondenten een lijst met activiteiten voorgelegd. De respondenten is gevraagd aan te geven welke activiteiten voor het betreffende project reeds zijn afgerond. Op basis van hun ingevulde scores zijn de respondenten (en daarmee hun projecten) toebedeeld aan vier vooraf gedefinieerde fasen; de initiatiefase, de planvormingsfase, de realisatiefase en de beheerfase.

Tabel 4.2 geeft de verdeling van de stand van zaken in de projecten weer. Zoals in de tabel te zien is bevinden de meeste projecten zich in de realisatie- of beheerfase. De stand van zaken is gebruikt als tweede controlevariabele in de analyse.

Tabel 4.2: Stand van zaken in de projecten naar projectfase

Fase	Aantal	Percentage
Initiatiefase	9	13,2
Planvormingsfase	5	7,4
Realisatiefase	33	48,5
Beheerfase	21	30,9
Totaal	68	100,0

Projecten zijn gericht op ontwikkeling meerdere functies

De ambities van de projecten zijn over het algemeen hoog en het te realiseren fysieke programma bestaat uit de realisatie van meerdere ruimtelijke functies. Hierbij kan het gaan om woningbouw, infrastructuur, openbare ruimte en groen, winkelvoorzieningen, bedrijfsruimtes, gezondheidszorg en schoolvoorzieningen. In tabel 4.3 staan de verschillende functies weergegeven afgezet tegen het aantal keer dat respondenten hebben genoemd dat deze functie onderdeel was van hun project.

Tabel 4.3: Multifunctionaliteit van projecten

Ruimtelijke functie	Aantal (N)
Woningbouw	68
Openbare ruimte / groen	58
Infrastructuur	55
Winkelvoorzieningen	53
Gezondheidszorg	47
Onderwijs	33
Bedrijfsruimten	7

(N=aantal respondenten dat aangeeft dat deze functie onderdeel is van het project, totale N=68)

Het feit dat in herstructureringsprojecten meerdere functies worden gerealiseerd is één van de verklaringen voor het complexe karakter van herstructurering. Complexiteit die over het algemeen toch al aanwezig is, zowel qua proces als qua inhoud. Elk project kent zijn eigen specifieke context ten aanzien van bijvoorbeeld de fysieke staat van het plangebied, de verdeling van eigendomsposities, de aard van de problematiek en de ambities. Meer functies maken het project niet alleen inhoudelijk ingewikkelder, maar zorgen er ook voor dat een uitgebreid netwerk van partijen bij het project betrokken moet worden.

Kijkend naar de reacties van respondenten, is woningbouw de dominante functie. In tabel 4.4 staat het aantal woningen per project weergegeven. Er zitten kleinere projecten tussen, maar ook een aantal hele grote waarin het gaat om de realisatie van 1000 woningen of meer.

Tabel 4.4: Aantal te realiseren woningen

Aantal woningen	Aantal (N)
< 100	6
100 – 500	19
500 – 1000	16
1000 – 5000	17
> 5000	3
Totaal	61

Herstructurering: fysiek, sociaal en economisch

Herstructurering kent zowel fysieke, sociale als economische componenten. In de vragenlijst is respondenten gevraagd aan te geven in hoeverre het project alleen is gericht op de realisatie van woningen en/of voorzieningen of dat het project daarnaast ook is gericht op sociale en/of economische ontwikkeling. Uit tabel 4.5 blijkt dat slechts een beperkt aantal respondenten aangeeft dat het totale herstructureringsprogramma alleen een fysieke aanpak betreft. Deze uitkomst wil overigens niet zeggen dat uitvoering van sociale en/of economische projecten ook belegd is bij de wijkontwikkelingsmaatschappij. De praktijk is veel meer dat de wijkontwikkelingsmaatschappij is gericht op de fysieke aanpak en dat de andere elementen zijn belegd bij andere partijen zoals de gemeente zelf.

Tabel 4.5: Reikwijdte van het totale programma

Reikwijdte van de herstructurering	Aantal (N)
Fysiek, sociaal en economisch	26
Fysiek en sociaal	19
Fysiek en economisch	13
Fysiek	4
Totaal	62

Projectbudget

Als we kijken naar het budget dat wijkontwikkelingsmaatschappijen nodig hebben om de opgave te realiseren dan zien we daarin een behoorlijke variatie. Van de vier onderscheiden budgetcategorieën zitten relatief de meeste in de categorie meer dan € 100 miljoen. Het benodigde budget is mede afhankelijk van de omvang van het project in termen van het aantal woningen en/of andere voorzieningen. De correlatie tussen budget en aantal woningen is significant.¹³ Tabel 4.6 geeft een indruk van de variatie die er tussen projecten bestaat in het benodigde budget voor de realisatie van de opgave.

¹³ 0,563 en daarmee significant op het 0,01 niveau.

Tabel 4.6: Budget

Totaal budget (in mln. €)	Frequentie
1-25	12
25-50	6
50-100	11
> 100	15
Totaal	44

Een relatief groot aantal respondenten heeft deze vraag niet beantwoord en zich derhalve niet uitgelaten over het benodigde budget. Partijen willen of kunnen kennelijk geen inschatting geven van het benodigde budget. Mogelijk is het budget voor het volledige project nog onzeker of houdt men deze bedragen liever voor zichzelf. Complexe projecten, zoals de realisatie van herstructureringsprojecten, kennen immers regelmatig budgetoverschrijdingen en de inschattingen van het benodigde budget worden in de praktijk gedurende de rit meerdere malen bijgesteld (zie onder meer Priemus, Flyvberg en Van Wee, 2008; De Bruijn, 1996). Het projectbudget zal in de analyse worden gebruikt als derde controlevariabele.

4.3 Resultaten: oordelen over opbrengsten

Om een beeld te krijgen van de resultaten van de projecten en om een onderlinge vergelijking tussen de projecten mogelijk te maken, is er in de survey voor gekozen om de perceptie van respondenten over de behaalde resultaten in kaart te brengen. Ik gebruik het oordeel van de respondenten over de opbrengsten dus als maat voor de behaalde resultaten van het project.

De respondenten hebben elk twaalf stellingen voorgelegd gekregen over de resultaten. Bij het formuleren van deze stellingen is het onderscheid dat in de literatuur wordt gemaakt tussen inhoudelijke en procesmatige resultaten als inspiratiebron gebruikt (zie bijvoorbeeld Koppenjan en Klijn, 2004). De stellingen over inhoudelijke resultaten gaan onder meer over de inhoudelijke input in het project en het innovatieve karakter van de plannen. Stellingen over procesmatige resultaten gaan over het besluitvormingsproces dat is doorlopen en de voortgang daarvan. In tabel 4.7 staan de gemiddelde scores voor alle stellingen en de standaarddeviaties weergegeven.

Tabel 4.7: Oordelen over inhoudelijke en procesmatige resultaten

Resultaten	Gemiddelde	St. deviatie
<u>Inhoudelijke resultaten</u>		
Uit de in het project ontwikkelde inhoudelijke voorstellen spreekt vernieuwing en innovatie	3,72	0,77
Mijn organisatie heeft voldoende inhoudelijke inbreng geleverd in de ontwikkeling van de voorstellen	4,03	0,75
De verschillende (ruimtelijke) functies worden goed met elkaar in verbinding gebracht	4,10	0,41
De inhoudelijke voorstellen pakken de problemen (ruimtelijk, sociaal en/of economisch) in het gebied ook daadwerkelijk aan	4,16	0,45
De inhoudelijke voorstellen zijn realistisch en (financieel) haalbaar	3,88	0,70
De inhoudelijke voorstellen zijn toekomstbestendig en duurzaam	3,98	0,51
Gemiddelde alle stellingen inhoudelijke resultaten	3,98	0,35
<u>Procesmatige resultaten</u>		
Er is op adequate wijze invulling gegeven aan het management van het project	3,71	0,75
Het management heeft de conflicten tussen betrokken partijen op een adequate wijze beheerst	3,56	0,82
Het project heeft voldoende voortgang geboekt	3,76	0,84
Betrokken partijen hebben elkaar gedurende het project in voldoende mate opgezocht en contact onderhouden	3,79	0,81
Er is in voldoende mate met partijen die verschillende opvattingen hebben contact geweest	3,74	0,69
De inhoudelijke resultaten uit het project kunnen op voldoende steun rekenen van de betrokken partijen	4,02	0,48
Gemiddelde alle stellingen procesmatige resultaten	3,76	0,59

Uit deze gemiddelde scores komt naar voren dat de respondenten over het algemeen tevreden zijn met de behaalde resultaten. Als ik inhoudelijke en procesmatige resulta-

ten als twee aparte categorieën beschouw, zijn respondenten het meest tevreden over inhoudelijke resultaten. Deze bevinding komt overeen met eerder onderzoek naar management van complexe ruimtelijke projecten (Klijn et al., 2006).

Overigens is de correlatie tussen inhoud en proces significant (0,58).¹⁴ Deze significante correlatie is niet alleen in lijn met literatuur over complexe projecten (zie bijvoorbeeld Teisman, 1992; De Bruijn, 2002; Van Twist, 2002; Kort, 2005), maar ook met bevindingen in eerder onderzoek. Onderzoek van Klijn vond een correlatie van 0,6 (Klijn et al., 2006). Een goed proces werkt commitment van betrokken partijen aan de inhoudelijke resultaten van dit proces in de hand. En andersom, als betrokkenen tevreden zijn over de inhoudelijke resultaten zullen ze meer geneigd zijn om positieve gevoelens over te houden aan het proces. Tevredenheid van partijen over hun deelname in een complex ruimtelijk project is het hoogst als hun belangen op een goede manier zijn meegenomen in de resultaten.

Binnen de categorie inhoudelijke resultaten zijn respondenten het meest tevreden over de oplossingsgerichtheid van de voorstellen ten aanzien van de problemen (4,16) en de onderlinge relaties tussen de ruimtelijke functies (4,10). De plannen worden dus over het algemeen beoordeeld als inhoudelijk goed en gericht op de goede dingen. Het project appelleert aan een bepaald urgentiegevoel dat er iets moet gebeuren. Hoewel deze score nog steeds redelijk hoog is, zijn respondenten het minst tevreden over het innovatieve karakter van de voorstellen (3,72). Misschien zijn innovatieve oplossingen in dit soort projecten ook wel minder van belang en gaat het er veel meer om dat de problematiek gewoon wordt opgelost.

Binnen de categorie procesmatige resultaten zijn respondenten het meest tevreden over de steun die er is voor de inhoudelijke voorstellen (4,02). Dit bevestigt bovenstaande conclusie over de relatie tussen inhoudelijke en procesmatige resultaten. Het minst tevreden zijn respondenten over conflict beheersing. De andere stellingen over variëteit en intensiteit van de interactie, voortgang en management van het project scoren ongeveer gelijk. De relatieve ontevredenheid over conflict beheersing leidt kennelijk niet tot ontevredenheid over voortgang of management in het algemeen. Misschien zijn er wel weinig conflicten of zijn de conflicten die er zijn, normale bekende conflicten die partijen altijd hebben in dergelijke projecten.

Tenslotte is variantie analyse¹⁵ uitgevoerd om te kijken of de tevredenheid van respondenten misschien verschilt per categorie respondenten (gemeente, corporatie of private partij). In onderstaande tabel staat het resultaat weergegeven.

¹⁴ Bivariate correlation significant at the 0,01 level.

¹⁵ Met behulp van variantie analyse kan getoetst worden of de gemiddelden van een interval- of ratiovariabele in verschillende groepen aan elkaar gelijk zijn. De groepen worden onderscheiden op basis van een of meer factoren (onafhankelijke nominale of ordinale variabelen, ook wel factorvariabelen genoemd). In SPSS wordt een dergelijke analyse gedaan met One-Way Anova, waarbij Anova staat voor Analysis of Variance.

Tabel 4.8: Gemiddelde score resultaten per categorie respondent¹⁶

	Gemeente (n=19)	Corporatie (n=25)	Private partij (n=12)
Inhoud	3,89	4,04	4,06
Proces	3,72	3,76	3,92

De variantie analyse duidt er op dat de gemiddelde tevredenheid niet significant verschilt tussen gemeente, corporatie en private partijen. De nulhypothese dat de gemiddelde scores aan elkaar gelijk zijn kan derhalve niet verworpen worden.

Eén variabele resultaten als afhankelijke variabele om hypothesen te toetsen.

Aanvankelijk was het idee in de analyse expliciet onderscheid te maken tussen inhoudelijke en procesmatige resultaten. Met deze enquête resultaten blijkt dit echter niet mogelijk. De verschillende onderdelen van inhoudelijke resultaten kunnen niet samengevoegd worden tot één variabele, omdat de Cronbach α score voor inhoud niet hoog genoeg is (0,578). Procesmatige resultaten als één variabele scoren daarentegen prima (0,889).

In de analyse om de hypothesen te toetsen is er daarom één variabele geconstrueerd voor resultaten. Dit door voor elke respondent het gemiddelde van de twaalf stellingen te nemen. De Cronbach α voor de stellingen is 0,855 en rechtvaardigt het samenvoegen van deze stellingen tot één variabele.

4.4 De organisatievorm

In het onderzoek (en daarmee in de analyse om de hypothesen te toetsen) staan drie variabelen voor organisatievorm centraal: *afstand tot de lokale overheid*, *eigen bevoegdheden* en *hechtheid*. Deze worden achtereenvolgens besproken.

4.4.1 Afstand tot de lokale overheid

De variabele afstand bestaat uit 8 stellingen over de rol van het college en de rol van de gemeenteraad. De stellingen en de gemiddelde scores en standaarddeviaties staan opgenomen in tabel 4.9.

¹⁶ Ten opzichte van tabel 4.1 wijkt de N af, omdat niet alle respondenten deze vraag volledig hebben ingevuld.

Tabel 4.9: Gemiddelde scores en standaarddeviaties voor de stellingen aangaande afstand tot de lokale overheid

Stelling	Gemiddelde	St. deviatie
1. De gemeenteraad heeft vooraf duidelijke kaders gesteld en geeft daarmee ruimte aan de gezamenlijke organisatie	3,50	1,08
2. De gemeenteraad zit dicht op het project en wil continu bijsturen en ingrijpen in de inhoud van het project	3,91	0,86
3. De gemeenteraad laat zich veelvuldig informeren over de voortgang van het project	3,21	0,91
4. De gemeenteraad wil alleen geïnformeerd worden als er spanning met de gestelde kaders optreedt	3,21	0,84
5. Het college heeft vooraf duidelijke kaders gesteld en geeft daarmee ruimte aan de gezamenlijke organisatie	3,44	1,14
6. Het college zit dicht op het project en wil continu bijsturen en ingrijpen in de inhoud van het project	3,21	1,02
7. Het college laat zich veelvuldig informeren over de voortgang van het project	2,68	0,92
8. Het college wil alleen geïnformeerd worden als er spanning met de gestelde kaders optreedt	3,05	0,95

Hoge scores op de stellingen 1, 4, 5 en 8 duiden op meer afstand, terwijl hoge scores op stellingen 2, 3, 6 en 7 in principe duiden op minder afstand. In de analyse en in de hier gepresenteerde weergave van de gemiddelde scores zijn de laatstgenoemde gehercodeerd zodat alle items bij elkaar genomen kunnen worden. Na hercodering duiden lage scores op alle stellingen dus op minder afstand en hoge scores op meer afstand.

De standaarddeviaties zijn allemaal groter dan 0,8. Een aantal is groter dan 1. Er kunnen dus grote verschillen bestaan tussen wijkontwikkelingsmaatschappijen in afstand tot de lokale overheid. Uit de gemiddelde scores van de variabele *afstand tot de lokale overheid* valt af te leiden dat het college dichter op het project lijkt te zitten dan de gemeenteraad. Het college scoort op alle stellingen lager dan de gemeenteraad en lagere scores duiden op minder afstand.

4.4.2 Eigen bevoegdheden

Om de eigen bevoegdheden te meten is respondenten gevraagd tot op welke hoogte het samenwerkingsverband de bevoegdheden heeft om zelfstandig besluiten te nemen op

een aantal gebieden. De stellingen en de gemiddelde scores en standaarddeviaties staan opgenomen in tabel 4.10.

Tabel 4.10: Gemiddelde scores en standaarddeviaties voor de stellingen aangaande eigen bevoegdheden

Stelling	Gemiddelde	St. deviatie
• Het uitvoeren van onderzoek (als financiële haalbaarheidsstudies, programmatische studies, etc.)	3,76	1,23
• De invulling van het te realiseren fysieke programma	3,45	1,10
• De invulling van het sociale en/of economische programma	3,35	1,22
• Verwerving van gronden en opstallen	2,98	1,39
• Het organiseren van inbreng van belanghebbenden	3,91	0,97
• Het sluiten van contracten met marktpartijen voor de realisatie	3,19	1,40
• Zelfstandig realiseren van het project	3,31	1,40

De *eigen bevoegdheden* van de wijkontwikkelingsmaatschappijen hebben vooral betrekking op het uitvoeren van eigen onderzoek, het woningbouwprogramma en de inbreng van belanghebbenden. Zodra het gaat om financiële risico's bijvoorbeeld ten aanzien van verwerving hebben de wijkontwikkelingsmaatschappijen minder eigen beslissingsbevoegdheid en moeten ze eerder terug naar de moederorganisaties. De standaarddeviaties voor deze variabele zijn hoog; op één uitzondering na zijn alle standaarddeviaties groter dan 1. Er kunnen tussen wijkontwikkelingsmaatschappijen onderling dus relatief grote verschillen bestaan in de eigen bevoegdheden.

4.4.3 Hechtheid van de samenwerking

De hechtheid is gemeten door respondenten te vragen in hoeverre een aantal vooraf gedefinieerde activiteiten door de wijkontwikkelingsmaatschappij worden uitgevoerd. Een hogere score duidt op meer hechtheid.

Tabel 4.11: Gemiddelde scores en standaarddeviaties voor de stellingen aangaande hechtheid

Stelling	Gemiddelde	St. deviatie
• Delen van kennis en ervaring	3,66	0,83
• Gezamenlijk dragen van kosten voor bijvoorbeeld de inhuur van een adviesbureau of een architect	3,71	1,29
• Gezamenlijk dragen van investeringen voor bijvoorbeeld verwerving van gronden en opstallen	3,33	1,44
• Gezamenlijk dragen van financiële risico's in bijvoorbeeld de grondexploitatie	2,98	1,47
• Gezamenlijk opstellen van visies en plannen	4,23	0,84
• Gezamenlijk onderzoek uitvoeren	3,90	0,89
• Gezamenlijk selecteren van geschikte partijen voor de realisatiefase	3,28	1,35
• Gezamenlijk optrekken in het bestuurlijke traject	3,98	0,79
• Gezamenlijk optrekken in het overleg met belanghebbenden	4,05	0,85

De wijkontwikkelingsmaatschappijen zijn naar het oordeel van de respondenten over het algemeen *hecht* georganiseerd gezien een aantal scores net onder en boven de 4. Het gezamenlijk dragen van financiële risico's, krijgt de laagste score, hoewel hier blijkt de standaarddeviatie wel verschillen bestaan tussen wijkontwikkelingsmaatschappijen.

4.4.4 De variabelen voor organisatievorm om de hypothesen te toetsen

Om de hypothesen te toetsen is eerst gekeken of het gerechtvaardigd is om de stellingen samen te voegen tot de gewenste drie variabelen. Hiertoe is voor elke variabele de Cronbach α berekend. De uitkomsten hiervan rechtvaardigen het samenvoegen van deze stellingen tot de drie gebruikte variabelen. De variabelen zijn vervolgens geconstrueerd door de individuele scores op de stellingen te middelen. In tabel 4.12 staan de Cronbach α scores met de gemiddelden en standaard deviaties per variabele weergegeven.

Tabel 4.12: Cronbach α , gemiddelden en standaarddeviaties voor organisatievorm

	Afstand	Eigen bevoegdheden	Hechtheid
Cronbach α	0,748	0,883	0,863
Gemiddelde	3,31	3,43	3,61
Standaarddeviatie	0,56	1,00	0,90

4.5 (Netwerk) management

Naast de organisatievorm is het voor het toetsen van de hypothese van belang de invloed van netwerkmanagement op de resultaten te kunnen meten. Hypothese 4 heeft betrekking op de relatie tussen activiteiten op het gebied van netwerkmanagement (voor een overzicht zie bijvoorbeeld Agranoff en McGuire, 2001; Klijn, 2005) en resultaten.

Om een indruk te krijgen van de mate waarin de managers van de projecten bezig zijn met activiteiten op het gebied van netwerkmanagement zijn in de vragenlijst 16 stellingen opgenomen die hierover gaan. Elk van deze stellingen staat voor een verschillende activiteit, actie of strategie op het gebied van netwerkmanagement. Deze zijn te clusteren in een aantal categorieën: het betrekken van partijen (arrangeren), het ontwikkelen van inhoudelijke ideeën, oplossingen en plannen (ontwikkelen van inhoud; verrijken), het coördineren van de besluitvorming via onder meer communicatie, sturing en het oplossen van problemen (coördineren, verbinden) en het maken van procesafspraken en het binden van partijen (procesafspraken en committeren). In tabel 4.13 staan de afzonderlijke stellingen weergegeven en de gemiddelde scores en standaarddeviaties voor elke stelling.

Tabel 4.13: Management strategieën en gemiddelde scores

Arrangeren	Gemiddelde	St. deviatie
Relevante publieke partijen zijn betrokken via georganiseerde vormen van onderling overleg	3,83	0,59
Relevante private partijen zijn betrokken via georganiseerde vormen van onderling overleg	3,64	0,80
Relevante maatschappelijke partijen zijn betrokken via georganiseerde vormen van onderling overleg	3,80	0,58
In iedere nieuwe fase van het project worden nieuwe partijen opgezocht en worden daarmee nieuwe verbindingen aangegaan	3,22	0,93

Verrijken	Gemiddelde	St. deviatie
Er wordt in dit project geprobeerd om verschillende opvattingen zichtbaar te maken en mee te nemen in de besluitvorming	3,51	0,83
Er gaat in dit project voldoende aandacht uit naar uitwisseling van informatie en onderlinge standpunten	3,74	0,72
Bij het verzamelen van informatie wordt de nadruk gelegd op het ontwikkelen en vaststellen van gemeenschappelijke uitgangspunten en informatiebehoeften	3,72	0,73
Er is voldoende aandacht voor het betrekken van externen die nieuwe ideeën en oplossingen kunnen aandragen	3,25	0,93
Coördineren	Gemiddelde	St. deviatie
In het project wordt voldoende aandacht besteed aan de communicatie tussen de verschillende partijen	3,70	0,76
In het project ligt de nadruk op het gezamenlijk maken van keuzes, zodat partijen zich herkennen in de richting van het project	3,84	0,73
In het project wordt aandacht besteed aan relaties tussen partijen en personen, waarop die gebaseerd zijn, hoe deze zich hebben ontwikkeld en ontwikkelen	3,49	0,78
Bij impasses en problemen in het project wordt gezocht naar het tot elkaar brengen van tegengestelde belangen	3,91	0,51
Procesafspraken en committeren	Gemiddelde	St. deviatie
In de onderlinge afspraken is bewust ruimte ingebouwd om daarvan af te kunnen wijken als dat opportuun is	3,16	0,90
Uittreden van partijen wordt mogelijk gemaakt om belangen te beschermen	2,82	0,98
Partijen binden elkaar door het maken van afspraken waar ze elkaar zo nodig aan houden	3,95	0,69
Partijen nemen zo nodig enig verlies ten aanzien van hun eigenbelang door de binding die wordt gevoeld met het project	3,72	0,77

De aandacht voor netwerkmanagement activiteiten is aan de gemiddelden te zien in de projecten zeker aanwezig. Met uitzondering van de stelling ‘uittreden van partijen wordt mogelijk gemaakt om belangen te beschermen’ scoren alle stellingen boven de drie en veel daarvan weer boven de 3,5. De standaarddeviaties duiden op enige verschillen tussen de projecten in de toepassing van strategieën.

Eén variabele aantal management strategieën als onafhankelijke variabele om hypothesen te toetsen.

Om een relatie in kaart te kunnen brengen tussen netwerkmanagement strategieën en resultaten is van deze 16 items één variabele gemaakt, namelijk het aantal management strategieën dat door de wijkontwikkelingsmaatschappij wordt toegepast. Deze variabele is als volgt geconstrueerd. Om het aantal strategieën te kunnen bepalen is een onderscheid nodig tussen het wel of niet toepassen van een strategie. Hiervoor zijn de ingevulde scores op de 16 items gehercodeerd.¹⁷ Vervolgens is per respondent het aantal management strategieën berekend door de scores van de 16 stellingen op te tellen. Dit is echter niet gedaan voordat was bepaald dat de 16 afzonderlijke stellingen inderdaad samengevoegd konden worden tot één variabele. De Cronbach α score is 0,776. De resultaten staan in tabel 4.14 weergegeven.

Tabel 4.14: Aantal management strategieën toegepast

Minimum	Maximum	Gemiddelde	Standaarddeviatie
2	16	9,98	3,51

4.6 Analyse: de impact van organisatievorm en management

4.6.1 Correlaties

Om een eerste indruk te krijgen van de relatie tussen organisatievorm en management aan de ene kant en goede resultaten aan de andere kant is in kaart gebracht of er significante correlaties bestaan tussen de onafhankelijke variabelen – afstand, eigen bevoegdheden, hechtheid en aantal management strategieën – en de afhankelijke variabele resultaten. De resultaten van de correlatieanalyse staan in tabel 4.15.

Tabel 4.15: Correlatieanalyse onafhankelijke variabelen met resultaten

Onafhankelijke variabelen	Correlatie met resultaten
Afstand	,141
Eigen bevoegdheden	,201
Hechtheid	,291*
Aantal management strategieën	,509**

* Significant op het 0,05 niveau (2-tailed), ** Significant op het 0,01 niveau (2-tailed)

¹⁷ Een score van 4 en 5 is veranderd in een 1, omdat een dergelijke score aangeeft dat de strategie zeker wordt toegepast. Een score van 1-3 is gehercodeerd in een 0.

Uit deze analyse komt naar voren dat er een significante relatie lijkt te bestaan tussen de variabelen hechtheid en aantal managementstrategieën aan de ene kant en resultaten aan de andere. Op basis hiervan zou ik de conclusie kunnen trekken dat het aantal managementstrategieën de belangrijkste factor is die van invloed is op het bereiken van goede resultaten. Ook tussen hechtheid en resultaten bestaat een significante relatie. Afstand en eigen bevoegdheden lijken op grond van deze analyse geen invloed te hebben. Gegeven de uitgebreide aandacht voor organisatievormen van publiek-private samenwerkingsverbanden op allerlei terreinen is dit een verrassend resultaat. Op een aantal plekken verder in dit proefschrift zal hierbij langer worden stilgestaan.

4.6.2 Regressie

Om de conclusies van de analyse niet alleen te baseren op een eenvoudige correlatie-analyse is vervolgens een regressieanalyse uitgevoerd. De variabele resultaten is de afhankelijke variabele in de regressie. De drie variabelen ten aanzien van de organisatievorm en de variabele ten aanzien van management (aantal strategieën) zijn de afhankelijke variabelen in de regressie. Daarnaast hebben in de regressieanalyse de drie controlevariabelen organisatie, stand van zaken en omvang project meegelopen. De resultaten van de regressie staan in tabel 4.16, 4.17 en 4.18.

Tabel 4.16: Model summary van de regressie analyse met resultaten als afhankelijke variabele

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,606 ^a	,367	,219	,39375 ^a

- a. Predictors: Constant, afstand, eigen bevoegdheden, hechtheid, aantal strategieën, achtergrond respondent, stand van zaken, omvang project

Tabel 4.17: ANOVA^b

Model	Sum of squares	Df	Mean Square	F	Sig.
Regression	2,695	7	0,385	2,483	0,039 ^a
Residual	4,651	30	0,155		
Total	7,346	37			

- a. Predictors: Constant, afstand, eigen bevoegdheden, hechtheid, aantal strategieën, achtergrond respondent, stand van zaken, omvang project
 b. Afhankelijke variabele: resultaten

Tabel 4.18: Coefficients^a

Unstandardized coefficients		Standardized coefficients		
B	Std. Error	Beta	T	Sig.
2,403	,519		4,629	,000
,073	,022	,532	3,325	,002
,072	,119	,133	,605	,549
-,013	,125	-,026	-,103	,919
,103	,134	,134	,771	,447
,014	,033	,071	,415	,681
-,041	,065	-,108	-,630	,534
,087	,080	,172	1,089	,285

a. Afhankelijke variabele: resultaten

Uit de verschillende tabellen kan afgeleid worden dat alleen het aantal strategieën een significante relatie heeft met resultaten. Er is (opnieuw; net als bij de correlatieanalyse) geen significante relatie tussen afstand en eigen bevoegdheden en resultaten gevonden en de significante relatie tussen hechtheid en resultaten is er niet meer. Op grond van deze analyse moeten de eerste drie hypothesen verworpen worden.

Als gekeken wordt naar de impact van management strategieën dan zie ik een heel ander beeld. Deze hebben een significante relatie met resultaten in de regressie analyse. Dit betekent dat we hypothese 4 als enige bevestigd zien. De verklaarde variantie door dit model komt neer op 22% (adjusted R Square is 0,219 in tabel 4.16). Het aantal management strategieën geeft de doorslag. De significante correlatie tussen hechtheid en resultaten (zie tabel 4.15) komt niet terug als beide variabelen gezamenlijk worden bekeken.

Om de significantie van het model te verbeteren is dezelfde regressie analyse herhaald via de zogenaamde stepwise methode, waarin alleen de significante variabelen in de regressie analyse worden meegenomen. De significante variabelen worden in volgorde van significantie in het regressiemodel gestopt. De resultaten staan in tabel 4.19.

Tabel 4.19: Model summary van de regressie analyse met resultaten als afhankelijke variabele via de methode stepwise

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,550 ^a	,302	,283	,37729

a. Predictors: Constant, aantal strategieën

Dit betekent dat de variabele aantal strategieën dat wordt toegepast ruim 28% van de variantie verklaart. Het aantal managementstrategieën is daarmee een goede voorspeller voor de resultaten van wijkontwikkelingsmaatschappijen. Een dergelijke verklaarde variantie lijkt op het eerste gezicht niet hoog, maar komt redelijk overeen met resultaten van vergelijkbaar onderzoek (Steijn, Klijn en Edelenbos, 2010).¹⁸

4.6.3 Strategieën die het verschil maken

Nu weten we dat het aantal management activiteiten een goede voorspeller is voor het resultaat van herstructureringsprojecten. Maar welke van de zestien strategieën is of zijn daarin het meest belangrijk? Om deze vraag te beantwoorden zijn de correlaties berekend tussen resultaten en elke strategie afzonderlijk. De resultaten staan in tabel 4.20.

Tabel 4.20: Correlatie tussen management strategieën en resultaten

Management strategie	Resultaten
Arrangeren	
Relevante publieke partijen zijn betrokken via georganiseerde vormen van onderling overleg	,236
Relevante private partijen zijn betrokken via georganiseerde vormen van onderling overleg	,149
Relevante maatschappelijke partijen zijn betrokken via georganiseerde vormen van onderling overleg	,264*
In iedere nieuwe fase van het project worden nieuwe partijen opgezocht en worden daarmee nieuwe verbindingen aangegaan	,165
Verrijken	

¹⁸ In dit onderzoek is een onderscheid gemaakt tussen inhoudelijke en procesmatige resultaten. De verklaarde variantie was respectievelijk 29% en 34%. De N in dit onderzoek was ruim 200.

Er wordt in dit project geprobeerd om verschillende opvattingen zichtbaar te maken en mee te nemen in de besluitvorming	,237
Er gaat in dit project voldoende aandacht uit naar uitwisseling van informatie en onderlinge standpunten	,474**
Bij het verzamelen van informatie wordt de nadruk gelegd op het ontwikkelen en vaststellen van gemeenschappelijke uitgangspunten en informatiebehoeften	,462**
Er is voldoende aandacht voor het betrekken van externen die nieuwe ideeën en oplossingen kunnen aandragen	,290*
Coördineren	
In het project wordt voldoende aandacht besteed aan de communicatie tussen de verschillende partijen	,391**
In het project ligt de nadruk op het gezamenlijk maken van keuzes, zodat partijen zich herkennen in de richting van het project	,568**
In het project wordt aandacht besteed aan relaties tussen partijen en personen, waarop die gebaseerd zijn, hoe deze zich hebben ontwikkeld en ontwikkelen	,230
Bij impasses en problemen in het project wordt gezocht naar het tot elkaar brengen van tegengestelde belangen	,392**
Procesafspraken en committeren	
In de onderlinge afspraken is bewust ruimte ingebouwd om daarvan af te kunnen wijken als dat opportuun is	,242
Uittreden van partijen wordt mogelijk gemaakt om belangen te beschermen	-,124
Partijen binden elkaar door het maken van afspraken waar ze elkaar zo nodig aan houden	,467**
Partijen nemen zo nodig enig verlies ten aanzien van hun eigenbelang door de binding die wordt gevoeld met het project	,452**

* Significant op het 0.05 niveau (2-tailed), ** Significant op het 0.01 niveau (2-tailed)

In totaal zijn negen van de zestien strategieën significant gecorreleerd met resultaten. Deze strategieën hebben daarmee de grootste invloed op het oordeel van de respondenten. In de categorie *arrangeren* correleert één strategie significant: betrokkenheid van maatschappelijke partijen bij het project. Dit betekent dat betere resultaten kunnen worden behaald als de betrokkenheid van maatschappelijke partijen is gegarandeerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om burger- en bewonersvertegenwoordiging, een onderwijsinstelling of in de wijk of regio gevestigde bedrijven.

In de categorie *verrijken* hebben drie van de vier strategieën een significante relatie met de resultaten: het uitwisselen van informatie, het vaststellen van gezamenlijke uit-

gangspunten en het organiseren van nieuwe ideeën en oplossingen via externen. Frequente interacties, uitwisseling en op bepaalde momenten in het proces betrekken van externen zijn dus belangrijk om goede resultaten te behalen. Hieruit valt bijvoorbeeld af te leiden dat plannen en ideeën in de ogen van de respondenten niet alleen inhoudelijk beter worden als ze in onderlinge interactie of met inbreng van externen tot stand komen, maar ook beter worden gedragen.

In de categorie *coördineren* zijn opnieuw drie van de vier strategieën significant gecorreleerd met resultaten, waaronder de strategie met de sterkste correlatie: het gezamenlijk maken van keuzes. De andere strategieën hebben betrekking op de onderlinge communicatie en het tot elkaar brengen van tegengestelde belangen. Dit betekent dat het project betere resultaten kan behalen als de manager verschillende partijen betrekken en geïnformeerd houdt en ze bovendien invloed geeft in de besluitvorming. Dat hoeft overigens niet voor iedere partij op dezelfde manier. Partners in de wijkontwikkelingsmaatschappij, zoals de corporatie en/of marktpartijen zullen een andere rol in de besluitvorming hebben dan burgers en/of in de wijk gevestigde ondernemers.

In de categorie *procesafspraken en committeren* tenslotte zijn er twee strategieën die een significante relatie met de resultaten hebben. Indien het management meer is gericht op het maken van afspraken en partijen daar ook aan houdt, leidt dit tot een hogere tevredenheid over de resultaten. Als het management er daarnaast in slaagt een onderlinge sfeer te creëren waarin partijen zo nodig iets toegeven in het belang van het project, dan leidt dit ook tot een hogere tevredenheid over de resultaten. Iets toegeven in het belang van het project kan om veel zaken gaan, zoals meedelen in eventuele extra kosten van grondverwerving of een aanpassing in het kwantitatieve programma ten gunste van de leefkwaliteit van de wijk.

4.6.4 Het netwerk van de manager

Gaat het dan alleen om management activiteiten? Theorieën over netwerk- en procesmanagement zeggen ook dat het netwerk van de manager an sich van belang is om goede resultaten te kunnen behalen. Het onderhouden van een netwerk en het betrekken van de stakeholders daaruit vergroot de kans op commitment aan het eindresultaat en voortgang van het proces. Indien stakeholders niet betrokken worden, kan dat leiden tot frustratie van het proces en de inzet van hindermacht.

Meer specifiek gaat het om twee kenmerken van het netwerk: *intensiteit* en *variëteit*. Een manager die een intensiever netwerk onderhoudt heeft meer mogelijkheden om verschillende strategieën en alternatieven op elkaar af te stemmen en creëert een geschikte omgeving om vertrouwen op te bouwen (Koppenjan en Klijn, 2004).

Voor het belang van variëteit kunnen verschillende verklaringen gevonden worden in de literatuur over netwerken. In de eerste plaats wordt vaak aangegeven dat beslissingen op vele uiteenlopende plaatsen genomen worden. Dit betekent dat de managers met uiteenlopende actoren contact moeten onderhouden om beslissingen te beïnvloeden en te verbinden (Koppenjan en Klijn, 2004; Meier en O'Toole, 2001). Als we de variëteit

van een netwerk in verband brengen met literatuur over verrijking en *strong* en *weak ties* (Teisman, 1997; Granovetter, 1973) kan nog een andere verklaring gevonden worden. Het blijkt dat *strong ties* van belang zijn voor het behouden van voortgang en dat *weak ties* juist van belang zijn voor nieuwe ideeën en een beter resultaat. Voor verrijking dus.

Op basis van de survey zijn de variabelen intensiteit en variëteit te construeren. In de survey is respondenten gevraagd op een lijst met partijen aan te geven hoe vaak ze contact onderhouden met de desbetreffende partij. De frequentie varieerde tussen minimaal een keer per week contact (5) en nooit (0).¹⁹ De intensiteit is berekend door de gemiddelde score te nemen over alle partijen waar de respondent contact mee heeft. De variëteit staat voor het aantal partijen waar de respondent contact mee heeft. Deze variabele is berekend door van het totaal aantal actoren dat op de lijst stond het aantal keren af te trekken dat respondenten ‘nooit’ (een 0) hadden ingevuld. De resultaten staan in tabel 4.21.

Tabel 4.21: Variëteit en intensiteit van het netwerk

	Minimum	Maximum	Gemiddelde	St. deviatie
Variëteit	4	22	14,34	3,32
Intensiteit	2,29	4,53	3,41	0,51

Managers houden over het algemeen contact met verschillende partijen. De gemiddelde score voor variëteit is meer dan 14. Dit geeft ook aan dat de meeste managers het belangrijk vinden om met verschillende partijen contact te onderhouden. Er zijn echter ook managers die contact onderhouden met een stuk minder stakeholders.

De gemiddelde score voor de intensiteit waarmee managers contact onderhouden met andere partijen ligt op 3,41. Dit is een behoorlijke score zeker als je bedenkt dat managers altijd met de ene partij meer contact hebben dan met de andere. Het staat voor ergens tussen 1 keer per maand (4) en 1 keer per kwartaal (3).

Hebben deze variabelen ook invloed op het resultaat? Een correlatieanalyse tussen deze variabelen en resultaten duidt daar niet op. Ook het mee laten lopen van deze variabelen in de regressieanalyse leidt niet tot een ander beeld. Het aantal management strategieën blijft de enige variabele met een significante relatie met resultaten.

¹⁹ De mogelijke frequenties waren: nooit (0), minimaal een keer per jaar (1), minimaal een keer per half jaar (2), minimaal een keer per drie maanden (3), minimaal 1 keer per maand (4) en minimaal 1 keer per week (5).

4.7 Voorlopige conclusies na uitvoering van de survey

De gemaakte analyses naar aanleiding van de survey leiden tot een aantal opmerkelijke conclusies.

Geen relatie tussen organisatievorm en resultaten

Uit de regressie analyse komt naar voren dat de hypothesen over de relatie tussen kenmerken van de organisatievorm en de resultaten van de projecten kunnen worden verworpen. Afstand tot de lokale overheid, eigen bevoegdheden en hechtheid van de samenwerking hebben geen significante invloed op de resultaten. De kenmerken van de organisatievorm zijn daarmee niet van belang om goede resultaten te bereiken. De organisatievorm lijkt er met andere woorden niet toe te doen.

Opmerkelijk, omdat in wetenschappelijke discussies en publicaties, beleidsdocumenten en evaluaties de aandacht voor deze kenmerken onverminderd hoog is en verwachtingen worden geuit dat juist deze kenmerken belangrijk zijn voor het behalen van goede resultaten in publiek-private samenwerkingsprojecten. Tegelijkertijd is dit onderzoeksresultaat ook niet uniek en komen eerdere onderzoeken tot een vergelijkbare conclusie. Eerder onderzoek naar 'agencies' bijvoorbeeld levert geen overtuigend bewijs dat prestaties verbeteren als dergelijke organisaties op afstand worden gehouden van overheidsorganisaties (zie bijvoorbeeld Van Thiel, 2001; Talbot en Caulfield, 2002; James, 2003). Ook uit eerder onderzoek naar PPS-projecten in het algemeen komt een vergelijkbare conclusie naar voren (Steijn et al., 2008).

Wel relatie tussen management en resultaten

Uit de survey komt nog een andere duidelijke conclusie naar voren. Het aantal management strategieën heeft wel een significante invloed op de behaalde resultaten. Deze conclusie is in overeenstemming met eerder onderzoek naar het effect van management op prestaties en resultaten. Meier en O'Toole hebben veel onderzoek gedaan naar deze relatie (zie voor een overzicht Meier en O'Toole, 2007) en vinden een duidelijke relatie tussen management inspanningen en de resultaten of prestaties van organisaties. Daarnaast blijkt uit hun onderzoeken bijvoorbeeld dat organisaties die veel aandacht hebben voor management inspanningen flexibeler zijn om in te spelen op de omgeving en veranderende context. Flexibiliteit die benodigd lijkt in de aanpak van herstructureringsprojecten vanwege de complexiteit en de betrokkenheid van veel partijen met verschillende belangen.

Veel management inspanningen zijn dus belangrijk voor een goed resultaat. De organisatievorm is daarbij slechts van beperkte invloed en kan niet de plaats innemen van het belang van management. Een analyse van de correlaties tussen het aantal management strategieën en de kenmerken van de organisatievorm kan deze redenering bevestigen. Alleen de correlatie tussen hechtheid en aantal strategieën is significant (zie tabel 4.22).

Tabel 4.22: Correlatie tussen de onafhankelijke variabelen

	Afstand	Bevoegdheden	Hechtheid	Aantal strategieën
Afstand	1,00			
Bevoegdheden	,275	1,00		
Hechtheid	,136	,644**	1,00	
Aantal strategieën	,132	,242	,274*	1,00

* Significant op het 0.05 niveau (2-tailed), **Significant op het 0.01 niveau (2-tailed)

Teveel nadruk op organisatiekenmerken?

Het bovenstaande roept een aantal vragen op. Waarom wordt er dan zoveel aandacht besteed aan de organisatievorm van publiek-private samenwerking als organisatiekenmerken geen invloed hebben op het resultaat? En wat is de betekenis van deze onderzoeksresultaten voor de discussies over verschillende organisatievormen voor publiek-private samenwerking?

Hoewel het survey onderzoek alleen in de Nederland heeft plaatsgevonden, kan hieruit zeker worden afgeleid dat meer terughoudendheid moet worden betracht bij het zonder meer aanreiken van bepaalde organisatievormen (PFI, DBFM, GEM, GOM) voor een complex maatschappelijk vraagstuk waarbij samenwerking tussen publieke en private partijen nodig is om het vraagstuk op te lossen. Daarnaast lijken PFI-achtige constructies met dichtgeregelde contracten alleen effectief te kunnen zijn bij overzichtelijke en specifieke taken.

Op grond van het bovenstaande lijkt het helder. De organisatievorm is slechts van beperkt belang voor het resultaat en kan het belang van management inspanningen dat vereist is om met de complexiteit om te gaan niet wegnemen of vervangen. Maar gaat het alleen om het aantal management strategieën, zoals de in de survey gebruikte variabele suggereert? Het kan toch niet zo zijn dat als er maar voldoende aandacht wordt besteed aan management het vanzelf wel goed komt. Andere factoren zullen daaraan ook een bijdrage kunnen leveren, zoals de timing van de inzet van de strategieën of de combinatie daarvan. Andersom lijkt het vreemd dat de organisatievorm er helemaal niet toe doet als er tegelijkertijd zoveel aandacht aan wordt besteed.

Houden de voorlopige conclusies op basis van de resultaten van de survey ook stand na een verdiepende analyse in het case onderzoek, waarbij bovendien niet alleen wordt gekeken naar Nederland, maar ook twee projecten in Engeland worden meegenomen? In de volgende hoofdstukken komen de resultaten van het case onderzoek aan de orde. Eerst de Nederlandse wijkontwikkelingsmaatschappijen, gevolgd door de Engelse Urban Regeneration Companies.

5. De wijkontwikkelingsmaatschappij in actie: drie Nederlandse cases vergeleken

De Laares is aan het begin van de 20^e eeuw gerealiseerd als moderne arbeiderswijk. Enschede was een echte industriestad en het centrum werd gedomineerd door textielfabrieken. Zoals gebruikelijk in die tijd werden arbeiderswijken toen onder de rook van de fabrieken gebouwd, omdat arbeiders geen grote afstanden konden afleggen. De Laares was een bloeiende wijk in een bloeiende industriestad. Mede als gevolg van het wegtrekken van de industrie jaren later veranderde Enschede in een stad vol werkloze arbeiders en leegstaande fabrieken. Dit had ook zijn effect op de Laares. Bewoners trokken weg en de wijk ging achteruit. De sociale problematiek nam toe, gebouwen kwamen steeds meer leeg te staan en de woningen raakten steeds meer verouderd. In 1996 is de Laares aangewezen als stadsvernieuwingsgebied en de gemeente zet verschillende projecten in gang om de situatie te verbeteren. Deze leiden echter niet tot het gewenste resultaat. Gezien de centrale ligging van de wijk tegen het stadscentrum besluit de gemeente vervolgens tot een integrale aanpak van de Laares zodat de wijk in een beperkte tijd omgevormd kan worden tot een aantrekkelijke wijk, waar ook mensen met hogere inkomens komen wonen. Hiertoe wordt een wijkontwikkelingsmaatschappij opgericht.

De Tarwewijk, net als de Laares aan het begin van de 20^e eeuw gerealiseerd, is één van de oudste wijken van Rotterdam Zuid. Aangelegd als uitbreidingswijk voor havenarbeiders en vervolgens gefaseerd verder ontwikkeld. De betere bereikbaarheid door de komst van de metro vergrootte de populariteit. De Tarwewijk stond lange tijd te boek als 'nette middenklasse buurt'. Vanaf eind van de jaren '70 verlieten veel mensen met middeninkomens de wijk en verhuisden naar nieuwere en betere woningen. Hun plaats werd ingenomen door lage inkomensgroepen en minderheden. Dit werd door de zittende bewoners gezien als een teken van verval en versterkte de uittocht (Engbersen en Burgers, 2001). De Tarwewijk raakte in verval en kwam steeds vaker negatief in het nieuws vanwege toenemende onveiligheid, drugsoverlast en criminaliteit. Eind jaren '90 startten de gemeente en de deelgemeente met de aanpak van een deel van de wijk (de Millinxbuurt). Hoewel deze buurt sterk is verbeterd, was tegelijkertijd duidelijk dat dit een eerste stap was. Er was meer nodig om de situatie in de Tarwewijk te verbeteren. De komst van de WOM Tarwewijk moest de volgende stap inluiden.

De regio waarin *Delfzijl* ligt, werd in de tweede helft van de 20^e eeuw door de overheid aangewezen als regio voor economische ontwikkeling. Industriële expansie, de komst van een zeehaven en de bouw van een grote nieuwbouwwijk waren onderdeel van de ontwikkelingsvisie. Toen de haven klaar was en de woonwijk al grotendeels was gebouwd, brak de economische crisis uit. De enorme groei en ontwikkeling van de gemeente (tot wel 80.000 inwoners) waarop was geanticipeerd bleef uit. Het industriegebied bleef grotendeels leeg en bepaalde delen van de nieuwe woonwijk zijn nooit bebouwd. Het lukte de gemeente niet om van Delfzijl alsnog een aantrekkelijke woonstad

te maken. Het inwoneraantal van Delfzijl nam steeds verder af. Werknemers van de in Delfzijl gevestigde bedrijven gingen liever in omliggende gemeenten wonen vanwege het betere woningaanbod daar. Gezien het regionale karakter van de problematiek en de zwakke positie van de gemeente, pakt de provincie eind jaren negentig van de vorige eeuw de regie en stelt een onafhankelijke adviescommissie in om de woningproblematiek te onderzoeken. Deze commissie komt met het voorstel een wijkontwikkelingsmaatschappij op te richten.

Bovenstaande beschrijvingen van de ontwikkelingen in drie gemeenten laten zien dat de oprichting van de drie wijkontwikkelingsmaatschappijen volgt op een periode waarin de gemeente al dan niet in samenwerking met andere partijen tevergeefs heeft geprobeerd het tij te keren. De wijkontwikkelingsmaatschappij wordt gezien als nieuwe manier om de herstructureringsopgave te realiseren en de problematiek op te lossen.

In dit hoofdstuk beschrijf ik de resultaten van verdiepend case onderzoek naar deze drie wijkontwikkelingsmaatschappijen – WOM De Laares, WOM Tarwewijk en OMD Delfzijl. Specifiek kijk ik naar het effect van de kenmerken van de organisatievorm en het management op de resultaten van de herstructurering. Zou het de wijkontwikkelingsmaatschappijen wel lukken de problematiek op te lossen en wat maakt dat het lukt? Achtereenvolgens komen aan de orde: (1) het procesverloop, (2) de organisatievorm, (3) management en (4) de resultaten, steeds vergelijkenderwijs. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie.

5.1 Procesverloop op hoofdlijnen

De drie cases – WOM De Laares, WOM Tarwewijk en OMD Delfzijl – kennen elk hun eigen verhaal, terwijl ze op hoofdlijnen dezelfde fasen doorlopen. De eerste fase is de start van de samenwerking, waarin het initiatief voor oprichting van een wijkontwikkelingsmaatschappij wordt genomen. Vervolgens worden in de tweede fase de organisatievorm en de contouren van de opgave uitgewerkt. Het resultaat hiervan is de *oprichting* van de *wijkontwikkelingsmaatschappij*. In de derde fase tenslotte starten de uitwerking van de gedetailleerde plannen en de realisatie. Alle drie de projecten zijn al enige tijd bezig met realisatie – WOM De Laares en WOM Tarwewijk sinds 2004 en OMD Delfzijl sinds 2002 – en hebben de nodige resultaten geboekt. Ten tijde van het onderzoek is de realisatie van de volledige herstructureringsopgave nog niet afgerond.

In deze paragraaf wordt het procesverloop van de drie projecten op hoofdlijnen beschreven aan de hand van een aantal opmerkelijke gebeurtenissen in en/of verschillen tussen projecten. De drie bovengenoemde fasen worden daarbij als indeling gehanteerd.

5.1.1 Fase 1: Start van de samenwerking

De oprichting van de wijkontwikkelingsmaatschappij volgt in Enschede, Rotterdam en Delfzijl op een periode waarin partijen getracht hebben de herstructureringsopgave op een andere manier te realiseren. Dat is echter niet gelukt, terwijl de opgave niet minder

urgent wordt. Er wordt gezocht naar een andere aanpak die wel succesvol kan zijn. De wijkontwikkelingsmaatschappij met eigen bevoegdheden en taken op afstand van de overheid komt naar voren als aantrekkelijke, nieuwe kans.

De wijze waarop het initiatief tot oprichting van een wijkontwikkelingsmaatschappij is genomen, verschilt tussen de drie projecten. In *de Laares* hebben gemeente en corporaties samen het initiatief genomen om een wijkontwikkelingsmaatschappij op te richten. Door de samenwerking te formaliseren zou er gericht kunnen worden gewerkt aan de aanpak van de wijk. De ambitie was niet alleen samen te werken in de uitvoering, maar vooral ook in de planvorming. Met de kennis van private partijen zouden meer realistische en haalbare plannen tot stand komen. Eerdere positieve ervaringen maakten dat gemeente en corporaties deze stap hebben gezet. Deze private partijen zijn eerst informeel benaderd of ze interesse hadden in deelname in de WOM. Daarna is met de partijen die geïnteresseerd waren verder gepraat en zijn afspraken gemaakt over het vervolgtraject. Voor de gemeente werd tegelijkertijd duidelijk dat zij zelf niet in de wijkontwikkelingsmaatschappij zou participeren. De gemeente wilde graag experimenteren met nieuwe vormen van sturing, waarin organisaties op enige afstand van de overheid een opgave konden realiseren. Daarnaast noopte de vuurwerkcramp in 2000 tot een effectieve planning van de gemeentelijke capaciteit en inzet.

In *de Tarwewijk* heeft de verantwoordelijk bestuurder van de deelgemeente private partijen uitgenodigd om te participeren in de herstructurering. In zijn ogen was er een andere aanpak nodig voor de wijk en daarvoor was de kennis en inbreng van marktpartijen onmisbaar. De interesse van marktpartijen was aanvankelijk afwezig mede vanwege de complexiteit van de opgave en de enorme investeringen die de herstructurering van de wijk zouden vergen. Het was daarom nodig om marktpartijen te verleiden om te participeren. De verantwoordelijk bestuurder van de deelgemeente heeft marktpartijen in zijn netwerk uitgedaagd. Toen er twee ontwikkelaars waren die wilden meedoen, heeft dit de corporatie ook gestimuleerd tot de gezamenlijke aanpak.

In *Delfzijl* is de provincie de initiatiefnemer geweest. Belangrijke aanbeveling van de door de provincie ingestelde externe commissie was om voor de realisatie van de opgave een zelfstandige, resultaatgerichte projectorganisatie op te richten op afstand van de gemeente. Daarvoor werden verschillende redenen aangevoerd. De complexiteit en schaal van de opgave in relatie tot de competenties en financiële mogelijkheden van de gemeentelijke organisatie zouden een dergelijke aanpak noodzakelijk maken. De op dat moment zeer onrustige politieke situatie in Delfzijl, waarbij er een aantal conflicten tussen en binnen raad en college was geweest en er ook verschillende burgemeesterswisselingen waren, was ook reden om de projectorganisatie buiten de gemeente te plaatsen.

In onderstaande tabel staan de initiatiefnemers van de drie wijkontwikkelingsmaatschappijen weergegeven.

Tabel 5.1: Initiatief voor oprichting WOM

WOM De Laares	WOM Tarwewijk	OMD Delfzijl
Gemeente en corporaties gezamenlijk	(Deel)gemeente	Provincie

5.1.2 Fase 2: Uitwerking samenwerkingsconstructie en oprichting van de wijkontwikkelingsmaatschappij

In de vorige paragraaf is beschreven hoe de verschillende publieke en private partijen elkaar gevonden hebben. In deze eerste fase zit de aanleiding besloten voor oprichting van een wijkontwikkelingsmaatschappij; een vorm van samenwerking waarin de partijen gericht kunnen werken aan realisatie van de opgave. In de volgende fase wordt de samenwerkingsvorm verder uitgewerkt en uiteindelijk geformaliseerd.

In *de Laares* zijn partijen begin 2001 gestart met het gezamenlijk uitwerken van de inhoudelijke, organisatorische en financiële kaders voor de opgave. Dit resulteerde in de hoofdlijnen van de herstructureringsopgave – het stedenbouwkundig plan, het woningbouwprogramma en de financiële onderbouwing daarvan – en een organisatievorm op afstand van de overheid. Eind 2001 zijn de hoofdlijnen van de opgave en de organisatievorm vastgesteld door de partners en vervolgens gepresenteerd aan belanghebbenden. In maart 2002 heeft het college van B&W ingestemd en in oktober 2002 de raad. Toen is ook besloten tot een gemeentelijke bijdrage in de onrendabele top van de grondexploitatie van in totaal € 15 miljoen.

Vervolgens zijn de afspraken op hoofdlijnen uitgewerkt en neergelegd in een samenwerkingsovereenkomst tussen gemeente, corporaties en marktpartijen. Tegelijkertijd hebben de beoogde samenwerkingspartners in de WOM afspraken gemaakt over de onderlinge rol-, taak- en verantwoordelijkheidsverdeling. Evenredige verdeling van de risico's stond hierin centraal. Deze afspraken zijn vastgelegd in het Ondernemersplan van de WOM. Voor woningcorporaties en de gemeente was het daarnaast van belang dat de positie van de zittende bewoners goed was geregeld.²⁰ Voor dat doel is een sociaal convenant opgesteld waarin onder meer de mogelijkheid tot terugkeer van huidige bewoners en verhuisvergoedingen zijn geregeld. Toen deze afspraken waren gemaakt, is in december 2003 WOM De Laares formeel opgericht. De WOM kreeg de uitvoering van de herontwikkeling van de wijk eigenlijk in concessie van de gemeente. De voorbereiding hiervan duurde van start tot finish ongeveer drie jaar.

²⁰ Tijdens de raadsvergadering van 8 oktober 2002 is dat nog eens door de politieke partijen benadrukt.

Toen het in *de Tarwewijk* gelukt was om marktpartijen aan te sluiten en de corporatie ook wilde participeren, hebben partijen eind 2002 een intentieovereenkomst gesloten. Duurzame betrokkenheid en goede afstemming tussen fysieke, sociale en economische aspecten werden noodzakelijk geacht voor succesvolle herstructurering. Hiervoor zou een structurele vorm van publiek-private samenwerking nodig zijn. Vervolgens zijn partijen gestart met een proces van planontwikkeling om financiële risico's en haalbaarheid van de herontwikkeling van de Tarwewijk te verkennen. Al snel werd de complexiteit van de opgave in zijn volle omvang duidelijk. De private partijen zouden de financiële risico's van de aanpak onmogelijk alleen kunnen dragen. Er was veel overheidsgeld nodig, dat er bij de gemeente, maar ook bij provincie en Rijk niet was. Tegelijkertijd nam de druk om te presteren enorm toe, vanwege de toenemende negatieve (landelijke en regionale) publiciteit over de wijk. De verwachtingen van de WOM werden opgevoerd.

De keuze die toen is gemaakt is van grote invloed geweest op de aanpak van de opgave. Om van start te kunnen gaan, is besloten om niet de gehele wijk aan te pakken maar een aantal maatregelen in de wijk te nemen. Er zijn acht projecten gedefinieerd voor de korte termijn en daarnaast een aantal mogelijke projecten voor de langere termijn (in de vorm van studieprojecten). Daarbij is afgesproken dat de wijkontwikkelingsmaatschappij zich alleen zou richten op fysieke aspecten en dat de afstemming met sociale en economische problematiek zou plaatsvinden in het door de gemeente ingestelde projectbureau Tarwewijk. Deze keuze – niet de gehele wijk, maar een deel daarvan – en de blijvende financiële risico's hebben er toe geleid dat één van de twee marktpartijen is uitgetreden. In 2004 is het ondernemingsplan voor de WOM opgesteld, de samenwerkingsovereenkomst gesloten en de WOM opgericht. Het totstandkomingsproces van de WOM Tarwewijk heeft daarmee ruim twee jaar geduurd.

De totstandkoming van de *OMD Delfzijl* is na ruim een jaar een feit en is daarmee een stuk sneller gegaan dan bij de andere twee WOMs. Het advies van de externe commissie over de problematiek in Delfzijl heeft voor een stroomversnelling gezorgd. Twee maanden nadat het advies is uitgekomen is er een ondertekende intentieovereenkomst en een projectorganisatie. De inhoudelijke en financiële kaders moeten dan nog worden uitgewerkt. De eerste opdracht van de OMD in oprichting is dan ook het maken van een masterplan dat nog hetzelfde jaar, eind oktober 2001, gereed is. In de maanden daarna wordt een samenwerkingsovereenkomst opgesteld en wordt de WOM opgericht.

De gemeente heeft niet veel invloed kunnen uitoefenen op de te kiezen organisatievorm en de eigen rol daarin. Provincie en rijksoverheid stelden eisen over de inrichting van de organisatie en de betrokkenheid van marktpartijen bij de opgave en koppelden daar bovendien de subsidieverlening aan. Het overlaten van de aanpak aan de gemeente alleen zou niet tot een succesvolle realisatie van de herstructureringsopgave leiden, zo was de veronderstelling.

In tabel 5.2 is het totstandkomingsproces van de wijkontwikkelingsmaatschappij samengevat.

Tabel 5.2: Enkele kenmerken totstandkomingsproces WOMs

	WOM De Laares	WOM Tarwewijk	OMD Delfzijl
Duur	3 jaar	2 jaar	1 jaar
Typering totstandkomingsproces	<p>Proces van kaderstelling, waarin afspraken gezamenlijk en gedetailleerd zijn uitgewerkt</p> <p>Start WOM markeerde sluitstuk van dit proces</p>	<p>Proces van gezamenlijke kaderstelling</p> <p>Afronding proces werd versneld door druk van buitenaf; problematiek nam in omvang toe, druk om te presteren werd opgevoerd</p>	<p>OMD werd snel opgericht</p> <p>Start markeerde begin proces van kaderstelling</p> <p>Oprichting OMD bracht aanpak in stroomversnelling</p>

5.1.3 Fase 3: Planvorming en realisatie, de samenwerking onderweg

Nu de wijkontwikkelingsmaatschappij formeel is opgericht kan deze ook aan de gang met het uitwerken van de plannen en de daaropvolgende realisatie van de opgave. Voordat de wijkontwikkelingsmaatschappijen daaraan toe zijn, is er al een behoorlijke periode verstreken. In de praktijk is de scheiding tussen fase 2 en fase 3 echter minder hard. Niet alleen is het zo dat de wijkontwikkelingsmaatschappijen vooruitlopend op de formele oprichting soms al begonnen zijn met bepaalde activiteiten in het kader van de realisatie (zoals verwerving van gronden en opstallen). Daarnaast komen gedurende de fase van planvorming en realisatie gemaakte afspraken over taken en verantwoordelijkheden soms ook weer ter discussie te staan.

De oprichting van *WOM De Laares* vormde het sluitstuk van een proces waarin partijen gezamenlijke kaders voor de samenwerking en de positie van de wijkontwikkelingsmaatschappij hadden opgesteld. Voor het uitwerken van deze afspraken is een behoorlijke tijd genomen. Gezien het feit dat de externe druk om snelheid te maken in de Laares minder groot was geworden vanwege andere gebeurtenissen in Enschede rondom de vuurwerkramp, konden de afspraken in relatieve rust worden gemaakt. Toen de afspraken eenmaal waren gemaakt en bekrachtigd kon er goed tempo worden gemaakt met de uitwerking en realisatie van de eerste plannen. In 2006 zijn de eerste twee fasen (de realisatie van de plannen is opgedeeld in totaal zes fasen) gerealiseerd en gaat fase 3 van start. Dit betekent dat er ongeveer een derde van het totale aantal woningen gerealiseerd is. Ook de verkoop van de woningen verloopt goed, vooral in de eerste fase. Het lijkt er op dat de vruchten van de duidelijke kaders geplukt kunnen worden en de wijkontwikkelingsmaatschappij gericht en op afstand van de politieke arena zijn werk kan doen.

Gedurende de samenwerking werd echter wel steeds duidelijker dat de gemeente moest wennen aan de eigen rol in het proces: plannen ambtelijk toetsen en goedkeuring verlenen als deze binnen de afgesproken kaders passen. Een ander punt in de relatie tussen gemeente en WOM betreft de afspraken over verwerving. Vooraf was afgesproken dat de gemeente de benodigde panden zou verwerven voor een vastgesteld budget. Dit was uitgeput toen nog niet alles verworven was. Partijen zijn vervolgens in onderhandeling gegaan. Ook waren er discussies tussen de WOM partijen onderling. Deze hadden vooral betrekking op onderhandelingen, bijvoorbeeld over aantallen woningen, inbrengwaardes van grond en verkoopprijzen.

WOM Tarwewijk startte een stuk minder voorspoedig en kende opstartproblemen. De samenwerking tussen de gemeente, corporatie en ontwikkelaar moet zich vanaf de start nog ontwikkelen en partijen moeten aan elkaar wennen. Specifiek punt was de bevoegdheid- en verantwoordelijkheidsverdeling binnen de wijkontwikkelingsmaatschappij. Er is bij de start veel overleg nodig voordat ook maar iets besloten wordt en alle besluiten moeten door de directeuren van elk van de samenwerkende partijen gezamenlijk worden genomen. De manager van de wijkontwikkelingsmaatschappij had weinig tot geen mandaat om zelfstandig besluiten te nemen.

Vrij snel na de start ontstaat er discussie over de opzet van de grondexploitatie van de herontwikkeling en de opzet en inrichting van individuele projecten daarbinnen. Dit heeft tot een herziening van de grondexploitatie geleid. Ongeveer anderhalf jaar na oprichting van de wijkontwikkelingsmaatschappij is hernieuwde overeenstemming bereikt over opzet van de grondexploitatie. De discussie over inhoudelijke en financiële kaders was bij aanvang duidelijk nog niet afgerond. Terwijl deze interne discussies plaatsvinden, wordt de externe druk om resultaten te laten zien opgevoerd aangezien de problematiek op een aantal plaatsen in de Tarwewijk steeds verder verslechtert. Hoewel er veel panden worden aangekocht vallen de resultaten in de ogen van betrokkenen tegen, mede veroorzaakt door tegenvallende verkopen en een schijnbaar gebrek aan afstemming tussen de veelheid aan initiatieven op fysiek, sociaal en economisch gebied die in de Tarwewijk plaatsvinden.

In *Delfzijl* is de oprichting van de WOM eigenlijk de start van het proces van de uitwerking van kaders, randvoorwaarden en onderlinge afspraken. De samenwerkingsovereenkomst, waarin deze kaders, randvoorwaarden en onderlinge afspraken zijn vastgelegd, wordt een aantal maanden na oprichting van de WOM ondertekend. Hierin verschilt de procesgang in Delfzijl van de andere twee projecten waar de oprichting van de WOM het sluitstuk is van een proces van kaderstelling. Overigens hoeft dit, zoals we in de Tarwewijk hebben gezien rondom de grondexploitatie, niet te betekenen dat de kaders niet meer ter discussie kunnen komen te staan.

Ook in Delfzijl is er grote druk om snelheid te maken en resultaten te boeken. Dit leidt ertoe dat er in de planvorming, de verwerving, de sloopopgave en het bouwrijp maken van gronden de eerste jaren enorm tempo wordt gemaakt. De opzet van de organisatie en de gekozen projectmatige aanpak maken dit ook mogelijk (zie volgende paragraaf

voor een uitwerking van de organisatievorm). Het bouwen zelf levert enige vertraging op, dat voor een deel te verklaren is door het niet direct halen van de minimale verkoopnormen voordat het bouwconsortium tot fysieke realisatie over gaat. De verwachting dat het bouwconsortium deze normen, gezien de preferente positie en het te bouwen totale volume, bij aanvang enigszins soepel zou hanteren, kwam niet uit.

Gedurende de tijd groeit de weerstand tegen de aanpak van de OMD. Tegelijkertijd is het gemeentebestuur na de verkiezingen in 2006 in rustiger vaarwater gekomen. De gemeente wil een belangrijker rol spelen in de herontwikkeling van Delfzijl. Dit is aanleiding om de mogelijkheden te onderzoeken om de WOM op een nader te bepalen moment in de toekomst onder te brengen bij de gemeente.

In tabel 5.3 wordt het verloop van de samenwerking samengevat. Hierbij komt ook een aantal zaken aan de orde waar de projecten gedurende de uitvoering van de herstructurering tegenaan lopen. Deze hebben soms en afhankelijk van de wijkontwikkelingsmaatschappij te maken met de organisatievorm, het management of met externe factoren (zoals tegenvallende verkoopcijfers). Deze komen in de volgende paragrafen uitgebreider aan de orde.

Tabel 5.3: Verloop samenwerking

WOM De Laares	WOM Tarwewijk	OMD Delfzijl
<ul style="list-style-type: none"> • Samenwerking startte voorspoedig; eerste fasen voorspoedig gerealiseerd • Gemeente moet wennen aan de rol op afstand (toetsing plannen aan kaders) • Verwerving lukt niet binnen gestelde budget • WOM koopt zelf een aangrenzend terrein (ivm hinder, overlast) • Verkoop latere fasen gaat stuk langzamer 	<ul style="list-style-type: none"> • Samenwerking kwam moeizaam op gang. Partijen moesten aan elkaar wennen • Besluitvorming binnen WOM verliep traag; weinig mandaat voor WOM-directeur • Discussie over grondexploitatie en projectdefinities • Afstemming met andere projecten in de Tarwewijk • Toenemende financiële problemen en tegenvallende verkoop zetten voortgang verder onder druk 	<ul style="list-style-type: none"> • Snelle start om voortgang te kunnen maken • Kaders worden na oprichting OMD uitgewerkt • De OMD werkt zelfstandig en maakt relatief snel plannen en start met realisatie • Verwachting bouwconsortium valt tegen • Rolinvulling gemeente ontwikkelt zich van heel zwak naar regie • OMD wordt overgedragen naar gemeente

5.1.4 Stand van zaken

De WOMs zijn al een aantal jaar bezig met het realiseren van concrete resultaten. OMD Delfzijl vanaf 2002 en de andere twee WOMs vanaf 2004. Weliswaar heeft elk project een aantal concrete fysieke resultaten geboekt in de vorm van woningen en/of voorzieningen, ten tijde van de uitvoering van het onderzoek is de totale geplande herstructurering zoals verwoord in de plannen en ambities nog niet gerealiseerd. In deze paragraaf worden eerst enkele kenmerken van de opgave besproken en daarna de behaalde concrete resultaten.

Opgave

In de drie projecten vindt een forse fysieke herontwikkeling plaats vooral gericht op de woningvoorraad (zowel renovatie, als sloop / nieuwbouw). In de Tarwewijk staan veel portiekwoningen van drie of vier lagen met een gezamenlijk trappenhuis. In de Laares staan vooral veel kleine arbeiderswoningen en in Delfzijl staan verschillende typen woningen die deels nooit zijn bewoond. De woningvoorraad die moet worden aangepakt in de Tarwewijk is voor het grootste gedeelte particulier bezit. Dit in tegenstelling tot Enschede en Delfzijl waar veel, voornamelijk sociale huurwoningen, in het bezit zijn van woningcorporaties.

Naast de woningvoorraad worden in de projecten ook andere functies aangepakt, zoals openbare ruimte, infrastructuur en voorzieningen (zoals een winkelcentrum, een zorgcentrum, een school, een sporthal). In tabel 5.4 staat per project een overzicht van de opgave en de benodigde financiële middelen weergegeven.

Tabel 5.4: De opgave van de WOMs

	WOM De Laares		WOM Tarwewijk		OMD Delfzijl	
Plangebied	• Een wijk +/- 2 km ² (2000 inwoners)		• Een wijk +/- 3 km ² (12.000 inwoners)		• Gehele stedelijke kern (16.000 inwoners in kern Delfzijl)	
Te ontwikkelen functies	• Woningen • Openbare ruimte • Infrastructuur		• Woningen • Openbare ruimte		• Woningen • Openbare ruimte • Infrastructuur • Voorzieningen • Sociaal (tot 2005)	
Aantal woningen	Oud	Nieuw	Oud	Nieuw	Oud	Nieuw
	400	460	492	546	1850	1414
Fasering	Opgave is verdeeld in 6 fasen die deels parallel lopen		WOM voert verspreid in de wijk 8 projecten uit, zowel renovatie als sloop/nieuwbouw		Opgave betreft hele kern Delfzijl. Indeling in deelgebieden die gefaseerd worden aangepakt	

Inschatting kosten	€ 80 miljoen	€ 80 miljoen	Geen inschatting beschikbaar
Dekking publieke middelen	€ 17 miljoen	€ 19,6 miljoen	€ 30,1 miljoen

Bron: de Laares, raadsvoorstel 8-10-2002; Tarwewijk, ondernemingsplan WOM Tarwewijk, februari 2004, p. 13; Delfzijl, beleidsnotitie woonprogramma Delfzijl 2002-2008, gemeente Delfzijl en OMD balans per oktober 2007

De opgave in Delfzijl is vanuit kwantitatief perspectief het grootste. De opgaven voor de Laares en de Tarwewijk liggen qua aantal woningen dicht bij elkaar. In Delfzijl komen minder woningen terug dan dat er nu staan. Dit heeft te maken met de krimpopgave waar Delfzijl voor staat. De opgave in de Tarwewijk is verspreid over de wijk, terwijl de opgave in de Laares wordt gerealiseerd in een aaneengesloten gebied.

De totale kosten worden voor zowel de Laares als de Tarwewijk geraamd op ongeveer € 80 miljoen euro. Voor Delfzijl zijn geen schattingen van de totale kosten beschikbaar. De dekking van deze kosten komt voor een deel uit publiek geld en is voor het overige deel afkomstig uit private middelen. In Enschede en Rotterdam zijn daarnaast (gemeentelijke) budgetten beschikbaar gesteld voor particuliere woningverbetering. Voor de Laares bedraagt dit ongeveer € 3 miljoen en voor de Tarwewijk € 11,38 miljoen. Dit bedrag is bestemd voor in totaal 675 woningen in de gehele Tarwewijk. Het verschil tussen de beschikbare publieke middelen en de totale benodigde middelen zal opgebracht worden door private middelen. Voor Delfzijl geldt dat nog de betrokken corporatie zich in de samenwerkingsovereenkomst heeft verplicht ongeveer € 10,5 miljoen voor de herstructurering in Delfzijl in te zetten.

Behaalde concrete resultaten

Een samenvatting van de geboekte concrete resultaten is opgenomen in de tabel 5.5.

Tabel 5.5: Behaalde concrete resultaten van de WOMs in kort bestek (peildatum 2009)

WOM De Laares	WOM Tarwewijk	OMD Delfzijl
<ul style="list-style-type: none"> In 2006 zijn fase 1 en 2 afgerond en is ongeveer 1/3 van het aantal te realiseren woningen gerealiseerd Ook wordt aangrenzend terrein gekocht Fase 3 is afgerond in 2008 (ruim 50 woningen) en fase 4 in ver- 	Renovatieprojecten: <ul style="list-style-type: none"> Heinenoord (39 woningen) is begin 2007 opgeleverd en in oktober 2007 geheel verkocht Dordtselaan, 150 woningen, Bas Jungeriusstraat, 55 woningen en Wevershoekstraat, 26 woningen zijn grotendeels opgele- 	Noord: <ul style="list-style-type: none"> Sloopopgave gerealiseerd Groot deel bouwopgave gerealiseerd of in voorbereiding Voorzieningencentrum opgeleverd Tuikwerd: <ul style="list-style-type: none"> Plannen gereed Bouw gestart

<p>koop gegaan (halverwege 2009 zijn 8 van de 18 woningen verkocht)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Plannen voor fasen 5 en 6 zijn vastgesteld. Parallele ontwikkeling van huurwoningen, koopwoningen staan on-hold ivm financiële crisis 	<p>verd maar verkoop loopt slecht. Nagedacht wordt over verhuur</p> <p>Sloop / Nieuwbouw:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Katendrechtse Lagedijk, 30 woningen. Begin 2008 opgeleverd, verkoop van enkele woningen verliep traag • Millinx (45): in ontwikkeling • Hellevoet (37), Wevershoekplein (164): plannen gemaakt, wacht nog op herontwikkeling 	<p>West:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aantal huurwoningen en voorziening (Julsingatehuis) gerealiseerd • Bouwwerkzaamheden bezig <p>Centrum:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Plannen gereed, aanvang met eerste fase
---	--	--

Voor de Laares zijn alle plannen gemaakt en vastgesteld. De ontwikkeling van de laatste fasen van het programma, fase 5 en 6 die ongeveer de helft van het te realiseren programma omvatten, is vanwege tegenvallende verkopen als gevolg van de in 2008 begonnen financiële crisis getemporeerd. De verkoop van de eerste woningen liep goed, mede omdat deze relatief gunstig waren geprijsd. In de latere fasen is te zien dat de verkoop lastiger wordt. De relatief hogere prijzen en de marktsituatie, maar ook concurrerende ontwikkelingen in en om Enschede dragen hieraan bij.

Voor de Tarwewijk is in 2008 afgesproken dat de WOM de acht gedefinieerde projecten van de eerste fase afmaakt. De beoogde einddatum van de WOM is 2011. De renovatieprojecten zijn bijna geheel gerealiseerd. Omdat de verkoop van gerealiseerde woningen tegenvalt zijn er verschillende arrangementen getroffen voor de opgeknapte woningen. De corporatie heeft er bijvoorbeeld een aantal zelf gekocht voor studentenhuisvesting en er wordt verder nagedacht over mogelijkheden voor verhuur. De WOM is daarnaast nog bezig met de voorbereiding van een tweetal nieuwbouwlocaties (Hellevoet en Wevershoekplein; de Ontwikkelcombinatie Tarwewijk neemt de realisatie van deze projecten op zich, zie ook volgende paragraaf). Projecten uit fase 2, waarin een aantal toekomstige studieprojecten was benoemd, worden niet meer door de WOM opgepakt en hebben een eigen traject gekregen.

De OMD is vanaf 2010 een gemeentelijke ontwikkelingsmaatschappij en is daarmee als zelfstandige organisatie op afstand van de overheid opgeheven. Als gevolg van de doorgaande bevolkingsdaling en de recessie is fundamenteel gekeken naar de woningbouwopgave en de realiteit van in eerdere jaren geformuleerde verwachtingen. Het aanvankelijk geplande nieuwbouwprogramma is op basis daarvan naar beneden bijgesteld. Het precieze aantal te realiseren woningen wordt steeds opnieuw bekeken aan de hand van mogelijkheden die zich voordoen.

5.2 De organisatievorm van de WOMs

Nu het procesverloop op hoofdlijnen is beschreven, komen in deze paragraaf de kenmerken van de organisatievorm van de wijkontwikkelingsmaatschappij aan de orde. Hoewel eerder in de survey geen verband is aangetoond tussen organisatievorm en resultaat, komen er uit de NPM-benadering vrij heldere veronderstellingen over dit verband naar voren. In het case onderzoek wordt dit veronderstelde verband nogmaals bekeken.

Nederlandse wijkontwikkelingsmaatschappijen kennen geen vastgestelde organisatievorm, zoals dat in Engeland wel het geval is. Gemeenten, corporaties en marktpartijen zijn vrij om de organisatie naar eigen keuze en inzicht in te richten en vorm te geven. De variëteit waartoe dit leidt, is goed te zien in de drie bestudeerde wijkontwikkelingsmaatschappijen. De opbouw van deze paragraaf is als volgt. Eerst wordt de organisatie op hoofdlijnen beschreven en daarna de inrichting van de organisatie. Vervolgens komen afstand tot de lokale overheid, eigen bevoegdheden en hechtheid aan de orde.

5.2.1 Organisatie op hoofdlijnen

In tabel 5.6 staan enkele algemene kenmerken van de organisatievorm van de wijkontwikkelingsmaatschappijen opgenomen.

Tabel 5.6: Algemene kenmerken van de organisatievorm van de WOMs

	WOM De Laares	WOM Tarwewijk	OMD Delfzijl
Rechtsvorm	CV/BV	CV/BV	BV
Focus	Grond- en opstalex-ploitatie	Grondexploitatie en enkele renovatieprojecten Ontwikkelcombinatie Tarwewijk (corporatie en ontwikkelaar) doet opstalexploitatie	Grondexploitatie Bouwconsortium (corporatie en twee bouwbedrijven) doet opstalexploitatie
Aandelenverhouding	Drie corporaties, ontwikkelaar en ontwikkelcombinatie (van 2 ontwikkelaar-bouwers) hebben elk 20%	Gemeente, Corporatie en ontwikkelaar hebben elk 1/3 van de aandelen	Gemeente 49%, Corporatie 49% en Provincie 2%

Rechtsvorm

De CV/BV constructie²¹ wordt over het algemeen beschouwd als de meest optimale rechtsvorm voor wijkontwikkelingsmaatschappijen waarin overheid, corporatie(s) en marktpartij(en) participeren. Dit heeft te maken met een aantal factoren, zoals doelstellingen en activiteiten van de wijkontwikkelingsmaatschappij, aansprakelijkheid en fiscale aspecten. Zowel in de Laares als in de Tarwewijk is gekozen voor deze constructie. In Delfzijl is voor een BV constructie gekozen. Een CV/BV constructie zou geen meerwaarde opleveren in Delfzijl, onder meer omdat in de WOM zelf geen marktpartijen participeren.

Focus

WOM De Laares is zowel verantwoordelijk voor grond- als opstalexploitatie. De WOM Tarwewijk en OMD zijn gericht op de grondexploitatie. Dat betekent dat deze WOMs activiteiten verrichten tot en met het bouwrijp maken van de gronden. De uiteindelijke realisatie en ontwikkeling van opstallen wordt overgelaten aan andere partijen. In Delfzijl is er een bouwconsortium bestaande uit twee bouwbedrijven en de woningcorporatie die deelneemt in OMD dat als eerste de ontwikkellocaties krijgt aangeboden. Indien het consortium niet wil ontwikkelen, staat het de OMD vrij andere partijen te benaderen.

In de Tarwewijk is de Ontwikkelcombinatie Tarwewijk (OCT) verantwoordelijk voor de opstalexploitatie. Hierin participeren de ontwikkelaar en de corporatie. De OCT is echter niet verantwoordelijk voor alle projecten. Voor een aantal renovatieprojecten van de WOM Tarwewijk geldt dat aankoop, renovatie en verkoop van opstallen onder de verantwoordelijkheid van de WOM zelf valt en in de grondexploitatie verwerkt zit. De grondexploitatie heeft daarmee een hybride karakter, omdat deze ook elementen van een opstalexploitatie bevat. De OCT is verantwoordelijk voor de sloop/nieuwbouwprojecten en een groot renovatieproject.

Aandelenverhouding WOM

In WOM De Laares participeert de gemeente Enschede niet als aandeelhouder, maar werkt de gemeente via een overeenkomst samen met de wijkontwikkelingsmaatschappij. De grond- en opstalexploitatie in de Laares zijn daarmee in concessie uitgegeven aan een consortium van corporaties en ontwikkelaars. In de overige twee wijkontwikkelingsmaatschappij participeert de gemeente wel als aandeelhouder. In de Tarwewijk samen met een corporatie en een ontwikkelaar. In Delfzijl met een corporatie en de

²¹ CV staat voor commanditaire vennootschap; een vennootschap met een of meer beherende vennoten en een of meer stille vennoten. Stille vennoten hebben slechts een financiële inbreng en worden ook wel commanditaire vennoten genoemd. BV staat voor besloten vennootschap; een vennootschap met rechtspersoonlijkheid waarvan het maatschappelijk kapitaal is verdeeld in aandelen die niet vrij overdraagbaar zijn. Zie voor meer informatie over een CV/BV constructie bijvoorbeeld (Berenschot, 2003).

provincie. De provincie is in de OMD betrokken vanwege de regionale schaal en de urgentie van de problematiek. Daarnaast wordt de betrokkenheid van de provincie wenselijk geacht vanuit haar rol als verstreker van ISV²² gelden aan gemeenten die niet vallen onder de dertig grootste gemeenten die rechtstreeks financiële middelen van het Rijk krijgen.

In WOM De Laares en WOM Tarwewijk zijn de aandelen tussen de participerende partijen in gelijke verhouding verdeeld. In Delfzijl heeft de provincie een aandeel van 2% en de overige twee partijen een aandeel van 49%. Dat betekent dat gemeente en corporatie de partijen zijn die het meeste risico lopen en dat de provincie een strategisch aandeel in handen heeft omdat besluiten bij meerderheid van stemmen genomen moeten worden.

5.2.2 Inrichting van de organisatie

Tussen de organisaties van de wijkontwikkelingsmaatschappijen bestaat een behoorlijke variëteit. Het projectbureau van de Laares bestaat uit twee directeuren, een gebiedsdirecteur en een opstaldirecteur om zo ook scheiding aan te brengen tussen grondexploitatie en opstalexploitatie. De gebiedsdirecteur is extern ingehuurd en de opstaldirecteur is afkomstig van de ontwikkelaar. De ondersteuning van beide directeuren bestaat uit in totaal twee medewerkers van de andere private partner, de ontwikkelcombinatie. Daarnaast is er secretariële ondersteuning. De medewerkers van de corporaties zijn betrokken in de verschillende deelprojecten. WOM De Laares heeft een eigen kantoor in de wijk.

De WOM Tarwewijk heeft naast de externe directeur en medewerker (die een aantal maanden na de start van de WOM werd ingeschakeld) geen eigen apparaat. Vanuit de drie samenwerkende organisaties worden medewerkers voor specifieke klussen, zoals administratie, verwerving en renovatie ingehuurd. De WOM heeft geen eigen kantoor in de wijk, maar maakt wel gebruik van het door de gemeente ingestelde projectbureau Tarwewijk Oke dat in de wijk is gehuisvest.

De OMD Delfzijl heeft de grootste werkorganisatie; een zelfstandig projectbureau met ongeveer 15 medewerkers gehuisvest in een eigen kantoor in de wijk. De exacte samenstelling wisselt aan de hand van het aantal onder handen projecten en de taken van de OMD. Aanvankelijk was de OMD ook verantwoordelijk voor sociale projecten. Na een aantal jaar is die taak naar de gemeente gegaan, wat tot een afname van de omvang van de werkorganisatie heeft geleid. De directeur is extern. Ook een aantal projectleiders en ondersteuners is extern. Projectleiders zijn ingedeeld naar deelgebied en geven leiding aan het voor dat deelgebied ingestelde projectteam, waarin naast vertegenwoor-

²² ISV staat voor Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing en maakt onderdeel uit van het Grote Steden Beleid. De G30, 30 zogenaamde rechtstreekse gemeenten waar Rotterdam en Enschede wel onder vallen, krijgen rechtstreeks via het Rijk de beschikking over de ISV middelen. De overige gemeenten kunnen via de provincie ISV-middelen toegewezen krijgen en worden zogenaamde niet-rechtstreekse gemeenten genoemd. Delfzijl is zo'n gemeente.

digers van de OMD ook vertegenwoordigers van gemeente, corporatie, provincie, bewoners en eventueel adviseurs en private partijen zitten. Vanuit corporatie en gemeente is ten slotte een aantal medewerkers gedetacheerd naar het projectbureau. Om de kwaliteit van de plannen te waarborgen zijn er drie supervisors. Dit zijn ervaren stedenbouwkundigen en architecten die elk plan beoordelen op kwaliteit.

Voor de interne besluitvorming kennen de WOMs de aandeelhoudersvergadering (AvA). In de Tarwewijk vervult het directeurenoverleg deze functie. In de Laares vindt de AvA ongeveer vier maal per jaar plaats of zoveel meer als nodig is. In de Tarwewijk vond deze vergadering aanvankelijk om de week plaats, maar na verloop van tijd is de frequentie gewijzigd in zes tot acht maal per jaar. Naast deze vergadering wordt er 1 maal per jaar een vennotenvergadering georganiseerd waarin naar de bestuurders verantwoording wordt afgelegd.

In Delfzijl is er een AvA en een Raad van Commissarissen (RvC). De RvC bestaat uit drie leden; elke partner heeft een lid voorgedragen. Finale besluitvorming over ontwikkelingsplannen vindt plaats binnen de RvC die zes maal per jaar bijeenkomt. Daarnaast heeft de RvC de taak toezicht te houden op de algemene gang van zaken binnen de OMD. Aandeelhouders kunnen invloed uitoefenen op een ontwikkelingsplan indien dit in strijd is met de ruimtelijk-functionele visie (het Masterplan). Hiermee heeft de OMD vrijheid in de uitwerking van haar plannen. Daarnaast bespreken de aandeelhouders het bedrijfseconomisch resultaat van de OMD. De AvA vindt twee maal per jaar plaats.

De wijze waarop de drie organisaties van de WOMs zijn ingericht staat in de onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 5.7: Inrichting van de organisatie van de WOMs

	WOM De Laares	WOM Tarwewijk	OMD Delfzijl
Organisatie	Projectbureau met 5 medewerkers	Directeur Medewerker	Projectbureau met 15 medewerkers Supervisieteam (3 leden)
	Eigen kantoor in de wijk	Geen eigen kantoor in de wijk	Eigen kantoor in de wijk
Herkomst medewerkers	Directeur is extern; overige medewerkers gedetacheerd vanuit samenwerkende partijen	Directeur en medewerker extern	Directeur extern, projectbureau zowel extern als gedetacheerd Supervisieteam extern
Besluitvorming	Aandeelhoudersvergadering	Directeurenoverleg en Vennotenvergadering	Aandeelhoudersvergadering en Raad van Commissarissen

5.2.3 Afstand tot de lokale overheid

De wijkontwikkelingsmaatschappijen hebben een bepaalde mate van zelfstandigheid ten opzichte van de lokale overheid. Deze zelfstandigheid brengt met zich mee dat er los van de politieke waan van de dag gewerkt kan worden aan de realisatie van de herstructureringsopgave. De eerste onderzoekshypothese stelt dat wijkontwikkelingsmaatschappijen betere resultaten bereiken als de afstand tot de lokale overheid groter is. Maar komt dat ook in de drie onderzochte wijkontwikkelingsmaatschappijen naar voren?

Afstand is in kaart gebracht op basis van documentenstudie en interviews met bij de wijkontwikkelingsmaatschappij betrokken partijen. Hierbij zijn de stellingen die in de survey zijn gebruikt om de afstand te meten als startpunt gebruikt. Dat betekent dat is gekeken naar de mate van contact tussen gemeente en WOM, hoe de informatie uitwisseling verloopt en of de gemeente de neiging heeft om sterk te sturen en in te grijpen in de operatie van wijkontwikkelingsmaatschappijen of juist niet (zie ook hoofdstuk 3, tabel 3.3). Hierbij wordt in aanvulling op de survey naast het gemeentebestuur (gemeenteraad en college) ook naar het ambtelijk apparaat gekeken.

De wijze waarop afstand hier is geoperationaliseerd heeft dus niet zozeer betrekking op een structureel kenmerk van de organisatievorm, maar meer op de onderlinge relatie en interacties tussen wijkontwikkelingsmaatschappij en gemeente. In die zin wordt de betekenis van ‘disaggregatie’ (Pollitt et al., 2004) hier niet letterlijk gevolgd. Een aantal structurele kenmerken van disaggregatie (rechtsvorm, positie van de gemeente in de wijkontwikkelingsmaatschappij, opzet en inrichting van organisatie) is in de paragrafen organisatie op hoofdlijnen en inrichting van de organisatie besproken. Hieronder wordt ingegaan op de afstand tot het gemeentebestuur en de afstand tot het ambtelijk apparaat.

Afstand tot het gemeentebestuur

Bij *WOM De Laares* is de afstand tussen wijkontwikkelingsmaatschappij en gemeentebestuur in de fase van totstandkoming en oprichting van de WOM klein. Na oprichting van de WOM is de afstand een stuk groter geworden. Het proces van kaderstelling heeft het gemeentebestuur vertrouwen gegeven om de afstand ook daadwerkelijk te nemen. Toen de besluitvorming over de zesde fase van de realisatie voorlag is de afstand verkleind. Met name de gemeenteraad, maar ook de wethouder, wilde extra aandacht voor zittende bewoners en behoud van zoveel mogelijk woningen. In kader 5.1 is de afstand tussen WOM en gemeentebestuur uitgewerkt.

Kader 5.1: WOM De Laares; typering afstand tot het gemeentebestuur

In het besluitvormingsproces tot aan de oprichting van WOM De Laares was de gemeente intensief betrokken. De afspraken en randvoorwaarden waarbinnen de WOM opereert²³ zijn gezamenlijk opgesteld en vastgesteld door het gemeentebestuur.

De politieke aandacht voor WOM De Laares is met name in de eerste jaren van het functioneren van de wijkontwikkelingsmaatschappij minimaal. De stuurgroep – een overleg met de wethouder gericht op bespreken en oplossen van knelpunten – heeft maar een enkele keer plaatsgevonden. Daarnaast heeft de raad de eerste jaren nauwelijks gevraagd naar de voortgang. De WOM heeft slechts incidenteel op de agenda gestaan van de raadscommissie die binnen Enschede is ingesteld voor het centrum. Een keer in 2005 om de voortgang te bespreken en in maart 2009 om de plannen voor de laatste fase toe te lichten.

Rondom de besluitvorming over de laatste fase is de afstand verkleind. Deze laatste fase was al onderdeel van het in 2002 genomen raadsbesluit over de taak van de WOM, maar was ten tijde van dit besluit programmatisch nog niet uitgewerkt. In de samenwerkingsovereenkomst is bepaald dat over de inrichting van de laatste fase uiterlijk in 2010 een besluit zou volgen. Deze ruimte is door de raad aangegrepen om de besluitvorming te beïnvloeden. De raad wilde een zorgvuldige omgang met zittende bewoners. Ze wilde behoud van zoveel mogelijk mensen voor de wijk en zo min mogelijk sloop. Ook de wethouder was voorstander van zo min mogelijk sloop. De WOM heeft hier in de uitwerking van de plannen vervolgens rekening mee gehouden. Een groot gedeelte van de woningen blijft behouden en wordt gerenoveerd.

Bij de *WOM Tarwewijk* is de afstand in de periode na oprichting juist klein als gevolg van de sterke sturing van de portefeuillehouder. Na de wisseling van de portefeuillehouder is de afstand weer groter geworden. De afstand is opnieuw verkleind toen de wijkontwikkelingsmaatschappij eind 2006 in de financiële problemen kwam. In kader 5.2 is de afstand tussen WOM en gemeentebestuur uitgewerkt.

Kader 5.2: WOM Tarwewijk; typering afstand tot het gemeentebestuur

De afstand tussen de WOM Tarwewijk en het gemeentebestuur in de periode van oprichting van de WOM is groter dan bij WOM De Laares. Weliswaar was de verantwoordelijk portefeuillehouder van de deelgemeente initiatiefnemer voor oprichting van de WOM, de uitwerking van de randvoorwaarden, afspraken en kaders is toch vooral door de partijen zelf gedaan.

De afstand is na oprichting verkleind. De portefeuillehouder gaf vanaf de start sterk sturing aan het project. Hij organiseerde bijna wekelijks overleg met de WOM en zijn collega deelgemeentebestuurder uit de aangrenzende deelgemeente waarin als één van de onderwerpen met de directeur van de WOM werd besproken welke panden aangekocht moesten gaan worden. De WOM zou op deze manier snel van start kunnen gaan. De frequentie van dit overleg is na de start geleidelijk afgenomen en

²³ De randvoorwaarden zijn neergelegd in een stedenbouwkundig plan, financieel kader, een samenwerkingsovereenkomst en een beeld kwaliteitsplan. Het beeld kwaliteitsplan bevat kwaliteitseisen voor de herstructurering en gaat in op de randvoorwaarden voor bebouwingstypologie (korrelgrootte, bouwhoogte, voor- en achterkanten, erfscheidingen), de architectuur (materialisering, kleur) en over de inrichting van de openbare ruimte (materialisering, verlichting en voorzieningen, de groenstructuur en verkeersstructuur met parkeren).

vanaf de bestuursperiode die volgde op de verkiezingen in 2006 heeft de (toen nieuwe) portefeuillehouder de WOM directie één of twee keer per jaar gezien. Het overleg met de wethouder van de centrale stad is vanaf de start van de WOM een enkele keer per jaar. De afstand is toen dus weer groter geworden.

De afstand tussen WOM en (deel)gemeenteraad is gedurende het gehele proces redelijk groot. De structuurvisie voor de gehele Tarwewijk, waar de WOM partijen bij betrokken waren, is vastgesteld door de deelgemeenteraad. Tussen de WOM Tarwewijk en de (deel)gemeenteraad is nauwelijks contact en over deelplannen en over de voortgang van de WOM Tarwewijk wordt nauwelijks gesproken. De WOM als zodanig is geen politiek issue, wel de problematiek in de Tarwewijk als geheel.

Eind 2006 is de afstand even verkleind toen bleek dat de WOM in financiële problemen dreigde te komen. Het college heeft vervolgens besloten dat de verwervingen zouden doorgaan, maar dat de overdracht naar de WOM getemporeerd werd. De gemeente besloot daarmee om tijdelijk een extra risico te nemen. Ook over de laatste nieuwbouw projecten (Wevershoekplein en Hellevoet) is meer contact tussen WOM en deelgemeenteraad. De aanleiding hiervoor betrof een nieuwe visie van de deelgemeente waarin minder woningbouw was voorzien vooral op het Wevershoekplein, terwijl dit project onderdeel was van de eerder tussen (deel)gemeente, corporatie en ontwikkelaar gesloten samenwerkingsovereenkomst.

De relatie tussen *OMD Delfzijl* en het gemeentebestuur lijkt ten opzichte van de andere twee projecten gecompliceerder te liggen. Dit heeft voor een groot deel te maken met de ontstaansgeschiedenis van de OMD. Het niet overnemen van de aanbeveling van de door de provincie ingestelde externe commissie om een zelfstandige projectorganisatie op te richten met verregaande bevoegdheden was eigenlijk geen optie voor de gemeente. Niet instemmen betekende immers zelf aan de lat blijven staan en dan zou er, gezien de schaal en complexiteit van de opgave en de politiek bestuurlijke zwakke situatie, weinig veranderen. Een zelfstandige projectorganisatie bracht de benodigde uitvoeringskracht en financiering met zich mee. In kader 5.3 is de afstand tussen WOM en gemeentebestuur uitgewerkt.

Kader 5.3: OMD Delfzijl; typering afstand tot het gemeentebestuur

In de eerste jaren na oprichting van de OMD is de afstand tussen OMD en gemeentebestuur groot. Deze afstand lijkt op het eerste gezicht klein. Immers elk deelplan moet in de raad ter besluitvorming worden voorgelegd, waarbij de gemeenteraad wel goedkeuring moest verlenen als het plan viel binnen de overeengekomen afspraken en kaders. Echter in de praktijk was de afstand veel groter. De OMD was volledig in control.

Een aantal raadsleden had vanaf de start het gevoel dat ze geen invloed konden uitoefenen op de besluitvorming en alleen een ‘stempelzetter’ waren voor de OMD plannen. Om een rol voor zichzelf in het proces te verkrijgen, verklaarde de raad bij de besprekingen van de deelplannen veelvuldig dat de plannen in afwijking waren van het masterplan, waardoor een uitgebreidere discussie nodig was. Als raadsleden vervolgens wijzigingsvoorstellen deden werd hier vanuit het college niet zelden op gereageerd dat het doorvoeren van deze voorstellen de verlening van de subsidie (door provincie en VROM) in gevaar zou brengen, omdat die immers gekoppeld waren aan de uitvoering van het Masterplan. En daarmee de uitvoering van het gehele project.

Daarnaast koos een aantal raadsleden soms ook andere niet constructieve strategieën om de grip te vergroten. Bijvoorbeeld de, in die tijd in Delfzijl gangbare, weg van het uiten van ongenoegen via de pers. Hierdoor kwamen er veel discussies op gang die gebaseerd waren op verkeerde feiten en stemmingmakerij. En dat kwam de relatie niet ten goede.

Na een aantal jaren, eind 2004 – begin 2005 ontstaat ook bij het college de behoefte de afstand met de OMD te verkleinen en zelf meer te sturen en te beïnvloeden. Er is toen een externe procesmanager aangesteld. Waar het de bedoeling was om de relatie te verbeteren, was de praktijk anders. De gemeentelijke ambtenaren en ook de bestuurders werden slechter bereikbaar voor de OMD en de procesmanager werd de spreekbuis van de gemeente. De directe bestuurlijke lijnen die er vanuit de OMD waren met wethouder en burgemeester werden verbroken. De directeur van de OMD is vervolgens na het uitdienen van zijn contract vertrokken.

Het vertrek van de directeur luidt een nieuwe fase in. Naast het vertrek van de directeur vindt er vervolgens nog een aantal personele wisselingen plaats binnen OMD en de gemeente. Tegelijkertijd treedt een nieuw college aan. Hiermee ontstaat ruimte om te spreken over het verbeteren van de relatie. Langzamerhand groeit het besef dat partijen elkaar nodig hebben. Er komt een meer en betere informatie uitwisseling, de OMD krijgt een kantoor op het gemeentehuis en er wordt nagedacht over het moment van opgaan van de OMD in de gemeentelijke organisatie. Betrokkenen noemden hierbij periodes van 3 tot 5 jaar. De randvoorwaarden en risico's worden goed onderzocht.

In 2007 concludeert de Rekenkamer Delfzijl (Rekenkamercommissie, 2007, p. 24 en 26) dat de financiële risico's van terugkeer van de OMD bij de gemeente groot zijn. Daarnaast trekt het rapport een aantal conclusies over de onderlinge relatie. Een van de conclusies en de daarop gebaseerde aanbeveling stelt dat de gemeente niet voldoende is geïnformeerd en dat de afstand kleiner had moeten zijn.

Conclusie: het college respectievelijk de raad is niet voldoende geïnformeerd in de periode 2001 – 2004 om z'n taak naar behoren te kunnen uitvoeren. Vanaf 2005 treedt er verbetering op en pas vanaf 2006 is er sprake van adequaat informeren. Verder valt te constateren dat de al beperkt aanwezige informatie niet in alle gevallen op voldoende niveau in de raad aan de orde is geweest.

Aanbeveling: het is zaak om regelmatig, doch minimaal per halfjaar de raad uitgebreid(er) te informeren over de voortgang van de Herstructureringsoperatie aan de hand van documenten als een 'Directieverslag OMD', 'verslagen' van organen binnen de OMD, een 'Beleidsvaluatie of voortgang van een Woonplan', de gebruikelijke 'Bestuursrapportage' en de 'Jaarrekening'.

Met ingang van 2010 is de OMD als zelfstandige wijkontwikkelingsmaatschappij opgeheven en gaat de OMD verder als onderdeel van de gemeente. De afstand tot de gemeente is dus steeds kleiner geworden.

Afstand tot het ambtelijk apparaat

De voorgaande beschrijving gaat over de afstand tot de politiek. In alle drie de projecten zijn naast bestuurders ook ambtenaren betrokken. Hoewel de precieze betrokkenheid per project verschilt, is de afstand tussen ambtelijk apparaat en WOM over het algemeen kleiner. In de projecten nemen ambtenaren deel in projectgroepen, zijn verantwoordelijk voor een aantal randvoorwaardelijke activiteiten (zoals verlenen van vergunningen) voor de opgave van de WOM of zijn binnen de WOM gedetacheerd.

WOM De Laares overlegt regelmatig met ambtenaren. Er is een projectleider vanuit de gemeente die optreedt als aanspreekpunt voor de WOM en daarmee ook coördinerend is voor de verschillende activiteiten binnen de gemeente die een relatie hebben met de WOM (zoals verwerving, vergunningen, sociaal beleid, etc.). Met de gemeente wordt ook gesproken over de ontwikkeling van plannen, zoals het meest recent voor de laatste fase van de ontwikkeling is gebeurd. Inzet van de WOM was om deze plannen binnen de kaders te laten passen, zodat er niet een heel traject met de gemeenteraad doorlopen hoefde te worden. In het overleg met ambtenaren is hierop voorgesorteerd. Pas nadat de definitieve plannen ook zijn besproken met de bewoners zijn de plannen gepresenteerd aan de gemeenteraad. Tenslotte hebben gemeenteambtenaren een toetsende rol van de verschillende deelplannen aan de kaders.

Het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR) participeert namens de gemeente Rotterdam in de *WOM Tarwewijk*. Voor het doen van de benodigde verwervingen heeft de WOM een aantal ambtenaren van het OBR ingehuurd. Daarnaast participeerde een ambtenaar van OBR in het directeurenoverleg. Met ambtenaren van andere gemeentelijke diensten vond via het projectbureau Tarwewijk Oke afstemming plaats. De frequentie van de afstemming is gedurende het proces verminderd, omdat de WOM zich steeds meer focuste op de realisatie van de gedefinieerde opgaven.

De *OMD Delfzijl* heeft als organisatie veel van het ambtelijk apparaat over genomen. De OMD was verantwoordelijk voor de herstructurering van bijna de gehele kern Delfzijl. Voor het ambtelijk apparaat was een bescheiden uitvoerende rol in de realisatie weggelegd. Wel zijn er in de OMD ook enkele gemeenteambtenaren gedetacheerd (geweest). Aanvankelijk was er geen productieve werkrelatie tussen gemeente en OMD. OMD vond dat de inhoudelijke inbreng en betrokkenheid van de gemeente in de samenwerking beperkt was. De gemeente vond aan de andere kant dat ze niet voldoende betrokken werden en dat ze meer zouden kunnen doen als ze daarvoor werden gevraagd. Met de eerder genoemde veranderingen in het gemeentebestuur werd ook de relatie tussen OMD en ambtelijk apparaat productiever. Sinds 2006 is er één (van de in totaal drie) projectleiders afkomstig van de gemeente.

Conclusie afstand tot de lokale overheid

Op grond van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de drie wijkontwikkelingsmaatschappijen op afstand van de lokale overheid staan. De afstand tot de gemeenteraad is over het algemeen het grootst, gevolgd door de afstand tot het college. Vanwege de ondersteunende functie van het ambtelijk apparaat is deze afstand over het algemeen het kleinst. Het ambtelijk apparaat kan voor de goede ingang binnen de gemeente zorgen om af te stemmen over gemeentelijke verantwoordelijkheden en taken die van belang zijn voor realisatie van het project, zoals vergunningverlening en ontwikkelingen op sociaal gebied.

In alle drie de projecten valt daarnaast op dat de afstand gedurende de looptijd van het project varieert, mede als gevolg van de fase waarin het project zich bevindt, specifieke

gebeurtenissen in het project of veranderingen in de externe omgeving. De bevindingen per wijkontwikkelingsmaatschappij staan samengevat in tabel 5.8.

Tabel 5.8: Afstand tot de lokale overheid bij de drie WOMs

	WOM De Laares	WOM Tarwewijk	OMD Delfzijl
Gemeenteraad	<ul style="list-style-type: none"> • WOM De Laares is na oprichting nauwelijks politiek issue voor de raad • Raad verkleint afstand in de laatste fase 	<ul style="list-style-type: none"> • De WOM zelf is geen issue in de (deel)raad • De problematiek van de Tarwewijk als geheel wel • Kaders WOM zijn ook niet vastgesteld in de (deel)raad 	<ul style="list-style-type: none"> • Elk (deel)plan moet in de raad worden vastgesteld • Echter: invloed raad op besluitvorming is beperkt • Aantal raadsleden stellen veel kritische vragen
College	<ul style="list-style-type: none"> • Wethouder wordt periodiek geïnformeerd over voortgang en problemen in de uitvoering • Frequentie overleg steeds verder afgenomen 	<ul style="list-style-type: none"> • Bij start veel betrokkenheid en sturing portefeuillehouder deelgemeente. Daarna afgenomen • Er is nu 2 maal per jaar overleg met wethouder 	<ul style="list-style-type: none"> • De verantwoordelijk wethouder zit in de AvA die 2 maal per jaar bijeenkomt
Ambtelijk apparaat	<ul style="list-style-type: none"> • Ambtenaren ondersteunen in planvoorbereiding en toetsen • Er is periodiek overleg 	<ul style="list-style-type: none"> • Directeur zit namens wethouder in AvA • Er is periodiek overleg • Ambtelijk apparaat doet verwerving voor WOM 	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal ambtenaren zit in projectorganisatie • Er is periodiek overleg

Rangschikking van de drie projecten op afstand tot de lokale overheid is lastig, mede gezien de variëteit gedurende het verloop van het project. Momenteel is de OMD bijvoorbeeld onderdeel van de gemeente en is de afstand die bij aanvang heel groot was, momenteel een stuk kleiner. Overall is de afstand tot de lokale overheid bij WOM De Laares het grootst, gevolgd door de OMD en de Tarwewijk.

5.2.4 De eigen bevoegdheden

In verschillende beleidsdocumenten worden wijkontwikkelingsmaatschappijen gepresenteerd als organisaties met eigen bevoegdheden om de opgave te realiseren. De tweede hypothese van het onderzoek stelt dat het hebben van meer eigen bevoegdheden leidt tot een betere en snellere realisatie van de herstructureringsopgave.

De eigen bevoegdheden zijn in kaart gebracht op basis van documentenstudie en interviews met bij de wijkontwikkelingsmaatschappij betrokken partijen. Hierbij zijn de stellingen uit de survey als startpunt gebruikt. Deze stellingen hebben betrekking op de mate waarin de organisatie het mandaat heeft om zelfstandig beslissingen te nemen over zaken als het uitvoeren van onderzoek en de invulling van het te realiseren fysieke programma (zie ook hoofdstuk 3, tabel 3.4). De bevindingen staan in tabel 5.9 toegelicht.

Tabel 5.9: Mate waarin WOM zelfstandig besluiten kan nemen over

	WOM De Laares	WOM Tarwewijk	OMD Delfzijl
Het uitvoeren van onderzoek	Veel mandaat binnen kaders	Eerst voorleggen aan directeurenoverleg	Veel mandaat binnen kaders
Invulling van het fysieke programma	Veel mandaat binnen kaders	Eerst voorleggen aan directeurenoverleg	Veel mandaat binnen kaders
Invulling sociaal economische programma	Nee, niet bij WOM ondergebracht. Wel regelmatig afstemming	Nee, niet bij WOM ondergebracht	Eerste paar jaar was dit bij WOM ondergebracht
Verwerving van gronden en opstallen	Gemeente doet verwerving in het plangebied	Weinig mandaat; eerst voorleggen aan directeurenoverleg	Veel mandaat
Het sluiten van contracten voor de realisatiefase	Partijen die realiseren zitten in de WOM	Voor eigen projecten wel, andere projecten OCT	Verplichting om eerst aan te bieden aan consortium, daarna vrij.
Organiseren van inbreng van belanghebbers	Veel mandaat, wordt vanuit WOM gecoördineerd	Wordt niet vanuit WOM gedaan	Veel mandaat, wordt vanuit WOM gecoördineerd
Zelfstandig realiseren van het project	Veel mandaat binnen kaders	Weinig mandaat	Veel mandaat binnen kaders

Zoals uit de tabel naar voren komt verschillen de eigen bevoegdheden van de drie WOMs aanzienlijk. WOM De Laares (zie kader 5.4) en OMD Delfzijl hebben relatief veel autonomie om binnen de gestelde kaders zelfstandig de herstructureringsopgave te realiseren.

Kader 5.4: Kaders en toetsing plannen in de Laares

De gemeenteraad van Enschede heeft op 8 oktober 2002 besloten over de kaders waarbinnen de WOM De Laares de opgave mag realiseren. Vastgesteld zijn de hoofdlijnen van een woningbouwprogramma, kwaliteitseisen aan de herstructurering en een financieel raamwerk. De herstructurering is opgeknipt in een zestal fasen. De opgave van de WOM heeft betrekking op al deze fasen, hoewel voor de laatste fase nog geen hoofdlijnenprogramma is overeengekomen. De WOM mag zelf besluiten hoe deze fase ingericht kan worden. Dat kan variëren tussen alles slopen en alles laten staan en renoveren.

Gedetailleerde plannen voor de verschillende fasen hebben voordat tot realisatie overgegaan kan worden schriftelijke toestemming nodig van de gemeente. Dit betreft echter geen publiekrechtelijke goedkeuring. Het is een ambtelijke toets die gericht is op nagaan of de voorgestelde plannen van de WOM binnen de door de gemeenteraad vastgestelde kaders blijven. Indien de uitkomst positief is mag de realisatie aanvangen. Indien het ambtelijk apparaat van mening is dat de herstructurering niet binnen de kaders blijft, moet het plan of zodanig aangepast worden dat het wel binnen de kaders past of is behandeling in de gemeenteraad nodig. In de praktijk vindt het eerste plaats. Zolang de plannen binnen de kaders blijven, zijn er voor het gemeentebestuur geen mogelijkheden om de besluitvorming te beïnvloeden via de opgestelde plannen.

De WOM Tarwewijk heeft minder autonomie. In de WOM Tarwewijk moet de directeur aanvankelijk voor elk besluit – of het nu gaat om de verwerving van een pand, een andere investering, goedkeuring van een plan of het moment van overdracht van gronden aan de Ontwikkelcombinatie Tarwewijk – goedkeuring krijgen van het directieurenoverleg waarin de directeuren van de drie samenwerkende partijen zitten.

De directeuren trokken veel naar zich toe. Het leek er op dat ze zelf aan het stuur wilden zitten en geen bevoegdheden uit handen wilden geven. Aan de ene kant wellicht omdat er weinig ervaring was met een dergelijke samenwerkingsvorm. Aan de andere kant omdat er onvoldoende vertrouwen bestond. Het besluitvormingsproces binnen de WOM was volgens respondenten een delicaat proces dat door verschillende krachten werd gedreven: de drang om zaken zelf op te pakken, het niet uit handen willen geven van de uitvoering, het nog moeten wennen aan elkaar en ervaringen met elkaar uit het verleden. Het besluitvormingsproces binnen de WOM verliep mede daardoor soms moeizaam en traag. In onderstaand kader staat daarvan een aantal voorbeelden.

Kader 5.5: Een aantal voorbeelden van besluitvorming in de WOM Tarwewijk

Een verwerving kon pas plaats vinden als alle drie de partijen daarvoor getekend hadden. En niet alle deelnemers aan een vergadering van het directieurenoverleg waren daartoe rechtstreeks bevoegd, waardoor de besluitvorming meer vertraagde. Niet zelden was de kans om een pand te kopen dan al weer verkeken.

Een ander voorbeeld is een deal tussen de WOM Tarwewijk en een andere in de wijk actieve WOM (WOM Vastgoed, een WOM die door heel Rotterdam kon opereren) over een aantal panden op de Dordtselaan. Tussen WOM Tarwewijk en WOM Vastgoed is afgesproken dat de WOM Tarwewijk de woningen zou doen en de WOM Vastgoed de winkels. WOM Tarwewijk had wel al een aantal win-

kels in bezit en deze moesten worden overgedragen aan de WOM Vastgoed. Hoewel was afgesproken dat beide WOMs elkaar niet in de wielen zouden rijden, kwam deze deal toch lastig tot stand mede door verzet binnen het directeurenoverleg van de WOM Tarwewijk. Eerdere ervaringen van één van de WOM partners met de WOM Vastgoed waren niet positief en dat leidde tot weerstand om de deal snel tot stand te brengen.

Het beperkte mandaat en met name de soms trage besluitvorming binnen de WOM viel ook andere partijen in de Tarwewijk op, zoals ondernemers, deelgemeente, bewoners en de stadsmarinier. De kritiek op de WOM nam toe en de vanzelfsprekendheid dat de WOM Tarwewijk ook de projecten uit de tweede fase zou gaan doen nam steeds meer af. Daarnaast werden hoe langer hoe meer zaken om de WOM Tarwewijk heen georganiseerd, zoals de oprichting van een specifieke WOM rondom de Dordtse laan. Deze voorbeelden bevestigden het beeld naar de buitenwereld dat de WOM Tarwewijk niet zoveel voortgang kon maken en zoveel daadkracht had als aanvankelijk verwacht werd.

Na verloop van tijd is het mandaat van de WOM directeur vergroot. Er kwam een jaarbudget, waarbinnen de directeur zelfstandig investeringsbeslissingen kon nemen. In de verwervingsplannen die per deelproject of per straat werden gemaakt, zijn toen ook voorwaarden opgenomen waaronder de WOM zelfstandig tot verwerving over kon gaan.

De OMD heeft de meeste eigen bevoegdheden van de drie onderzochte wijkontwikkelingsmaatschappijen. De OMD Delfzijl heeft de kaders waarbinnen zij moet opereren voor een groot deel ook zelf kunnen opstellen. De OMD was zelf opdrachtgever voor het Masterplan en de samenwerkingsovereenkomst waarin de taken en bevoegdheden van de OMD staan, is door de OMD zelf opgesteld en aan de ander partijen ter commentaar voorgelegd. Alle partijen, inclusief de gemeenteraad, hebben deze kaders goedgekeurd. Hoewel er ook duidelijk in de samenwerkingsovereenkomst staat dat de publieke taken en bevoegdheden van gemeente (en provincie) onverlet blijven, kwam de praktijk toch vaak neer op het door de gemeente(raad) faciliteren van de voorgestelde ontwikkeling; het zetten van een stempel op de plannen, het in gang zetten van de voorbereidingen voor een (gewijzigd) bestemmingsplan en het afgeven van de gewenste vergunningen. In kader 5.6 staan enkele voorbeelden van de autonomie opgenomen.

Kader 5.6: Eigen bevoegdheden van de OMD

De sterke autonomie van de OMD blijkt bijvoorbeeld uit de gang van zaken bij verwerving van onroerende zaken. De verantwoordelijkheid voor de verwerving ten behoeve van de realisatie van deelgebieden en/of maatregelen berust bij OMD waarbij aankoop van onroerende zaken plaats vindt door de gemeente Delfzijl. In de samenwerkingsovereenkomst staat te lezen: 'De OMD voert de onderhandelingen namens de gemeente en inbreng vindt plaats op eerste verzoek van OMD'.

Daarnaast waren opstelling en uitvoering van het sociale programma de eerste jaren van het functioneren van de OMD daar ondergebracht. De andere wijkontwikkelingsmaatschappijen hadden deze bevoegdheid niet. De uitvoering is eind 2005 - begin 2006 terug naar de gemeente gegaan. Het onderbrengen bij de WOM had te maken met het verhaal achter WOM in Delfzijl, namelijk het maken van een snelle start buiten de gemeente om.

Tenslotte is sprake van financiering voor meerdere jaren. De OMD mag dit naar eigen inzicht inzetten ten behoeve van realisatie van het Masterplan. De OMD kan plannen zelfstandig ontwikkelen en er via de Raad van Commissarissen over besluiten.

Conclusie eigen bevoegdheden

Op basis van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de OMD van de drie onderzochte wijkontwikkelingsmaatschappijen de meeste eigen bevoegdheden heeft, gevolgd door WOM De Laares. In Delfzijl wekken de bevoegdheden soms de indruk dat de OMD niet voor de participerende partijen werkt, maar dat de participerende partijen voor de OMD werken, bijvoorbeeld als het gaat om verwerving. De WOM Tarwewijk heeft de minste eigen bevoegdheden in de aanpak van de herstructurering. In tabel 5.10 staan de bevindingen samengevat.

Tabel 5.10: Samenvatting eigen bevoegdheden

WOM De Laares	WOM Tarwewijk	OMD Delfzijl
<ul style="list-style-type: none"> • WOM heeft de autonomie om project zelfstandig te realiseren binnen gestelde kaders • Deelplannen worden ambtelijk getoetst door gemeente 	<ul style="list-style-type: none"> • WOM heeft (vooral bij start) weinig autonomie • Iedere beslissing moet eerst worden voorgelegd aan de drie samenwerkende organisaties • Autonomie gedurende proces vergroot om snelheid te kunnen maken 	<ul style="list-style-type: none"> • OMD heeft grote autonomie om project zelfstandig te realiseren binnen gestelde kaders • Heeft kaders voor een groot deel zelf opgesteld. • Gemeente is maximaal faciliterend aan eisen en wensen OMD (verwerving, vergunningen, etc.)
<ul style="list-style-type: none"> • Veel eigen bevoegdheden 	<ul style="list-style-type: none"> • Minste eigen bevoegdheden 	<ul style="list-style-type: none"> • Meeste eigen bevoegdheden

5.2.5 De hechtheid van de samenwerking

Belangrijke drijfveren achter de samenwerking in een wijkontwikkelingsmaatschappij zijn dat partijen van elkaars kennis en ervaring gebruik willen maken, risico's willen delen en de inzet van middelen (zoals bezittingen) willen combineren. De derde hypothese van het onderzoek stelt dat hoe hechter de samenwerking is vormgegeven hoe beter de resultaten zijn die de wijkontwikkelingsmaatschappij bereikt.

Hechtheid van de samenwerking is in kaart gebracht op basis van documentenstudie en interviews met bij de wijkontwikkelingsmaatschappij betrokken partijen. Hierbij zijn de stellingen uit de survey als startpunt gebruikt. Deze stellingen hebben betrekking op taken van de wijkontwikkelingsmaatschappij, zoals onderzoek doen en plannen maken (zie ook hoofdstuk 3, tabel 3.5). In het case onderzoek is specifiek gekeken naar de

omvang van het takenpakket van de wijkontwikkelingsmaatschappij en de mate waarin de uitvoering van de taken ook gezamenlijk gebeurt.

De omvang van het takenpakket

In tabel 5.11 staat, gebaseerd op de stellingen, een aantal taken van de WOMs weergegeven. Per wijkontwikkelingsmaatschappij wordt aangegeven hoe het takenpakket eruit ziet.

Tabel 5.11: Takenpakket van de WOMs

Taak	WOM De Laares	WOM Tarwewijk	OMD Delfzijl
Gezamenlijke planvorming	Kaderstellend plan opgesteld met gemeente. Plannen voor deelprojecten maakt de WOM	Kaderstellend plan opgesteld met deelgemeente. Plannen voor deelprojecten maakt de WOM	WOM maakt kaderstellend plan en plannen voor deelprojecten
Uitvoering en financiering van onderzoek	Gezamenlijk gefinancierd door partijen in de WOM	Gezamenlijk gefinancierd door partijen in de WOM	Gezamenlijk gefinancierd door partijen in de WOM
Gezamenlijke investeringen, zoals verwerving van gronden en opstallen	Verwerving ligt bij de gemeente, overdracht aan de WOM WOM heeft een aangrenzend terrein zelf gekocht	WOM voert de regie over de verwerving, gemeente koopt aan en draagt over	WOM voert de regie over de verwerving, gemeente koopt aan en draagt over
Risicodeling in grondexploitatie en/of opstalexploitatie	Partijen in de WOM dragen gezamenlijk risico in grondexploitatie en opstalexploitatie	Partijen in de WOM dragen gezamenlijk risico in grondexploitatie	Partijen in de WOM dragen risico conform aandelenverhouding in de grondexploitatie
Selectie van partijen voor de realisatiefase	Niet nodig, realiserende partijen zitten in de WOM	Gebeurt door WOM voor projecten in de grondexploitatie. Coördinatie voor overige projecten ligt bij OCT	Verantwoordelijkheid WOM. In eerste instantie gaat dit naar een van de ABG partijen
Overleg met bestuurders en belanghebbers	Wordt vanuit WOM gecoördineerd. Er is periodieke afstemming bijvoorbeeld over sociaal-economisch beleid	Bestuurlijk overleg wordt vanuit WOM gecoördineerd. Overleg met belanghebbers doen WOM partijen vooral zelf	Wordt vanuit WOM gecoördineerd. Taken met betrekking tot sociaal-economisch beleid zijn na een jaar teruggegaan naar de gemeente

Kijkend naar bovenstaande tabel valt een aantal verschillen op. Ten eerste ten aanzien van de mate waarin planvorming door de WOM gecoördineerd wordt. De OMD is zelf verantwoordelijk voor het opstellen van het kaderstellende plan (het masterplan) en is daarnaast verantwoordelijk voor de opstelling van deelplannen. De Laares en Tarwewijk hebben de verantwoordelijkheid om deelplannen op te stellen binnen het kaderstellend plan dat in de oprichtingsfase van de wijkontwikkelingsmaatschappij door de gemeente met inbreng van de WOM-partijen is opgesteld.

Ten tweede ten aanzien van de mate waarin gezamenlijke investeringen, zoals verwervingen binnen de WOM worden gedaan. In Delfzijl berust de verantwoordelijkheid voor de verwerving bij de OMD. De gemeente koopt aan tegen de door de OMD onderhandelde prijs en draagt dit vervolgens op verzoek over aan de OMD. De WOM Tarwewijk is ook verantwoordelijk voor verwerving van eigendommen. De uitvoering daarvan is echter binnen de gemeente belegd, vanwege de beschikbaarheid van het uitvoeringsapparaat en de benodigde gebiedskennis. Bovendien was de Wet Voorkersrecht gemeenten op een gedeelte van het plangebied van kracht. De panden worden vervolgens aan de WOM doorgeleverd. In Enschede coördineert de gemeente de verwerving. Na verloop van tijd vindt overdracht aan de WOM plaats. De WOM heeft op eigen initiatief een aangrenzend terrein (Assink-terrein) verworven, omdat dat de haalbaarheid van het deelplan (en de verkoopbaarheid van de woningen) zou vergroten. Onderstaand kader licht de afspraken voor de Laares toe.

Kader 5.7: Afspraken over verwerving en particuliere woningverbetering in de Laares

Verwerving van gronden en opstallen in de Laares is niet binnen de WOM belegd. De gemeente neemt dit op zich, zorgt voor eventueel sloop/verwijdering van opstallen, schoonmaken van de bodem en draagt de gronden dan over aan de WOM voor een nader te bepalen prijs, waar de kosten voor voornoemde elementen in zitten. Verschillende respondenten geven aan dat het laten verwerven door de WOM zelf naar verwachting sneller was gegaan. Ook zou er meer gekeken zijn naar de relatie tussen aankoop en belang ten aanzien van de plannen.

Daarnaast is de gemeente verantwoordelijk voor het coördineren van de particuliere woningverbetering binnen het plangebied. De gemeente heeft dat weer belegd bij Stichting Stedelijk Wonen. Particuliere woningverbetering of liever gezegd het gebrek aan bereidheid van een aantal particulieren om het aangezicht van de woningen te verbeteren, heeft de activiteiten van de WOM gedurende het proces op een aantal momenten in de weg gezeten. Zo verkochten nieuwbouw huizen grenzend aan particuliere woningen minder snel. Echter particulieren kunnen niet gedwongen worden om hun woning aan te pakken. Particuliere woningverbetering betekent altijd een lastenverzwaring voor de huiseigenaar en de vraag is of deze dat kan dragen. Vanwege kortere lijnen was het onderbrengen van deze taak bij de WOM wellicht te prefereren, maar de vraag is of het resultaat anders zou zijn. De kwaliteit van het afgeleverde werk is goed.

Ten derde ten aanzien van risicodeling. In alle drie de wijkontwikkelingsmaatschappijen delen de participerende partijen in de risico's van de grondexploitatie volgens de aandelenverhouding. Met betrekking tot de opstalexploitatie gaan de taken van de Laares verder dan die van de andere WOMs. In de Laares is afgesproken dat de kosten, opbrengsten en daarmee eventuele rendementen evenredig door de vijf partijen worden

gedragen en gedeeld voor zowel de grond- als opstalexploitatie. Deze afspraak maakt discussies over overnamewaardes en momenten van overdracht tussen grond- en opstalexploitatie eenvoudiger dan in situaties waarin de grond- en opstalexploitaties onder verantwoordelijkheid vallen van (deels) verschillende partijen, zoals bij de WOM Tarwewijk en OMD het geval is. Het rendement van de opstalexploitatie wordt in theorie positief beïnvloed als de gronden op een zo laat mogelijk moment tegen zo laag mogelijke kosten worden overgenomen uit de grondexploitatie. Voor de WOM Tarwewijk geldt daarnaast dat de Ontwikkelcombinatie Tarwewijk (OCT) in theorie een prikkel heeft om zoveel mogelijk kosten in de grondexploitatie onder te brengen. De WOM wordt namelijk gevormd door corporatie, ontwikkelaar en gemeente en de OCT alleen door corporatie en ontwikkelaar. Dit maakt het voor die partijen voordeliger om kosten in de WOM te houden. De relatie tussen grond- en opstalexploitatie heeft op verschillende momenten in het proces geleid tot stevige en soms tijdrovende onderhandelingen over moment van overdracht en de te ontvangen of te betalen prijs. Hetzelfde geldt voor OMD en het bouwconsortium.

Tenslotte valt op dat het bestuurlijke traject vanuit de drie WOMs wordt voorbereid, maar dat de wijkontwikkelingsmaatschappijen verschillen in de manier waarop overleg met belanghebbenden wordt voorbereid en gevoerd. Vanuit de WOM Tarwewijk werd aanvankelijk veel afstemming gezocht, bijvoorbeeld ook op sociaal-economisch terrein. Momenteel wordt afstemming met belanghebbenden meer overgelaten aan de individuele WOM-partijen.

Bij WOM De Laares en OMD wordt overleg met belanghebbenden vanuit de WOM gedaan. Vanuit de OMD bijvoorbeeld zijn projectgroepen ingesteld voor de verschillende deelprojecten. Hierin nemen naast vertegenwoordigers van de OMD ook vertegenwoordigers van gemeente, corporatie, provincie en bewoners deel. Afhankelijk van de behoefte participeren ook verschillende adviseurs en/of leden van het bouwconsortium in de vergaderingen.

De mate waarin de uitvoering van de taken gezamenlijk gebeurt

De omvang van het takenpakket zegt nog weinig over de mate waarin de uitvoering ook door de partijen gezamenlijk gebeurt. WOM De Laares en WOM Tarwewijk hebben een functionele taakverdeling gemaakt. Binnen WOM De Laares is de vertegenwoordiger van de ontwikkelaar bezig met de opstalexploitatie samen met een vertegenwoordiger van de ontwikkelcombinatie. De gebiedsdirecteur heeft naast de algemene verantwoordelijkheid voor de gang van zaken samen met de planeconoom van de ontwikkelcombinatie de verantwoordelijkheid voor de grondexploitatie. De corporaties zijn bij de verschillende projecten betrokken en begeleiden de bewoners die gedwongen moeten verhuizen. In onderstaand kader staat deze taakverdeling toegelicht.

Kader 5.8: WOM De Laares hecht op strategisch niveau

Er is binnen de WOM De Laares gekozen voor een model waarin men afspraken maakt op strategisch niveau en daarbinnen veel ruimte laat voor eigen inbreng en verantwoordelijkheid. Respondenten geven aan dat dit model partijen de mogelijkheid en ruimte biedt om hun eigen werkwijzen te hantieren en te doen waar ze goed in zijn. De ontwikkelaar kan zo bijvoorbeeld met haar eigen model voor opstalexploitaties werken. Dit voorkomt in hun ogen het maken van eigen, nieuwe, gezamenlijke modellen waarin een ieder zich kan vinden. Op deze manier kan efficiënter worden gewerkt. Hiervoor is wel een bepaalde mate van vertrouwen tussen de partijen nodig.

Binnen de WOM Tarwewijk is de gemeente verantwoordelijk voor de verwerving, de corporatie voor renovatie en ontwikkelaar voor de financiële en planmatige aspecten. Expertise werd flexibel ingehuurd vanuit de participerende partijen. Het heeft de eerste jaren ontbroken aan een fysieke plaats in Rotterdam waar de WOM kantoor hield. Dit heeft er onder meer toe geleid dat medewerkers van de participanten eerder met hun eigen directeur in contact traden dan met de WOM. In de interviews in hieromtrent aangegeven dat er in deze periode geen gedeeld gevoel was bij de drie participerende organisaties voor een gezamenlijke opgave te staan, of zoals een van de respondenten het formuleerde: ‘de WOM was geen hechte club die voor ogen had dat de taak in 2012 volbracht moest zijn.’ Er was te weinig toenadering en de partijen bleven los van elkaar staan. In 2008 is een fysieke locatie voor de WOM gecreëerd op kantoor van de ontwikkelaar in Rotterdam. Toen is de financiële administratie van de WOM die tot dan toe in Nieuwegein zat, ook verplaatst naar Rotterdam. Deze veranderingen hebben bijgedragen aan het vergemakkelijken van de onderlinge contacten.

In Delfzijl bestaat het projectbureau uit een – in vergelijking met de andere projecten – groter aantal externen dat niet zozeer gebonden is aan één van de aandeelhouders van de WOM. Hierdoor is het onderscheid welke partij welke activiteit voor zijn rekening neemt minder helder. Medewerkers zijn toebedeeld naar verschillende gebieden en andere projecten, maar voeren deels dezelfde werkzaamheden uit. Dit maakt combinatie, inzet en uitwisseling van kennis en competenties niet alleen meer gewenst, maar ook eenvoudiger. In de praktijk was de samenwerking in Delfzijl daardoor hechter.

Conclusie hechtheid

De hechtheid van de samenwerking in WOMs is in het case onderzoek opgevat als de omvang van het takenpakket en de mate waarin de taken ook door de deelnemende partijen in de WOM samen worden uitgevoerd. De hechtheid is het grootst in de OMD Delfzijl. OMD voert als WOM de meeste taken uit en de gezamenlijke uitvoering en afstemming hierover is het meest intensief. Hierna volgt WOM De Laares en het minst hecht georganiseerd is de WOM Tarwewijk.

5.3 Managementactiviteiten van de WOM

Waar de bestuurskundige benadering van het New Public Management de nadruk legt op het belang van een aantal kenmerken van de organisatievorm voor het resultaat, komt uit literatuur over governance en netwerkmanagement (zie bijvoorbeeld Agranoff en McGuire, 2001 en 2003; O'Toole, 1998; Koppenjan en Klijn, 2004) naar voren dat de mate waarin netwerkmanagement activiteiten worden toegepast van invloed is op het te bereiken resultaat.

Deze paragraaf gaat in op de mate waarin de WOM inzet op management en heeft derhalve betrekking op de vierde hypothese van het onderzoek, namelijk hoe meer management strategieën worden toegepast hoe beter het resultaat. De opbouw volgt de eerder in hoofdstuk drie geïntroduceerde indeling van management strategieën:

- Arrangeren; het betrekken van partijen.
- Verrijken; het tot stand brengen van inhoudelijke kwaliteit.
- Coördineren; het verbinden van partijen.
- Committeren en procesafspraken.

Elke paragraaf begint met een tabel waarin kwantitatieve bevindingen voor elk van deze categorieën staan opgenomen.²⁴ Vervolgens worden deze bevindingen verder verdiept met in dossieronderzoek en interviews verzameld kwalitatief materiaal. Hierbij wordt rekening gehouden met het gegeven dat de vragenlijst een momentopname betreft en dat in het interview over een langere periode gekeken kan worden. In de bijlage 5 staat een tabel met gemiddelde scores, aantal respondenten en standaarddeviatie per stelling.²⁵

5.3.1 Arrangeren: het betrekken van partijen

De WOMs zijn in het leven geroepen om een herstructureringsopgave te realiseren. Hoewel ze elk een aantal taken en bevoegdheden hebben meegekregen om de opgave zelfstandig te realiseren, kunnen ze dit niet zonder andere partijen te betrekken en met hen samen te werken. Arrangeren gaat over de mate waarin WOMs andere partijen betrekken.

In tabel 5.12 zijn de gemiddelde scores op basis van de ingevulde vragenlijsten weergegeven voor de mate waarin gesprekspartners vinden dat sprake is van de strategieën die vallen onder de categorie arrangeren. De OMD scoort op deze strategie gemiddeld het hoogst, gevolgd door de Laares en de Tarwewijk.

²⁴ Ter voorbereiding op de interviews hebben gesprekspartners een korte vragenlijst gekregen. Een van de vragen had betrekking op welke management strategieën uit de vier categorieën de wijkontwikkelingsmaatschappijen inzetten en in welke mate.

²⁵ De score in de kolom totaal is steeds berekend door het gemiddelde te nemen van het totale aantal respondenten op die stelling. De N is niet voor alle stellingen hetzelfde omdat sommige respondenten een of meerdere stellingen niet hebben ingevuld.

Tabel 5.12: Gemiddelde scores arrangeren

Project	De Laares	Tarwewijk	Delfzijl	Totaal
<i>Arrangeren</i>				
Relevante publieke partijen zijn betrokken via georganiseerde vormen van onderling overleg	3,75	3,86	4,08	3,90
Relevante private partijen zijn betrokken via georganiseerde vormen van onderling overleg	3,75	3,71	4,08	3,87
Relevante maatschappelijke partijen zijn betrokken via georganiseerde vormen van onderling overleg	3,55	2,86	4,00	3,57
In iedere nieuwe fase van het project worden nieuwe partijen opgezocht en worden daarmee nieuwe verbindingen aangegaan	3,08	2,50	3,67	3,20
Gemiddelde per project	3,53	3,23	3,96	

Betrekken van publieke, private en maatschappelijke partijen

Bij de OMD zijn de relevante publieke, private en maatschappelijke partijen het meest intensief betrokken zo komt uit de tabel naar voren. De hoogste score voor publieke partijen is opvallend gezien de beperkte rol en invloed die het gemeentebestuur in de praktijk had. De score lijkt daarmee vooral iets te zeggen over het gegeven dat publieke partijen betrokken zijn en minder over de manier waarop.

In de Laares scoort de betrokkenheid van de publieke partijen het laagst van de drie projecten. Een mogelijke verklaring voor deze score is het gegeven dat de gemeente bij de Laares niet participeert in de WOM.

In de Tarwewijk valt de relatief lage betrokkenheid van maatschappelijke partijen op, hoewel de respondenten hier verschillend over denken.²⁶ De betrokkenheid van deze categorie partijen scoort overigens voor alle drie de projecten het laagst, hoewel het verschil in de Laares en Delfzijl een stuk kleiner is. Op zich zijn de lagere scores voor deze groep te verklaren. De wijkontwikkelingsmaatschappijen hebben alle drie een afgebakende fysieke opgave; de Laares een geconcentreerd gebied, de Tarwewijk een gedefinieerd aantal projecten in een wijk en OMD een groot gebied. Concentratie op een fysieke opgave werkt in de hand dat er vooral contact wordt gezocht met partijen die op het fysieke domein een rol spelen en dat bepaalde partijen dus ook bewust niet worden betrokken.

²⁶ De standaarddeviatie is vrij groot (zie bijlage 5).

De WOM Tarwewijk heeft bij de start wel geparticipeerd in een aantal overlegstructuren via het projectbureau Tarwewijk Oke dat speciaal voor de aanpak van de wijk is opgericht. In dit bureau is een aantal partners gevestigd zoals de wijkcoördinator, de gemeentelijke projectleider, bewoners, de corporatie, een welzijnsinstelling en de gemeentelijke diensten sociale zaken en stadstoezicht. Gaandeweg heeft de WOM zich steeds meer teruggetrokken op het fysieke domein en de gedefinieerde projecten. Dit kan een verklaring zijn voor de relatief lage score van de Tarwewijk op de stelling rondom betrokkenheid van maatschappelijke partijen. De OMD was aanvankelijk wel verantwoordelijk voor sociale vraagstukken, maar de verantwoordelijkheid hiervoor is na verloop van tijd overgegaan naar de gemeente. In de Laares was de WOM niet verantwoordelijk, maar is er vanaf de aanvang overleg gevoerd met de WOM over sociale vraagstukken in een werkgroep sociaal. De betrokkenheid van de WOM bij deze werkgroep is in de loop van het proces afgenomen.

Een belangrijke groep die valt binnen de categorie maatschappelijke partijen zijn de zittende bewoners. De betrokkenheid van bewoners ligt in de drie projecten over het algemeen ingewikkeld. Immers zittende bewoners zullen hun woning in veel gevallen moeten verlaten. Ze komen ook lang niet altijd terug in de wijk, hoewel ze dat doorgaans wel willen. In alle drie de projecten zijn bewoners betrokken en wordt regelmatig met bewoners gesproken. In de Laares en in Delfzijl zijn er belangengroepen die ingangen hebben bij de WOM. In de Tarwewijk richten belangengroepen zich meer op het totaal van de aanpak in de Tarwewijk dan dat er specifiek met de WOM wordt gesproken. Dit komt wellicht ook tot uitdrukking in de relatief lage score voor betrokkenheid van maatschappelijke partijen.

De WOMs zijn voor een belangrijk deel intern gericht. Het goed managen van de samenwerking binnen de wijkontwikkelingsmaatschappij is al een opgave. De WOMs maken bewuste keuzes in welke externe partners ze wel en welke ze niet betrekken en een relatie mee aangaan. Dit kan voordelen hebben, zoals uit het voorbeeld in kader 5.9 blijkt, maar ook nadelen, zoals uit het voorbeeld in kader 5.10 blijkt.

Kader 5.9: Relatie tussen WOM De Laares en basisschool de Laares

Een goede school betekent een toegevoegde waarde voor de wijk. Het kunnen lopen naar school kan voor ouders met kinderen een belangrijke vestigingsfactor zijn en dus de aantrekkelijkheid van het product van de WOM vergroten. De school heeft ook een belang bij de herstructurering. Immers door de sloop en nieuwbouw zouden de leerlingenaantallen wel eens sterk kunnen gaan fluctueren. De synergie was daarom al snel bereikt. Informatiebijeenkomsten over verkoop worden op de school gehouden, de WOM vraagt aan potentiële kopers of ze informatie over de school willen ontvangen, de WOM steunt de school ook financieel (bijvoorbeeld herinrichting schoolplein). Het is voor beide partijen een win-win situatie.

Kader 5.10: Twijfel bij de deelgemeente aan een van de projecten van de WOM Tarwewijk

Het Wevershoekplein is één van de projecten die op grond van de samenwerkingsovereenkomst onder de verantwoordelijkheid van de WOM valt. De WOM had (met OCT) een plan gemaakt voor de ontwikkeling van deze locatie als woningbouwlocatie en ging ervan uit dat de deelgemeente de ontwikkelingsrichting steunde. Toen er gesprekken op gang kwamen tussen WOM en deelgemeente over de bijdrage van de WOM aan een ander project in de wijk, bleek dat de deelgemeente twijfelde aan het nut van de locatie Wevershoekplein als woningbouwlocatie en dat de benodigde bestemmingsplanwijziging nog niet in gang was gezet. Dit zorgde voor frustratie bij de WOM omdat dit niet eerder was gecommuniceerd en het wel was afgesproken. Daarnaast zou de ontwikkeling vertraging oplopen. Bovendien was het Wevershoekplein in de eerste concepten van de nieuw op te stellen gebiedsvisie van de Tarwewijk (als opvolger van de structuurvisie) niet als woningbouwlocatie opgenomen. Indien er meer afstemming was geweest, was de discussie hierover naar verwachting veel eerder op gang gekomen. Afgesproken is dat de WOM nog eens goed zou kijken naar het plan met minder woningbouw in het achterhoofd.

Betrekken van nieuwe partijen

De drie wijkontwikkelingsmaatschappijen gaan weliswaar op zoek naar nieuwe partijen om te betrekken, maar daar ligt niet hun focus gezien de lagere scores op deze strategie. Bovendien is het ook niet altijd nodig om in elke fase nieuwe partijen te betrekken. De WOM verbindt intern al verschillende partijen met verschillende competenties en bevoegdheden. En dat is soms al lastig genoeg. De cases hebben een paar voorbeelden van (het zoeken naar) nieuwe partijen opgeleverd. WOM De Laares krijgt steeds meer de behoefte om een vertegenwoordiging van nieuwe bewoners te betrekken. Dat lukt echter niet goed. De huidige wijkcommissie blijft een vertegenwoordiging van de bestaande bewoners die ook steeds meer wegtrekken.

In Delfzijl zijn de eerste projecten gerealiseerd met het bouwconsortium, maar wordt er steeds meer gezocht naar andere ontwikkelaars om de projecten te realiseren. Enerzijds vanwege bepaalde specialistische ontwikkelingen (zoals het voorzieningencentrum). Anderzijds omdat de OMD niet tevreden was met de wijze waarop het consortium functioneerde. Na een aantal jaren is het consortium als zodanig opgeheven.

Conclusie arrangeren

De wijkontwikkelingsmaatschappijen hebben de partijen die betrokken moeten worden voor de realisatie van de opgave goed op het netvlies. De managementinspanningen van de WOM lijken zich in eerste instantie te focussen op de interne samenwerking, zoals het voorbeeld uit de Tarwewijk illustreert. Partijen buiten de wijkontwikkelingsmaatschappij worden over het algemeen geconsulteerd. In het betrekken van partijen ligt de focus op de fysieke opgave. Voor maatschappelijke partijen is relatief het minst aandacht, vooral in de Tarwewijk.

5.3.2 Verrijken: het tot stand brengen van inhoudelijke kwaliteit

Wijkontwikkelingsmaatschappijen hebben de taak om plannen op te (laten) stellen die moeten leiden tot de gewenste inhoudelijke kwaliteit van de herstructurering. Hierbij kan het zowel gaan om het niveau van de totale opgave (het kaderstellende masterplan) of het niveau van deelprojecten (verkenningen, eerste en definitieve ontwerpen, financiële ramingen, et cetera).

Waar de OMD Delfzijl ook de verantwoordelijkheid had voor het opstellen van het masterplan, hebben WOM De Laares en WOM Tarwewijk hier input voor kunnen leveren en heeft de (deel)gemeente de opstelling van het kaderstellende plan geregistreerd. Omdat WOM De Laares zowel verantwoordelijk is voor grond- als opstalexploitatie worden alle plannen voor deelprojecten door de WOM voorbereid. De WOM Tarwewijk maakt voor de projecten die zij zelf ook realiseert (een aantal renovatieprojecten) de plannen. De Ontwikkelcombinatie Tarwewijk maakt gedetailleerde plannen voor de overige projecten (sloop/nieuwbouw projecten en een enkel renovatieproject) binnen de door de WOM gestelde kaders. In geval van de OMD Delfzijl worden de gedetailleerde ruimtelijke plannen gemaakt in samenwerking met de private partijen die de herstructurering daadwerkelijk realiseren; in eerste instantie het bouwconsortium, maar ook andere private partijen indien het bouwconsortium geen interesse toont of expertise voor de ontwikkeling van specifieke voorzieningen mist, zoals in geval van de ontwikkeling van een voorzieningen centrum.

In tabel 5.13 zijn de gemiddelde scores weergegeven voor de mate waarin er binnen elk project sprake is van de managementactiviteiten gericht op verrijking. De Laares scoort hier gemiddeld het hoogst, gevolgd door de Tarwewijk en Delfzijl. De verschillen in het gemiddelde zijn vrij klein. Per stelling is meer diversiteit te vinden.

Tabel 5.13: Gemiddelde scores verrijken

Project	Laares	Tarwewijk	Delfzijl	Totaal
<i>Verrijken</i>				
Er wordt in dit project geprobeerd om verschillende opvattingen zichtbaar te maken en mee te nemen in de besluitvorming	3,50	3,29	3,08	3,29
Er gaat in dit project voldoende aandacht uit naar uitwisseling van informatie en onderlinge standpunten	3,67	3,14	3,25	3,39
Bij het verzamelen van informatie wordt de nadruk gelegd op het ontwikkelen en vaststellen van gemeenschappelijke uitgangspunten en informatiebehoeften	3,25	3,43	2,83	3,13

Er is voldoende aandacht voor het betrekken van externen die nieuwe ideeën en oplossingen kunnen aandragen	3,00	3,00	3,42	3,16
Gemiddelde per project	3,35	3,21	3,15	

Verschillende opvattingen, uitwisseling en gemeenschappelijke uitgangspunten

In algemene zin gaat de planontwikkeling binnen de wijkontwikkelingsmaatschappijen als volgt. De samenwerkingspartners stellen uitgangspunten en informatiebehoefte op conform stedenbouwkundige kaders of masterplan. Vervolgens huurt de WOM eventuele benodigde expertise in. Het kan hierbij gaan om architecten en stedenbouwkundigen, ingenieursbureaus, financiële adviseurs, et cetera.

Het opstellen van de plannen gebeurt vooral met de in de wijkontwikkelingsmaatschappij deelnemende partijen. Stakeholders zijn niet vanaf het eerste moment betrokken, maar worden geconsulteerd en mogen reageren op concepten. Op deze wijze trachten wijkontwikkelingsmaatschappijen de verschillende opvattingen zichtbaar te maken en in het proces mee te nemen. In Delfzijl wordt ieder plan van de OMD ook voorgelegd aan een speciaal daarvoor ingesteld team van supervisoren voor kwaliteits-toetsing en second-opinion.

De relatief lagere scores voor Delfzijl op de eerste drie stellingen bevestigen het beeld dat de OMD het meest zelfstandig werkte en een strakke regie voerde. Zeker in de beginjaren leverde de gemeente zelf weinig inhoudelijke input en kon ze de besluitvorming over plannen naar eigen zeggen niet beïnvloeden. Daarnaast geven bewoners aan niet te tevreden te zijn over de wijze waarop zij betrokken waren bij de planvorming. Als reactie hierop hebben ze een aantal keer zelf een plan gemaakt. In kader 5.11 is deze gang van zaken uitgewerkt, wat illustreert dat beide partijen los van elkaar stonden en er weinig onderlinge uitwisseling van informatie en standpunten was. De OMD kon het bewonersinitiatief niet waarderen tot onvrede van de bewoners.

Kader 5.11: Planontwikkeling bewoners in Delfzijl

In 2004 heeft de bewonersorganisatie op eigen initiatief een plan laten ontwikkelen voor project het Hof, een gedeelte in West. De bewonersorganisatie wilde actief meedenken en was bovendien niet tevreden met haar rol en inbreng in het proces met de OMD. Er werd een klein budget gevonden en een architect ingehuurd. In november 2004 zijn de plannen gepresenteerd. De OMD, maar ook de gemeente, reageerde hier afwijzend op. Een dergelijke gang van zaken kon niet, omdat de OMD verantwoordelijk was voor de opstelling van de plannen. De bewonersorganisatie had het gevoel dat er wel degelijk ruimte voor bewonersinitiatief was, omdat de OMD dat in haar ogen een aantal keren expliciet had aangegeven. De OMD bracht hier weer tegenin dat de bewonersorganisatie de OMD dan toch op zijn minst op de hoogte had moeten stellen. De bewonersorganisatie had dit echter niet gedaan, omdat het plan dan misschien wel nooit tot stand was gekomen.

Het gevolg was dat er in eerste instantie ook geen discussie plaatsvond over de inhoud van het plan, maar vooral over deze gang van zaken. Het plan moest van tafel en de OMD zou zelf een plan gaan maken. Immers zij was toch verantwoordelijk voor de opstelling van plannen. Qua prioriteit stond dit plan echter niet bovenaan de lijst van de OMD. Dat was vanaf het begin al duidelijk en daar heeft de interventie van de bewoners niets aan veranderd. Het heeft vervolgens een aantal jaar geduurd totdat het OMD-plan er was. Een klein gedeelte van de input van de bewonersorganisatie is overgenomen.

Om onduidelijkheid hierover in de toekomst te voorkomen is de afspraak gemaakt dat als de bewonersorganisatie zelf een plan wil ontwikkelen, ze dat alleen mag doen nadat ze de OMD daarover vooraf heeft geïnformeerd. Dat heeft de bewonersorganisatie vervolgens nog 1 keer gedaan volgens deze procedure. Hoewel de procedure toen duidelijk was heeft dit niet geleid tot een grotere impact. Wel is waarneembaar dat er steeds meer toenadering en openheid ontstond in de relatie. In latere jaren (bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van centrumvisie) worden bewoners steeds meer betrokken en geconsulteerd bij de keuze voor een voorkeursalternatief en een architect.

Aandacht voor nieuwe ideeën en innovatieve oplossingen

Het genereren van nieuwe ideeën en innovatieve oplossingen door het betrekken van externen scoort bij de OMD het hoogst. Dit valt wellicht te verklaren uit het meer multifunctionele karakter van de opgave van de OMD, waardoor de behoefte aan nieuwe ideeën en innovatieve oplossingen groter kan zijn. Waar de WOM De Laares en de WOM Tarwewijk vooral gefocust zijn op woningen (en enige infrastructuur en openbare ruimte), heeft de OMD tot taak om ook een groot aantal voorzieningen te realiseren (onder andere winkels, een verzorgingstehuis en een islamitisch centrum). Dit vergt betrokkenheid van specifieke deskundigheid. Ook kan wellicht een verklaring gevonden worden in het feit dat in Delfzijl expliciet naar duurzame energietoepassingen wordt gezocht. Zo waren bijvoorbeeld in de plannen voor de nieuwe Schrijversbuurt duurzame energieoplossingen opgenomen die een hoger milieurendement hebben en een CO2 reductie moeten leveren.

De focus in de Laares en de Tarwewijk lijkt meer te worden gelegd op het vinden van praktische, haalbare en slimme oplossingen om het imago van de wijk op een succesvolle manier om te buigen en de nodige creativiteit aan te boren om te zorgen dat de verkoop op peil blijft.

Conclusie verrijken

De managementinspanningen van de wijkontwikkelingsmaatschappij focussen zich in eerste instantie op uitwisseling van informatie en gemeenschappelijke uitgangspunten tussen partijen binnen de wijkontwikkelingsmaatschappij. Logisch en begrijpelijk, omdat zij gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de opgave. Er ligt minder focus op gemeenschappelijkheid buiten de participanten en het extern genereren van nieuwe ideeën en innovatieve oplossingen.

5.3.3 Coördineren: het verbinden van partijen

Een wijkontwikkelingsmaatschappij coördineert het herstructureringsproces. Uitdaging van de wijkontwikkelingsmaatschappij is daarbij het verbinden van de verschillende betrokken partijen. De vraag die in deze paragraaf centraal staat is hoe de coördinerende rol wordt vervuld. Activiteiten die bij een dergelijke rol passen zijn communicatie, het maken van keuzes, management van de relaties en het tot elkaar brengen van tegengestelde belangen.

In tabel 5.14 zijn de gemiddelde scores op basis van de ingevulde vragenlijsten weergegeven voor de mate waarin gesprekspartners vinden dat sprake is van de strategieën die vallen onder de categorie coördineren. Overall scoort WOM De Laares het hoogste, gevolgd door de WOM Tarwewijk en OMD Delfzijl.

Tabel 5.14: Gemiddelde scores coördineren

Project	De Laares	Tarwewijk	Delfzijl	Totaal
<i>Coördineren</i>				
In het project wordt voldoende aandacht besteed aan de communicatie tussen de verschillende partijen	3,67	3,14	3,75	3,58
In het project ligt de nadruk op het gezamenlijk maken van keuzes, zodat partijen zich herkennen in de richting van het project	3,33	3,43	2,50	3,03
In het project wordt aandacht besteed aan relaties tussen partijen en personen, waarop die gebaseerd zijn, hoe deze zich hebben ontwikkeld en ontwikkelen	3,17	3,00	3,00	3,06
Bij impassen en problemen in het project wordt gezocht naar het tot elkaar brengen van tegengestelde belangen	3,75	3,43	3,25	3,48
Gemiddelde score project	3,48	3,25	3,13	

Mate waarin er aandacht is voor communicatie

De drie wijkontwikkelingsmaatschappijen besteden op hun eigen manier aandacht aan communicatie. In de ogen van de respondenten is er bij de WOM Tarwewijk de minste aandacht voor communicatie tussen de partijen. Dit heeft te maken met de wijze waarop de WOM Tarwewijk zijn taak is gaan opvatten.

Dat de WOM Tarwewijk de totale aanpak van de Tarwewijk zou coördineren werd door de partijen niet mogelijk geacht, gezien de enorme financiën die dat zou vergen (die er niet waren), de risico's en de sociale problematiek. De opgave van de WOM Tarwewijk is vervolgens gedefinieerd als het realiseren van acht fysieke projecten binnen de wijk. Dit is een belangrijk verschil met de overige twee wijkontwikkelingsmaatschappijen die aan de lat staan voor een wijk en een stadsdeel. Hoewel je in een dergelijke situatie omgekeerde scores (dus meer aandacht voor communicatie) zou kunnen verwachten, is de praktijk een andere. Dat heeft te maken met de wijze waarop er in de Tarwewijk in algemene zin wordt samengewerkt tussen partijen. In kader 5.12 is hierover meer opgenomen.

Kader 5.12: Samenwerking in de Tarwewijk

Alleen al als het gaat om de fysieke opgave in de Tarwewijk zijn er veel andere projecten die door corporatie, gemeente en twee andere in de wijk actieve wijkontwikkelingsmaatschappijen worden uitgevoerd. En er ligt daarnaast een enorme opgave als het gaat om sociale problematiek (criminaliteit, veiligheid, etc.) met het eigen netwerk van betrokken partijen.

Al deze partijen en projecten opereren vanuit hun eigen discipline of sector en vanuit een eigen afgebakende taakstelling. Dat leidt ertoe dat er in de praktijk regelmatig zaken langs elkaar heen lopen. Het ontbrak aan een organisatie (of een persoon) die het overzicht had en kon verbinden. Dit was een gemis en er was, zoals een respondent dit typeert, sprake van een *verwarrende context*. De stadsmarinier was verantwoordelijk voor een deel, het projectbureau Tarwewijk voor een deel, de deelgemeente voor een deel. Vanwege ieders belang bij imagoverbetering van de wijk zou de organisatie van de communicatie juist veel aandacht moeten krijgen en goed gecoördineerd moeten worden. De praktijk was dat iedereen zelf bezig was met eigen communicatie acties en uitingen, gericht op het halen van de eigen doelstellingen. In geval van de stadsmarinier een veiliger en leefbaarder wijk, in geval van de WOM de realisatie van de opgave, etc.

Het wankel imago van de wijk zorgde er bovendien voor dat een positieve trend zo weer gekeerd kon worden. Op het eerste gezicht kleine dingen en relatief onschuldige opmerkingen, konden grote gevolgen hebben voor het zorgvuldig opgebouwde vertrouwen in de wijk en daarvan afgeleid de aantrekkelijkheid voor potentiële kopers van de WOM-producten. Als voorbeeld kan een opmerking van de voorzitter van de deelgemeente worden genoemd die zei dat zijn eigen vrouw ook 's avonds niet alleen over straat durfde. Deze onhandige uiting komt het imago van de wijk niet ten goede en had tot gevolg dat de Tarwewijk weer eens negatief in het nieuws kwam.

De gezamenlijkheid van het maken van keuzes

De managementinspanningen ten aanzien van het maken van keuzes zijn vooral gericht op het gezamenlijk maken van keuzes door de in de WOM deelnemende partijen. Andere partijen (externe stakeholders) worden vooral geconsulteerd. De lage score van de OMD op deze activiteit past bij het beeld dat deze WOM, vooral in de beginfase, resultaatgericht, zelfstandig, sturend en directief opereerde en weinig ruimte bood voor het gezamenlijk maken van keuzes. De gemeente had, hoewel deelnemer in de OMD, niet het beeld dat ze ook daadwerkelijk invloed uit kon oefenen. Hoewel een dergelijke opstelling soms weinig positief overkwam, geven respondenten aan dat het ook wel

nodig was om goed uit de startblokken te komen en voortgang te maken gezien de situatie in de gemeente Delfzijl. Nadat de politiek bestuurlijke situatie was gestabiliseerd veranderde deze verhouding in een meer gelijkwaardige verhouding.

WOM De Laares en WOM Tarwewijk scoren ongeveer hetzelfde op het gezamenlijk maken van keuzes. In de Laares is voor oprichting van de WOM sterk ingezet op verbinding van de WOM partners en de gemeente. Na oprichting kreeg de WOM van de gemeente het vertrouwen om zelfstandig te opereren binnen de gestelde kaders. Met de gemeente werd in het vervolg periodiek overlegd. Respondenten geven aan dat het overleg in algemene zin goed verliep. Wel was er van tijd tot tijd discussie, bijvoorbeeld over verwerving, de toetsing van de door de WOM opgestelde plannen en de precieze taakverdeling tussen WOM en gemeente. Per deelplan zijn er WOM-interne projectgroepen waar ook de corporaties aan deelnemen. De WOM probeert rekening te houden met de wensen van stakeholders en consulteert de stakeholders daartoe op gezette tijden. De wijkcommissie wilde bijvoorbeeld een speelplaats op een terrein dat lang braak lag. De WOM heeft dat toen opgepakt en ingericht als tijdelijke speelplaats.

Bij de start van de WOM Tarwewijk was er veel aandacht voor het gezamenlijk maken van keuzes door de drie directeuren. De werkzaamheden van de directeur van de WOM bestaan aanvankelijk voor een groot deel uit het faciliteren van de samenwerking tussen de drie directeuren van de samenwerkende partijen in de WOM. Nadat er aanvankelijk door de WOM werd geparticipeerd in overleggen die vanuit projectbureau Tarwewijk Oke werden georganiseerd, is dat na verloop van tijd opgehouden. De beperkt beschikbare tijd van de directeur kon beter gericht zijn op de eigen opgave.

Management van relaties

Voor wat betreft de inzet van managementactiviteiten gericht op aandacht voor de *relatie tussen partijen en personen* ontlopen de scores voor de verschillende wijkontwikkelingsmaatschappijen elkaar nauwelijks. De Laares scoort iets hoger dan de andere twee wijkontwikkelingsmaatschappijen, wellicht omdat daar juist in de voorfase veel aandacht is besteed aan de relatie tussen WOM-partijen en gemeente. Wat uit de scores niet blijkt, maar in de interviews naar voren komt is dat de aandacht voor de relatie zich gedurende de tijd lijkt te ontwikkelen. In alle drie de projecten is waarneembaar dat er na verloop van tijd meer aandacht komt voor de relatie tussen partijen en meer open of gelijkwaardig met stakeholders wordt omgegaan. Waar het bij de OMD aanvankelijk vooral op inhoud werd gestuurd, trekt de OMD in de ontwikkeling van de Centrumvisie meer samen op met de gemeente en bewoners in het traject van planontwikkeling. Er is meer ruimte voor overleg en input, zo wordt aangegeven. Het bewonersplatform is gevraagd om ideeën aan te leveren. Het bewonersplatform mocht ook kiezen uit drie alternatieve plannen, meebesluiten over de architect, etc.

Gedurende het gehele proces is de relatie tussen WOM De Laares en de bewonersorganisatie spanningsvol. In de loop van het proces heeft deze relatie zich ontwikkeld tot wederzijds begrip. In kader 5.13 is dit aan de hand van een voorbeeld uitgewerkt. De

plannen voor de laatste fase in de Laares zijn eerder met de bewoners besproken dan daarvoor gebruikelijk was.

Kader 5.13: Spanningsvolle relatie tussen WOM De Laares en de bewoners

De relatie tussen WOM en wijkcommissie is vanaf de start spanningsvol. De bewoners verzetten zich vanaf de start tegen de drastische herstructureringsoperatie van veel sloop en nieuwbouw. Gedurende het herstructureringsproces werd het de medewerkers van de WOM duidelijk dat het verzet van de wijkcommissie in eerste instantie niet gebaseerd was op de inhoud van de concept-plannen, maar meer op de herontwikkeling van de wijk als geheel. Bewoners waren ook wel doordrongen van de noodzaak om iets aan de Laares te doen, maar de voorgestelde herontwikkeling ging in hun ogen vele malen te ver. Er waren in hun ogen te weinig mogelijkheden voor bestaande bewoners om in de wijk te blijven wonen. Hetgeen gebouwd wordt, vinden ze over het algemeen een verbetering. Hun zorg ten aanzien van de plannen en de uitvoering van de werkzaamheden zit hem vooral in overlast tijdens de bouw en zorg voor voldoende groen en speelruimte.

Vanuit de WOM is toen toenadering gezocht tot de wijkcommissie door te stellen dat er alle ruimte was om over de invulling van de plannen te spreken, maar dat de kaders niet meer ter discussie stonden. Immers hierover was ook een publiek besluit genomen eind 2002. Hoewel deze toenaderingspoging leidde tot meer wederzijds begrip, is bij de wijkcommissie toch het onaangename gevoel blijven hangen over de onvolwaardige rol die ze in hun ogen in het proces konden spelen en de invloed die ze konden hebben op de besluitvorming. Wel heeft de toenadering er onder meer toe geleid dat de plannen voor de laatste fase eerder met de bewoners zijn besproken dan daarvoor gebruikelijk was.

Omgang met tegengestelde belangen

Gezien de verschillende partijen die betrokken zijn in de WOM – gemeente, corporatie en ontwikkelaars – en daarbuiten is het vrijwel zeker dat belangen van bepaalde partijen tegengesteld zijn en dat op enig moment in het proces impassen en/of problemen ontstaan. De manager kan op dat soort momenten besluiten of een probleem of belangentegenstelling belangrijk en urgent genoeg is om er iets aan te doen of niet. Daarbij zal hij afhankelijk van de situatie steeds een inschatting maken van de specifieke situatie en de in zijn ogen gewenste acties inzetten.

Uit de scores valt af te leiden dat het management van de Laares volgens de respondenten het meest is gericht op het tot elkaar brengen van tegengestelde belangen, gevolgd door het management van de WOM Tarwewijk en OMD Delfzijl. De OMD heeft zeker in het begin de tegengestelde belangen laten bestaan en is zoveel mogelijk doorgegaan op de ingeslagen weg. Gezien de verhoudingen in Delfzijl was dat ook mogelijk. Toen de gemeente bestuurlijk sterker werd, is meer toenadering gezocht. Binnen WOM De Laares en WOM Tarwewijk heeft de manager steeds het nodige in het werk gesteld om voortgang te realiseren en de benodigde besluiten te kunnen nemen.

Tegengestelde belangen, impassen en problemen en oplossingen daarvoor komen soms ook voort uit ontwikkelingen in de omgeving van het plangebied van de wijkontwikkelingsmaatschappijen. Willen de gerealiseerde producten van de OMD Delfzijl aantrek-

kelijk genoeg zijn dan moeten zij zich onderscheiden van wat er in de omgeving gebouwd wordt. Hierbij wordt gekeken naar de omringende dorpen van Delfzijl, maar ook naar iets verder weg gelegen ontwikkelingen in Blauwe Stad en Meerstad. De WOM Tarwewijk heeft vooral belang bij de kwaliteit van de directe omgeving van de projecten als factor die invloed heeft op de verkoop van de gerealiseerde woningen. In de Laares heeft de WOM een aangrenzend terrein (Assink-terrein) gekocht om een deelopgave op een goede manier te kunnen realiseren. Ook heeft de WOM getracht een ander terrein (Polaroid-terrein) aan te kopen. Dit was een mooie kans om de ontwikkelingen uit te breiden, maar de WOM partijen konden over deze aankoop geen overeenstemming bereiken, omdat niet iedere partij wilde aankopen. Nu hebben twee van de corporaties uit de WOM het zelfstandig gekocht.

Conclusie coördineren

WOM De Laares is het meest gericht op verbinden, waarbij het voornamelijk gaat om de samenwerkende partijen in de WOM, de relatie met de gemeente en andere stakeholders. WOM Tarwewijk richt zich vooral op de samenwerkende partijen in de WOM wat gezien de verhoudingen tussen die partijen ten tijde van de start van de WOM te begrijpen is. OMD tenslotte is aanvankelijk heel zelfstandig georiënteerd en stelt zich op als bovengeschied. Nadat de gemeente bestuurlijk aan sterkte heeft gewonnen, wordt meer toenadering gezocht. Met ingang van 2010 is de OMD als zelfstandige organisatie opgeheven en bij de gemeente ondergebracht.

5.3.4 Procesafspraken en committeren

Een laatste categorie van activiteiten van het management heeft betrekking op het maken van procesafspraken over verschillende zaken zoals de wijze van overleg en besluitvorming en het committeren van partijen. Gemaakte procesafspraken zijn vastgelegd in verschillende documenten. In de Laares zijn de samenwerkingsovereenkomst tussen WOM en de gemeente en het ondernemingsplan binnen de WOM de belangrijkste. Voor de WOM Tarwewijk zijn er een intentieovereenkomst, samenwerkingsovereenkomst en een ondernemingsplan en voor de OMD is de samenwerkingsovereenkomst het meest belangrijk.

De vraag die hier centraal staat, is hoe de WOM stuurt op procesafspraken en partijen bindt. In tabel 5.15 zijn de gemiddelde scores op basis van de ingevulde vragenlijsten weergegeven voor de mate waarin gesprekspartners vinden dat sprake is van de strategieën die vallen onder de categorie procesafspraken en committeren. Overall scoort WOM De Laares het hoogste, gevolgd door de WOM Tarwewijk en OMD Delfzijl.

Tabel 5.15: Gemiddelde scores procesafspraken en committeren

Project	De Laares	Tarwewijk	Delfzijl	Totaal
<i>Procesafspraken en committeren</i>				
In het project worden expliciet afspraken gemaakt over de organisatorische vorm van samenwerking (projectgroepen, stuurgroepen, etc.)	3,83	3,86	3,83	3,84
In de onderlinge afspraken is bewust ruimte ingebouwd om daarvan af te kunnen wijken als dat opportuun is	3,25	3,14	2,58	2,97
Partijen binden elkaar door het maken van afspraken waar ze elkaar zo nodig aan houden	3,83	3,57	3,18	3,53
Uittreden van partijen wordt mogelijk gemaakt om belangen te beschermen	2,82	2,86	2,50	2,70
In afspraken over dit project wordt aandacht besteed aan regels voor conflict hantering	3,00	2,86	2,58	2,80
Partijen nemen zo nodig enig verlies ten aanzien van hun eigenbelang door de binding die wordt gevoeld met het project	3,83	3,14	2,50	3,16
Gemiddelde per project	3,43	3,25	2,86	

Expliciete afspraken over de organisatorische vorm van de samenwerking

Ten aanzien van expliciete afspraken over de organisatorische vorm van de samenwerking scoren de drie WOMs praktisch dezelfde relatief hoge scores. De gemaakte afspraken over de overlegstructuur en de wijze van samenwerking zijn derhalve over het algemeen helder voor partijen.

Ruimte om af te wijken van afspraken versus binding door afspraken

De ruimte die er is om af te kunnen wijken van gemaakte afspraken lijkt in de Laares en de WOM Tarwewijk het grootst, terwijl deze in Delfzijl het kleinst is. Flexibiliteit in de realisatie van afspraken kan bijvoorbeeld gewenst zijn als gevolg van plotseling opkomende kansen (zoals de eerder genoemde aankoop van een aangrenzend terrein aan het plangebied van WOM De Laares) of tegenvallende resultaten (zoals de gewijzigde economische omstandigheden). In alle drie de projecten wordt goed naar de fase-ring van projecten gekeken, zeker nadat de economische omstandigheden zijn gewijzigd. Bepaalde projecten zijn als gevolg hiervan getemporeerd. Voor de WOM Tarwewijk geldt daarbij nog dat het businessmodel van de WOM – panden aankopen,

herontwikkelen, verkopen en met de opbrengsten nieuwe panden kopen en dan weer herontwikkelen, etc. – leidde tot een sterkere, meer rechtstreekse financiële koppeling tussen de deelprojecten dan bij de andere wijkontwikkelingsmaatschappijen.

De relatief veel lagere score in Delfzijl geeft aan dat er sterk gestuurd werd op nakomen van de gemaakte afspraken. De werkwijze kan in het kort omschreven worden als volgt: ‘Zo gaan we het doen en niet anders, je regelt het maar’. Het niet nakomen van afspraken leidde vrijwel direct tot conflicteren.

De sturing van het management op het nakomen van afspraken komt ook bij de andere twee projecten naar voren. Voor alle drie de projecten zijn de scores op de strategie ‘partijen binden elkaar door het maken van afspraken waar ze elkaar zo nodig aan houden’ een stuk hoger dan op de strategie die betrekking heeft op ruimte om te kunnen afwijken.

Uittreden van partijen

De WOM Tarwewijk scoort hier het hoogst, hoewel het verschil met de Laares relatief klein is. De score van de WOM Tarwewijk kan te maken hebben met het gegeven dat in het proces van oprichting van de WOM een partij is uitgetreden. Waar de intentie-overeenkomst door twee ontwikkelaars is ondertekend, is er in de WOM één ontwikkelaar vertegenwoordigd. En in de Laares heeft de gemeente er voor gekozen om niet in de WOM deel te nemen.

Hoewel er in de verschillende overeenkomsten afspraken zijn gemaakt over uittreden (onder andere in bepalingen over gewijzigde omstandigheden en hardheidsclausules) lijken partijen daar in de uitvoering terughoudend mee te zijn. Deze terughoudendheid heeft te maken met het volgende: de projecten waren in oprichting in een tijd dat ontwikkelaars zich nog vooral bezig hielden met de grote nieuwe uitleglocaties, waar ze veel mee konden verdienen. Het besef dat deze operatie eindig was, zorgde ervoor dat binnenstedelijke projecten werden gezien als experimentele projecten om te leren voor de toekomst. Tegelijkertijd waren de projecten prestigeprojecten: de verwachtingen van de buitenwereld waren hooggespannen en uittreden zou gezichtsverlies kunnen betekenen. Partijen komen elkaar daarnaast ook weer in andere projecten tegen.

Regels voor conflicthantering

Met betrekking tot regels voor conflicthantering geldt min of meer hetzelfde als met betrekking tot uittreden van partijen. Er zijn afspraken gemaakt die zijn vastgelegd in de overeenkomsten, maar partijen zijn terughoudend met het teveel nadruk leggen hierop. Het is handig dat de afspraken er zijn voor als het echt nodig is, maar toepassing daarvan is een tweede. Dit kan de lagere scores verklaren.

Partijen nemen zo nodig enig verlies

Partijen zijn niet vanzelfsprekend geneigd enig verlies te nemen in het belang van het project. Immers alle partijen gaan in principe voor de maximaal haalbare winst of rendement. Wanneer partijen echter merken dat het nemen van verlies of het doen van iets extra's nodig is om voortgang in het project te houden of het project überhaupt nog op de agenda te houden, wordt de bereidheid groter. Daarnaast zijn partijen ook meer geneigd om enig verlies te nemen of iets extra's te doen als het ze niet zo veel kost en wel een groot effect kan hebben op het draagvlak. Of zoals een respondent het verwoordde: 'Dergelijke ingrepen zouden meer kunnen worden gedaan om de sfeer goed te houden. Dat zit hem vaak in relatief kleine dingen. Je kunt het daarnaast van sommige dingen niet maken ze niet te doen'.

De WOM zit hierbij in een spanningsveld. Als de WOM veel doet dan kan dat gewaardeerd worden. Tegelijkertijd kan er bij andere partijen een houding ontstaan van 'als dat zo makkelijk kan, dan zullen ze wel genoeg verdienen'. Als de WOM in de ogen van anderen te weinig doet, worden ze als 'Zeeuws meisje' gezien en wordt de veronderstelling dat ze alleen maar komen om geld te verdienen bevestigd. Het management maakt daar situatieafhankelijk steeds een eigen inschatting en afweging. In onderstaande kaders is een aantal voorbeelden opgenomen. Kader 5.14 gaat in op de Laares. In kader 5.15 wordt beschreven hoe het bouwconsortium in Delfzijl niet geneigd was om enig verlies te nemen en het ontwikkelconsortium in de WOM Tarwewijk dat op enig moment wel was.

Kader 5.14: WOM De Laares

De uitputting van het door de gemeente beschikbaar gestelde budget voor verwervingen, terwijl nog niet alles was aangekocht was aanleiding voor discussie tussen WOM De Laares en de gemeente. De WOM vond dat de gemeente niet altijd even handig opereerde in het doen van verwervingen en niet altijd de aankopen deed die in de ogen van de WOM de meeste prioriteit hadden. De gemeente vond aan de andere kant dat de in de samenwerkingsovereenkomst gemaakte afspraken hierover helder waren: als het budget op was zou WOM conform de samenwerkingsovereenkomst de overige financiële middelen moeten betalen. In de onderhandelingen is dit verschil uiteindelijk gedeeld.

Een ander voorbeeld betreft het realiseren van tijdelijke voorzieningen op bouwgrond. In de wijk lag een terrein lang braak. De wijkcommissie wilde daar graag een speelplaats realiseren. De WOM heeft dat toen opgepakt en ingericht als tijdelijke speelplaats. Weliswaar in de ogen van de wijkcommissie op een (te) minimale manier, maar in de ogen van de WOM op een goede manier.

Kader 5.15: OMD Delfzijl versus WOM Tarwewijk

In de afspraken tussen OMD en Rijk was vastgelegd als subsidievoorwaarde dat er private partijen betrokken zouden moeten zijn bij de herstructurering. Een bouwconsortium bestaande uit drie partijen heeft vervolgens een exclusief recht gekregen voor de realisatie. Dit houdt in dat alle ontwikkelingen eerst aan dit consortium zouden moeten worden voorgelegd. Het consortium kan de ontwikkeling weigeren, waarna de OMD naar een andere partij kan gaan. De verwachting van de OMD hierbij was

dat het bouwconsortium minder hard zou vasthouden aan de geldende verkoopquota voordat met de bouw gaat worden gestart, juist vanuit deze preferente positie. De OMD verwachtte derhalve dat het bouwconsortium in het belang van het project soms enig verlies zou nemen. In de praktijk bleek dat niet. Het bouwconsortium nam de realisatie in de ogen van de OMD niet voldoende voortvarend ter hand. Dit was reden voor de OMD om bewust afscheid te nemen van het bouwconsortium als exclusieve partij om zaken mee te doen.

In de Tarwewijk heeft het ontwikkelconsortium in een bepaald project wel enig verlies genomen. Daar is begonnen met de bouw van een project van 35 nieuwbouwwoningen, terwijl er slechts enkele verkocht waren. Dit om een signaal af te geven dat er echt iets in de wijk ging veranderen. Pas lang nadat het project was opgeleverd zijn de laatste huizen verkocht.

Conclusie procesafspraken en committeren

De wijkontwikkelingsmaatschappijen gaan verschillend om met het sturen op procesafspraken en het committeren van partijen. Het maken van een uitzondering, iets extra's doen om draagvlak te verkrijgen, enig verlies accepteren, uittreden; allemaal strategieën die de WOM kan inzetten en ook in de praktijk inzet. WOM De Laares lijkt hier het meeste mee bezig, terwijl de OMD daar minder op is gericht.

Uit de analyse van deze categorie managementstrategieën voor de OMD komt opnieuw de scheve verhouding tot uitdrukking die zeker in het begin bestond. Het feit dat partijen de oprichting omarmden (en de beschikbaarstelling van financiële middelen hier ook van afhankelijk verklaarden) zorgde er in combinatie met de politieke en bestuurlijke chaos in de gemeente voor dat het voortraject van de OMD niet een traject was waar partijen op basis van gelijkwaardigheid inzaten.

5.4 De bereikte resultaten van de wijkontwikkelingsmaatschappijen

WOM De Laares heeft twee jaar na oprichting al een derde van het totale aantal woningen gerealiseerd. WOM de Tarwewijk ging direct na oprichting van start met het verwerven van woningen en OMD Delfzijl heeft niet alleen binnen een jaar het masterplan gerealiseerd, maar is dan ook al voortvarend begonnen met verwervingen en de forse sloopopgave.

Allemaal indicaties dat de wijkontwikkelingsmaatschappij als organisatievorm werkt. De verwachtingen waren bij oprichting dan ook hooggespannen. Sneller en beter resultaten bereiken, daar gaat het om. Zou het de wijkontwikkelingsmaatschappij als organisatievorm nu wel lukken de problematiek op te lossen en de herstructureringsopgave te realiseren? En hoe oordelen de betrokken partijen over de opbrengsten van de wijkontwikkelingsmaatschappij?

In deze paragraaf worden de resultaten van de drie onderzochte wijkontwikkelingsmaatschappijen besproken. De resultaten zijn hiertoe op verschillende manieren in kaart gebracht. Ten eerste door simpelweg te kijken naar de opgeleverde fysieke producten (aantallen woningen en of voorzieningen); ik spreek in het vervolg van concrete

resultaten. Ten tweede door te kijken naar het oorspronkelijke tijdschema en dat te vergelijken met het gerealiseerde tijdschema. Ten derde door de betrokkenen te bevragen op hun oordeel over de opbrengsten van de wijkontwikkelingsmaatschappij.

5.4.1 Concrete resultaten

De fysieke resultaten van de wijkontwikkelingsmaatschappijen zijn opgenomen in tabel 5.5 in paragraaf 5.1.4. De drie projecten zijn ruim over de helft, maar nog niet klaar. Vanuit de drie wijkontwikkelingsmaatschappijen wordt daarbij aangegeven dat de eerste resultaten van groot belang zijn voor het behoud van draagvlak voor het project zowel binnen de wijkontwikkelingsmaatschappij als bij de politiek en externe stakeholders in het algemeen.

Bij het beschouwen van de opgave dient wel opgemerkt te worden dat in alle drie de projecten de oorspronkelijk gedefinieerde opgave ten aanzien van aantallen woningen tegen het licht wordt gehouden en/of realisatie daarvan wordt getemporeerd. Zo staat in de Laares de realisatie van de laatste twee fasen in de wachtkamer en heeft de gemeente Rotterdam de overdracht van een aantal panden aan de WOM Tarwewijk uitgesteld. In Delfzijl is de sloop opgave gerealiseerd en blijft de bouwopgave achter op de planning. De aanvankelijk gedefinieerde woningbouwopgave zal niet worden gerealiseerd en is naar beneden bijgesteld. Het exacte aantal te realiseren woningen is mede afhankelijk van ontwikkelingen in omliggende gemeenten en de gevolgen van de verdergaande krimp. In de besluitvorming over individuele projecten wordt dit steeds meegenomen. De kaders van het programma worden derhalve steeds flexibeler gehanteerd. De ontwikkelingen op de woningmarkt, de financiële crisis en tegenvallende verkopen worden door de respondenten als redenen aangedragen voor de heroverweging en temporisering.

5.4.2 Vergelijking planning en realisatie

De verwachting van wijkontwikkelingsmaatschappijen was aanvankelijk dat ze snel concrete resultaten zouden bereiken. In de praktijk heeft dit een stuk langer op zich laten wachten dan was voorzien. Het is de wijkontwikkelingsmaatschappijen dan ook niet gelukt om de oorspronkelijke planningen te halen. Het bereiken van resultaten is geen kwestie van de korte termijn, maar veel eerder een kwestie van een lange adem. Gedurende de uitvoering van het case onderzoek zijn de projecten nog volop in ontwikkeling.

De oorspronkelijk bij oprichting opgestelde tijdschema's zijn niet gehaald. In de uitvoeringsfase zijn de tijdschema's meerdere malen aangepast. Naast de eerder al genoemde externe factoren, zoals ontwikkelingen op de woningmarkt en de financiële crisis, is er een aantal andere verklaringen te geven voor de vertraging:

- De verwerving van gronden en panden in de projecten verloopt over het algemeen lastiger dan gepland. Onder meer vanwege lastige onderhandelingen over prijs (Delfzijl en Tarwewijk), de marktstructuur met veel dubieuze transacties die ver-

werving tegen een redelijke prijs bemoeilijkte (Tarwewijk) en de uitputting van het beschikbaar gestelde budget (de Laares).

- De verkoop van woningen verloopt niet altijd gemakkelijk. Dit zet de voortgang van het project onder druk, omdat de bouw over het algemeen pas begint als een bepaald percentage is verkocht.
- De verhuizing van zittende bewoners gaat moeizamer dan gedacht. Mensen willen niet zomaar vertrekken. Met behulp van opgestelde sociale statuten zijn de verhuisstromen op gang gekomen, maar de realisatie heeft meer tijd gekost dan voorzien.
- De wijziging van de opgave of planologische beperkingen. Zo heeft de aankoop van een aangrenzend terrein in de Laares tot vertraging geleid, vanwege de extra inspanningen die daarmee gepaard gingen. Dit heeft overigens de verkoop van de woningen die daaraan grensden wel weer bespoedigd. Ook zorgde de aanwezigheid van hindercirkels op een gedeelte van het plangebied voor enige vertraging omdat dit goed in kaart gebracht moest worden.
- Moeizame samenwerking binnen de WOM, zoals de moeizame besluitvorming die de start van de WOM Tarwewijk kenmerkte.

5.4.3 Oordelen over de opbrengsten

Tenslotte is vertegenwoordigers van betrokken partijen gevraagd naar hun oordeel over de bereikte resultaten aan de hand van een aantal stellingen.²⁷ Hierbij is onderscheid gemaakt tussen inhoudelijke opbrengsten en procesmatige opbrengsten. In tabel 5.16 staat voor elk project aangegeven hoe de resultaten worden gewaardeerd. Ook zijn in de tabel de gemiddelde scores over alle drie de projecten weergegeven (onder totaal).²⁸ In de bijlage 5 is een tabel opgenomen met gemiddelde scores, aantal respondenten en standaarddeviatie per stelling.

Tabel 5.16: Gemiddelde scores resultaten per project

	De Laares	Tarwewijk	Delfzijl	Totaal
<u>Inhoudelijke opbrengsten</u>				
1. Uit het project spreekt vernieuwing en innovatie	4,08	3,13	4,17	3,88
2. Mijn organisatie heeft voldoende inhoudelijke inbreng geleverd in het project	4,17	3,75	3,75	3,91
3. De verschillende ruimtelijke functies worden goed met elkaar in verbinding gebracht	3,83	3,25	3,42	3,53

²⁷ Gesprekspartners hebben een vragenlijst ingevuld, waarin ook is gevraagd naar de tevredenheid ten aanzien van (inhoudelijke en procesmatige) resultaten. De gebruikte stellingen zijn eerder toegelicht in 3.3.1.

²⁸ De score in de kolom totaal is steeds berekend door het gemiddelde te nemen van het totale aantal respondenten op die stelling. De N is niet voor alle stellingen hetzelfde omdat sommige respondenten een of meerdere stellingen niet hebben ingevuld.

4.	Het project pakt de problemen (ruimtelijk, sociaal en/of economisch) in het gebied ook daadwerkelijk aan	3,92	3,75	3,67	3,78
5.	Het project is (financieel) haalbaar en realistisch	3,83	2,63	2,75	3,12
6.	Het project is gericht op toekomstbestendige en duurzame oplossingen	4,17	3,38	3,58	3,75
Gemiddelde score inhoudelijke opbrengsten		4,00	3,31	3,56	3,66
<u>Procesmatige opbrengsten</u>					
1.	Er is op adequate wijze invulling gegeven aan het management van het project	3,92	2,88	3,42	3,47
2.	Conflicten tussen betrokken partijen zijn op een adequate wijze beheerst	3,67	3,25	2,42	3,09
3.	Het project heeft voldoende voortgang geboekt	4,42	2,88	2,73	3,42
4.	Betrokken partijen hebben elkaar gedurende het project in voldoende mate opgezocht en contact onderhouden	3,75	3,38	2,42	3,16
5.	Er is in voldoende mate met partijen, die verschillende opvattingen hebben contact geweest	3,75	3,63	3,42	3,59
6.	De inhoudelijke resultaten uit het project kunnen op voldoende steun rekenen van betrokken partijen	4,00	3,75	2,75	3,47
Gemiddelde score procesmatige opbrengsten		3,92	3,29	2,86	3,37
Gemiddelde score overall		3,96	3,30	3,21	3,51

Het oordeel van betrokkenen over de opbrengsten van de wijkontwikkelingsmaatschappij komt in alle drie de projecten boven het gemiddelde van een vijfpuntsschaal (3) uit. Daarnaast wordt duidelijk dat betrokkenen het meest tevreden lijken over de inhoudelijke opbrengsten die tot nu toe zijn bereikt, hoewel de gemiddelden voor de Laares en de Tarwewijk voor proces en inhoud heel dicht bij elkaar liggen. De tevredenheid in de Laares scoort het hoogste, daarna volgen de Tarwewijk en Delfzijl.

Inhoudelijke opbrengsten

De gemiddelde scores lijken aan te geven dat betrokkenen de inhoudelijke richting van de ingreep waarderen en het goed vinden dat de herstructurering plaatsvindt. Het minst tevreden zijn ze binnen deze categorie over de financiële haalbaarheid en realiteit van de plannen. Een aantal betrokkenen uit Delfzijl geeft daarbij aan het Masterplan meer als droom dan als realiseerbare werkelijkheid te zien. Met name de realiteit van de totale woningbouwopgave in Delfzijl in relatie tot andere ontwikkelingen wordt betwij-

feld. Deze twijfel is in die zin bevestigd, omdat het programma goed onder de loep genomen is. Hiertegenover staan wel weer de hogere scores op toekomstgerichtheid en het goed aanpakken van de problemen wat aangeeft dat de ingezette aanpak van de herstructurering ondersteund wordt.

Ook in de Tarwewijk wordt de financiële haalbaarheid van de plannen niet hoog ingeschat. De grote financiële risico's in combinatie met het slechte imago van de wijk zijn al bij de start van de herstructurering gesignaleerd en zijn van grote invloed geweest op het bepalen van de uiteindelijke opgave van de WOM; een aantal deellocaties in de Tarwewijk. Het feit dat de opgave van de WOM Tarwewijk bestaat uit een aantal deellocaties in de wijk kan ook een verklaring zijn voor de lagere waardering van respondenten voor het vernieuwende en innovatieve karakter van het project, het toekomstbestendige en duurzame karakter van de oplossingen, en het goed met elkaar in verbinding brengen van de ruimtelijke functies in de Tarwewijk.

Procesmatige opbrengsten

Het oordeel van betrokkenen over de stellingen die te maken hebben met procesmatige opbrengsten vertoont een iets ander beeld. Overeenkomstig de inhoudelijke opbrengsten scoort de Laares het hoogst; hier op alle onderdelen. In de Laares is vooral tevredenheid over de geboekte voortgang en het draagvlak voor de gekozen oplossingen. Delfzijl scoort op vrijwel alle onderdelen het laagst. De politiek-bestuurlijk zwakke positie van de gemeente Delfzijl in combinatie met de OMD als daadkrachtige organisatie in het maken van plannen en het uitvoeren van de sloopopgave kan een verklaring zijn voor de lage score. Deze komt vooral tot uitdrukking in de stellingen over draagvlak van de resultaten, het elkaar opzoeken van partijen, conflictbeheersing en voortgang. Betrokkenen geven aan dat het gemeentebestuur aanvankelijk geen betrouwbare partner was en niet daadkrachtig heeft geopereerd. De betrouwbaarheid en daadkracht van het gemeentebestuur scoort in de andere projecten hoger. Daarentegen scoort de rol van het management in Delfzijl wel weer hoog. Het management van de OMD is duidelijk veranderd na de managementwissel in 2005. Voor die tijd was het management gericht op daadkracht en na die tijd is het management gericht op verbinden.

Opvallend is de lage score van de WOM Tarwewijk ten opzichte van de andere projecten op de stelling 'er is op adequate wijze invulling gegeven aan het management van het project'. Dit heeft wellicht te maken met interne gerichtheid van de wijkontwikkelingsmaatschappij. De directeur was vooral bezig om besluitvorming tussen de drie WOM partijen te faciliteren. Daarnaast trok de WOM zich ook steeds meer terug uit overleggen met stakeholders buiten de WOM, waarin aanvankelijk wel werd geparticipeerd (zoals de overleggen die vanuit projectbureau Tarwewijk Oke werden georganiseerd) en ging de WOM zich steeds meer focussen op de eigen projecten. Op zich is de WOM ook wel in staat om de realisatie zelfstandig uit te voeren als de panden eenmaal zijn aangekocht. Echter voor de realisatie van het beoogde vliegwieleffect – panden aankopen, herontwikkelen, verkopen en met de opbrengsten nieuwe panden kopen en dan weer herontwikkelen, etc. – was meer afstemming nodig tussen de activiteiten van

de WOM en de andere projecten en activiteiten in de Tarwewijk. Dit overleg kwam onvoldoende op gang en is bovendien moeilijk te realiseren in een wijk waar heel veel verschillende partijen actief zijn en bezig zijn met verschillende projecten.

5.4.4 Conclusie resultaten

Betrokkenen uit de Laares zijn het meest tevreden over wat de WOM heeft bereikt en hoe deze functioneert. De kwaliteit van de gerealiseerde woningen wordt gewaardeerd en de Laares is een aantrekkelijker wijk geworden om in te wonen. De kritiek die er momenteel nog is, heeft voornamelijk betrekking op de zorg voor openbare ruimte tijdens de bouw. Aanvankelijk was er ook kritiek op de aanpak als geheel en de betrokkenheid van externe stakeholders, zoals bewoners.

In de Tarwewijk is er aan de ene kant tevredenheid over de geboekte resultaten gezien de lastige omstandigheden (negatief imago en concurrentie binnen de stad). De interesse voor de koop van woningen is ook nooit groot geweest en een aantal nieuwbouw- en ook renovatieprojecten is begonnen ruim voordat de verkoopnorm gehaald was. Zo is er bijvoorbeeld gestart met bouwen van het project de Kater terwijl 4 van de 35 woningen verkocht waren. Uiteindelijk zijn alle woningen van de eerste projecten verkocht en opgeleverd, maar dit heeft wel wat voeten in de aarde gehad. Hier bleef het negatieve imago dat veel mensen van de Tarwewijk hebben de WOM parten spelen. Er moest eerst iets zichtbaars veranderen voordat mensen overtuigd konden worden om tot aankoop over te gaan.

Daarnaast is er ontevredenheid over de voortgang als geheel. Naast het gebrek aan mandaat van de WOM directeur, de lastige marktomstandigheden in de wijk en het gegeven dat de wijkontwikkelingsmaatschappij zich steeds verder terugtrok op de eigen opgave, komt deze ook voort uit het organisatiemodel van de wijkontwikkelingsmaatschappij. En wel op twee manieren. Ten eerste werkte het businessmodel niet goed in de lastige marktomstandigheden. Dit was erop gericht een aantal panden te kopen, deze te herontwikkelen (renoveren of via OCT sloop en nieuwbouw realiseren), te verkopen en met de opbrengsten weer nieuwe panden te kopen en dan weer te herontwikkelen, etc. Dit beoogde vliegwiel kwam door langer durende aankoop en verkoop niet tot stand. De WOM kwam hierdoor in 2006/2007 in financiële problemen, mede omdat de partijen vasthielden aan de overeengekomen risicoverdeling. Daarnaast wordt de constructie WOM-OCT een weeffout genoemd. De belangen van de WOM (met drie partijen voor de grondexploitatie en een aantal renovatieprojecten) en de OCT (met corporatie en ontwikkelaar) liepen niet synchroon waardoor er niet zelden discussies ontstonden over kostenverdeling, inbrengwaarde, verkoopprijs en het moment van overdracht. De partijen in de OCT worden geprikkeld om de opbrengsten zo veel mogelijk via de OCT te laten lopen en de kosten zo veel mogelijk via de WOM.

In Delfzijl is er tevredenheid over de snelheid en voortvarendheid waarmee plannen tot stand zijn gekomen. Partijen geven aan dat er zonder de OMD niet zoveel voortgang hieromtrent was geboekt. De kracht is wat dat betreft ook gelijk de keerzijde. Betrokkenen uiten kritiek op de wijze van aanpak van de sloopopgave. In het rapport van de

externe provinciale commissie wordt gesproken over eerst bouwen en dan slopen. De praktijk was anders. Er werd voortvarend gesloopt, wat er nu ook toe leidt dat er veel bouwrijpe grond is en niet wordt gebouwd. Dat lijkt vooral tot uitdrukking te komen in de lage tevredenheid over de voortgang. Delfzijl heeft daarbij vooral last van het niet zo gunstige imago dat bestaat van de stad als woonstad en de concurrerende projecten in de omgeving, zoals Meerstad en Blauwe Stad.

In de volgende paragraaf worden de kenmerken van de organisatievorm en het management in verband gebracht met de bereikte resultaten van de drie wijkontwikkelingsmaatschappijen en worden conclusies getrokken over welke kenmerken van doorslaggevend belang zijn om goede resultaten te behalen.

5.5 Conclusie case onderzoek Nederland

In dit hoofdstuk zijn drie Nederlandse wijkontwikkelingsmaatschappijen aan een analyse onderworpen met als doelstelling de generieke patronen uit de survey te verdiepen. Achtereenvolgens zijn het procesverloop, de organisatievorm, de managementactiviteiten en de resultaten van de drie wijkontwikkelingsmaatschappijen behandeld. In deze paragraaf worden kenmerken van de organisatievorm, managementstrategieën en resultaten met elkaar in verband gebracht en wordt een aantal conclusies getrokken met betrekking tot (1) de hypothesen over de relatie tussen organisatievorm en resultaten en (2) de hypothesen over de relatie tussen managementactiviteiten en resultaten.

5.5.1 Conclusies met betrekking tot de relatie tussen organisatievorm en resultaten

De wijkontwikkelingsmaatschappijen in Nederland zijn niet gebonden aan vereisten voor een organisatievorm, zoals aantal en type participanten, rechtsvorm, taakuitvoering, et cetera. De wijkontwikkelingsmaatschappijen zijn vrij om de organisatievorm te kiezen en in te richten en dat zie je dan ook in de praktijk gebeuren. Onder de verschillende rechtsvormen die worden gekozen, zijn verschillende manifestaties te vinden van afstand tot de lokale overheid, eigen bevoegdheden en hechtheid (het aantal taken dat gezamenlijk wordt uitgevoerd). In tabel 5.17 staan de projecten ten opzichte van elkaar gerangschikt. Een 1 staat voor de grootste afstand, de meeste eigen bevoegdheden en grootste hechtheid.

Tabel 5.17: De drie wijkontwikkelingsmaatschappijen gerangschikt

	Afstand	Eigen bevoegdheden	Hechtheid
WOM De Laares	1	2	2
WOM Tarwewijk	3	3	3
OMD Delfzijl	2	1	1

Om conclusies te kunnen trekken wordt voor resultaten gebruik gemaakt van de oordelen van de betrokkenen over de opbrengsten van de wijkontwikkelingsmaatschappij, omdat dit een onderlinge vergelijking tussen de projecten het beste mogelijk maakt. WOM De Laares scoort volgens betrokkenen het beste op de inhoudelijke en procesmatige opbrengsten. De WOM Tarwewijk en OMD Delfzijl ontlopen elkaar niet veel op de totale score voor opbrengsten. De OMD scoort echter op inhoudelijke opbrengsten een stuk hoger dan op procesmatige opbrengsten.

Als ik met deze rangschikking van projecten kijk naar de hypothesen over het verband tussen organisatievorm en resultaten, zoals (nogmaals) weergegeven in onderstaand kader 5.16, dan zijn hieruit geen eenduidige conclusies te trekken. Alleen de hypothese over afstand lijkt voor de Laares te worden bevestigd.

Kader 5.16: Hypothesen organisatievorm en resultaten

- Een wijkontwikkelingsmaatschappij die meer op afstand staat van de lokale overheid zal betere resultaten behalen.
- Een wijkontwikkelingsmaatschappij die meer eigen bevoegdheden heeft, zal betere resultaten behalen.
- Een wijkontwikkelingsmaatschappij die hechter is georganiseerd, zal betere resultaten behalen.

Deze conclusie alleen doet echter onvoldoende recht aan de dynamiek die ik in de cases heb gezien. Uit de analyse van de drie Nederlandse wijkontwikkelingsmaatschappijen kan ten opzichte van de generieke patronen uit de survey een aantal verdiepende conclusies worden getrokken. Deze kunnen als volgt worden samengevat: *Op afstand organiseren kan effectief zijn onder bepaalde condities, maar de effectieve werking van organiseren op afstand is altijd tijdelijk.* Hieronder werk ik dit voor de drie wijkontwikkelingsmaatschappijen uit.

De OMD is actief in een gemeente die zowel politiek, bestuurlijk als ambtelijk bijzonder zwak is. De democratische legitimiteit of in ieder geval de bestuurlijke complexiteit lijkt tijdelijk genegeerd om tempo te kunnen maken. De OMD kon dit ook doen vanwege de veelheid aan taken en vergaande eigen bevoegdheden die haar waren toebedeeld. Dit hield ook in dat de OMD bepaalde uitvoeringstaken overnam, wat de afstand nog verder versterkte (zie kader 5.17). Toen de gemeente bestuurlijk sterker werd, verloor het op afstand zetten aan effectiviteit. Het gemeentebestuur wilde (en kon) intensiever betrokken zijn en meer sturen. De taken, maar vooral de eigen bevoegdheden van de OMD behoorden niet meer als vanzelfsprekend tot het domein van de OMD. Met ingang van 2010 is de OMD als zelfstandige organisatie opgeheven en gaat deze verder als onderdeel van de gemeentelijke organisatie.

Kader 5.17: Relatie tussen OMD en de gemeente

Het onderbrengen van taken en bevoegdheden in een wijkontwikkelingsmaatschappij kan, los van het feit dat een gemeente weinig meer te zeggen heeft, ook andere gevolgen hebben. De OMD nam vanaf de start veel uitvoeringstaken over van de gemeente en bepaalde eigenlijk wat de gemeente moest regelen. Dit leidde tot een afwachtende, reactieve ('luie') opstelling van de gemeente. De gemeente zelf deed hierdoor steeds minder op inhoud. Respondenten geven aan dat ze deze opstelling gezien de situatie aanvankelijk wel begrepen, maar het steeds minder logisch gingen vinden ('waarom zou de gemeentelijke afdeling Verkeer en Vervoer moeten klaverjassen terwijl de OMD tegelijkertijd adviseurs inhuurt?'). In een veranderde omgeving werd deze werkwijze steeds minder aanvaardbaar en kwam langzamerhand de discussie op gang om de relatie tussen de OMD en de gemeente te versterken.

Bij *WOM De Laares* was de afstand tussen gemeente en WOM partijen in de oprichtingsfase veel kleiner dan de afstand in de uitvoeringsfase. Het gezamenlijke voorbereidingstraject heeft de gemeente het vertrouwen gegeven om in de fase van uitvoering daadwerkelijk afstand te nemen. Hierbij speelde ook een aantal andere condities mee. Ten eerste was de gemeentelijke aandacht op dat moment ook niet primair op de Laares gericht. Er waren andere dossiers die meer aandacht vroegen. De politieke aandacht en de inzet van ambtelijke capaciteit was veel meer gericht op de wijk die getroffen was door de vuurwerkramp. Ten tweede had de gemeente ook aangegeven te willen experimenteren met nieuwe, innovatieve organisatievormen, zoals de wijkontwikkelingsmaatschappij. Hierdoor kon *WOM De Laares* zich ook gemakkelijker in de politieke luwte begeven. Overall heeft *WOM De Laares* zich blijvend op relatief grote afstand van de gemeente kunnen begeven, hoewel de afstand gedurende het proces op een aantal momenten aan verandering onderhevig was en soms kleiner werd. Bijvoorbeeld toen de plannen voor de laatste fase actueel werden.

Terwijl de *WOM Tarwewijk* zicht richtte op een beperkt aantal projecten in de wijk, was de politieke aandacht vooral gericht op de Tarwewijk als geheel. Vanuit de centrale stad was een zogenaamde stadsmarinier aangesteld die in direct contact stond met de politiek en als aanspreekpunt werd gezien. Hierdoor kon de *WOM* los van de politiek opereren. De vuist die de *WOM* kon maken was echter beperkt. Niet alleen gezien de steeds meer geïsoleerde opstelling van de wijkontwikkelingsmaatschappij, maar ook gezien de beperkte organisatiegraad van de wijkontwikkelingsmaatschappij. Naast de beperkte eigen bevoegdheden van de *WOM* was er geen apparaat (de *WOM* bestond eigenlijk uit de directeur) en er was – in tegenstelling tot de andere twee *WOMs* – geen fysieke locatie in de wijk waar de *WOM* gehuisvest was. Dit heeft de voortgang en een gezamenlijk gevoel voor een opgave te staan niet bevorderd.

Het op afstand zetten van een organisatie en het op afstand houden voor de duur van het totale herstructureringsproces is kortom betrekkelijk. Het case onderzoek heeft inzicht gegeven in een aantal condities waaronder het op afstand organiseren effectief kan zijn. Echter wel altijd met een tijdelijke werking. Dit geeft aan dat het onttrekken van een organisatie aan een politiek gevoelig onderwerp als herstructurering eigenlijk

niet goed kan. Het gemeentebestuur wil daar, al dan niet gevoed door incidenten, bij betrokken zijn. Het kan de beslissingsmacht in theorie uit handen geven, de praktijk is een stuk weerbarstiger.

5.5.2 Conclusies met betrekking tot de relatie tussen management en resultaten

Uit de survey is duidelijk naar voren gekomen dat hoe meer management activiteiten wijkontwikkelingsmaatschappijen inzetten hoe beter de resultaten zijn. De hypothese in kader 5.18 wordt derhalve door de survey bevestigd.

Kader 5.18: Hypothese management en resultaten

- Een wijkontwikkelingsmaatschappij die meer netwerkmanagement strategieën inzet, zal betere resultaten behalen.

Uit het case onderzoek is gekomen dat de Laares het best scoort qua resultaten – gemeten door betrokkenen te laten oordelen over de inhoudelijke en procesmatige opbrengsten – terwijl de Tarwewijk en Delfzijl elkaar nauwelijks ontlopen. Ook houdt de Laares zich volgens het case onderzoek het meest intensief bezig met de managementstrategieën (zie tabel 5.18). De Tarwewijk en Delfzijl ontlopen elkaar hier ook nauwelijks en ook de absolute verschillen met de Laares zijn relatief beperkt. Wel zijn er twee in het oog springende verschillen waar te nemen. Waar Delfzijl een stuk hoger scoort dan Tarwewijk als het gaat om arrangeren, scoort WOM Tarwewijk een stuk hoger bij procesafspraken.

Tabel 5.18: Gemiddelde scores 4 strategieën

	De Laares	Tarwewijk	Delfzijl
Arrangeren	3,53	3,23	3,96
Verrijken	3,35	3,21	3,15
Coördineren	3,48	3,25	3,13
Procesafspraken	3,43	3,24	2,86
Totaal	3,45	3,23	3,26

Het case onderzoek bevestigt de hypothese over het verband tussen management en resultaten. Zowel de bovenstaande kwantitatieve gegevens over management strategieën als de uit interviews en documenten gehaalde kwalitatieve gegevens duiden op dit verband. Management is derhalve van groot belang voor het behalen van goede resultaten. Dit wordt nog op een andere manier bevestigd in de analyse. Gesprekspartners is

de vraag gesteld ‘in hoeverre de WOM als coördinerend wordt gezien’. Uit de antwoorden van de respondenten (zie tabel 5.19) komt naar voren dat WOM De Laares het meest als sturend en coördinerend wordt gezien, gevolgd door Delfzijl en WOM Tarwewijk.

Tabel 5.19: Mate waarin de WOM de opgave coördineert

	De Laares	Tarwewijk	Delfzijl	Totaal
Kunt u aangeven in hoeverre de WOM verantwoordelijk is voor de initiatie en uitvoering van bovenstaande strategieën? (van 0%-100%)*	88%	63%	80%	78%

* Dat wil zeggen alle gedefinieerde stellingen op het gebied van management activiteiten

Uit de analyse zoals gepresenteerd in tabel 5.18 en 5.19 en de achtergronden daarbij kan daarnaast worden geconcludeerd dat inzet van *managementactiviteiten gemiddeld genomen in elk project min of meer in gelijke mate van belang* zijn, hoewel er natuurlijk door de managers de nodige accentverschillen kunnen worden gelegd. Daarnaast kan uit de cases worden geconcludeerd dat ook de *persoon van de manager* belangrijk is voor de inzet van management strategieën. Ik werk deze conclusies hieronder uit.

Inzet van management strategieën; op zoek naar de gewenste combinatie

Wat uit deze analyse geconcludeerd kan worden is dat alle activiteiten belangrijk kunnen zijn en dat elk project bewust zijn eigen keuzes maakt waar de nadruk te leggen. De wijkontwikkelingsmaatschappijen kiezen daarbij over het algemeen voor een focus op de samenwerking tussen de WOM partijen (het interne proces). Op de samenwerking met belanghebbenden (externe proces) zijn ze minder gefocust. Factoren die bij de keuze van de in te zetten (combinatie van) strategieën een rol spelen zijn fase in het project, urgentie van een bepaald besluit, inschatting van de (interne en/of externe) weerstand, etc. In dit licht is het bijvoorbeeld logisch dat Delfzijl lager scoort op een aantal stellingen die de nadruk leggen op gemeenschappelijkheid en procesafspraken, immers zeker de eerste tijd was voortgang het belangrijkste criterium voor de wijkontwikkelingsmaatschappij.

De invloed van de persoon van de manager

In alle drie de projecten zijn managers van de WOM na verloop van tijd gewisseld. Deze managerswisselingen hebben in de projecten gezorgd voor een verandering in de inzet van (de combinatie van) managementactiviteiten. De managerswisselingen hebben daarmee een andere managementstijl geïntroduceerd en ook een verandering in het management van het project en de relaties tussen partijen bewerkstelligd. De vraag is of deze managementwisselingen bewust zijn ingezet of bewust zijn aangewend om de benodigde impuls aan een project te geven. Of is het meer toeval en is met wijsheid

achteraf vast te stellen dat de wijzigingen goed hebben uitgepakt, want de wijzigingen hebben eigenlijk steeds goed uitgepakt.

OMD Delfzijl heeft drie managers gehad. Een belangrijke kwaliteit van de eerste manager was kort gezegd projecten in de steigers zetten. De tweede manager was vooral goed in uitvoering en pakte dat ook zeer daadkrachtig aan, terwijl de derde manager de verbinding zocht en vond tussen gemeente en OMD. De tweede directeur van de WOM Tarwewijk heeft de interne organisatie versterkt door bij een van de WOM partijen kantoor te houden. Bij WOM De Laares zorgde een nieuwe manager voor meer transparantie en meer open communicatie over de financiële kanten van de plannen.

5.5.3 Organisatievorm of management?

Het case onderzoek heeft ten opzichte van de resultaten van de survey op een aantal punten verdieping bereikt. Een organisatievorm op afstand van de overheid kan wel degelijk effectief zijn. De effectieve werking is echter altijd tijdelijk en hangt samen met een aantal projectspecifieke condities, zoals het doorlopen traject voor oprichting van de wijkontwikkelingsmaatschappij en de bestuurskracht van de lokale overheid.

Management is daarnaast van groot belang voor het bereiken van goede resultaten. Het lijkt erop dat voldoende aandacht voor managementactiviteiten in ieder project hoe dan ook van belang is om goede resultaten te bereiken. Binnen elk project worden hiertoe steeds eigen keuzes gemaakt ter beoordeling van de wijkontwikkelingsmaatschappij en afhankelijk van de situatie.

Hoe is de wijkontwikkelingsmaatschappij nu te begrijpen? Is de organisatievorm toch betekenisloos in vergelijking met het management of is er meer aan de hand? In de afsluitende analyse en conclusie wordt hierop verder gegaan. In het volgende hoofdstuk zal eerst worden gezien of het verdiepende case onderzoek in Engeland tot dezelfde conclusies leidt, of misschien wel heel andere inzichten oplevert.

6. Herstructurering in Engeland: Twee Urban Regeneration Companies vergeleken

Midden Engeland (*de Midlands*) heeft een belangrijke rol gespeeld in de industriële revolutie. In de 19^e eeuw vestigden zich hier veel fabrieken. Bekende steden in de *Midlands* zijn Birmingham, Nottingham, Wolverhampton en Leicester. Black Country, een onderdeel van het gebied, groeide uit tot een van de meest geïndustrialiseerde gebieden van Engeland en dankt hieraan ook zijn bijnaam. Grondstoffen zoals steenkool en ijzererts waren in grote hoeveelheden beschikbaar. Om de productie af te voeren naar de zee en de grote steden is een nieuwe infrastructuur van kanalen aangelegd. Dit zorgde voor de nodige werkgelegenheid, bevolkingsgroei en welvaart.

De industrie die eens het gebied domineerde, is vandaag de dag sterk verminderd. Weliswaar is er nog industrie in het gebied aanwezig, maar de schaal is veel kleiner. De zware industrie is grotendeels verdwenen vanwege aangescherpte milieuregeling en veel maakindustrie is verhuisd naar lage lonen landen. De sokken van Wolsey, eens gemaakt op het gelijknamige Wolsey Island in Leicester, worden daar inmiddels niet meer gemaakt. Met het wegtrekken van de industrie is de werkeloosheid onder de voornamelijk laag opgeleide bevolking van diverse etnische afkomst toegenomen. Delen van de Midlands behoren tot de economische probleemgebieden van Engeland.

In deze regio liggen mijn twee Engelse cases: Sandwell en Leicester. Sandwell ligt aan de westkant, vlakbij Birmingham en Leicester is de grootste stad aan de oostkant. Kenmerkend voor het gebied, maar zeker voor Sandwell is dat het gebied een grote agglomeratie van historische handelssteden en dorpen is zonder één echt stadscentrum. Sandwell is in 1974 ontstaan door samenvoeging van zes van deze steden²⁹ met elk nog een eigen centrum met voorzieningen. Zowel Sandwell als Leicester hebben ongeveer 300.000 inwoners.

In beide gebieden zijn de gevolgen van de wegtrekkende industrie zichtbaar. Toeneemende werkeloosheid, een tekort schietend voorzieningen aanbod (vooral van kantoor- en retail voorzieningen) en gebrek aan private interesse om in het gebied te investeren. Daarnaast lukt het niet om de kenniseconomie te versterken en het gebied aantrekkelijk te maken voor hoog opgeleide mensen. Afgestudeerden van een van beide universiteiten in Leicester hebben eigenlijk geen andere keus dan het gebied vrijwel direct na afronding van de studie te verlaten. En afgestudeerden van de universiteiten in de regio van Birmingham kiezen eerder voor de grote stad dan voor Sandwell.

Bovenstaande ontwikkelingen vormen aanleiding voor de lokale overheden om een Urban Regeneration Company (URC) te willen oprichten. In Sandwell was de lokale overheid actief bezig met verschillende herstructureringsprojecten, maar slaagde ze er

²⁹ Oldbury, Rowley Regis, Tipton, Wednesbury, Smethwick en West-Bromwich.

niet in om tot een integrale aanpak te komen en voldoende investeringen aan te trekken. Voor Leicester gold hetzelfde. Ook had Leicester geen visie om te komen tot structurele economische verandering. Een URC werd gezien als kans om een flinke stap te zetten in het oplossen van de bestaande problematiek. Een URC zou de nodige structurele personele en financiële capaciteit met zich mee brengen. Bovendien was de verwachting dat een URC een vuist kon maken richting private investeerders.

In dit hoofdstuk beschrijf ik de resultaten van verdiepend case onderzoek naar Regenco Sandwell en de Leicester Regeneration Company (LRC). Net als in het hoofdstuk over wijkontwikkelingsmaatschappijen in Nederland kijk ik naar het effect van de kenmerken van de organisatievorm en het management op de resultaten van de herstructurering. Zou het de urban regeneration companies wel lukken om de problematiek op te lossen? En als het lukt waardoor komt dat dan? Achtereenvolgens komen in het vervolg van dit hoofdstuk aan de orde: (1) het procesverloop, (2) de organisatievorm, (3) management en (4) de resultaten, steeds vergelijkenderwijs. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie.

6.1 Procesverloop op hoofdlijnen

LRC was de eerste URC die werd opgericht, nadat de overheid op grond van positieve ervaringen met drie pilots had besloten meer URCs te ondersteunen. De oprichting vond plaats in februari 2001. Regenco volgde dit voorbeeld in april 2003. Beide organisaties zijn al geruime tijd actief met het realiseren van de herstructureringsopgave. Het procesverloop van beide URCs wordt beschreven aan de hand van een aantal fasen. De eerste fase is de start van de samenwerking, waarin het initiatief voor oprichting van een Urban Regeneration Company wordt genomen. In de volgende fase wordt de *organisatie ingericht en de opgave nader uitgewerkt* in een masterplan. Vervolgens start de uitwerking van de *plannen voor deelprojecten* en de realisatie. Ten tijde van het onderzoek is de realisatie van de volledige herstructureringsopgave nog niet afgerond.

In deze paragraaf wordt het procesverloop van de twee projecten op hoofdlijnen beschreven aan de hand van een aantal opmerkelijke gebeurtenissen in en/of verschillen tussen de projecten. De bovengenoemde fasen worden daarbij als indeling gehanteerd.

6.1.1 Fase 1: Start van de samenwerking

De oprichting van een URC volgt in Sandwell en Leicester op een periode waarin de overheid heeft geprobeerd de herstructureringsopgave op een andere manier aan te pakken. In Sandwell werden weliswaar resultaten geboekt, maar deze kwamen langzaam tot stand. De projecten bouwden voort op de bestaande structuur van de zes kleinere kernen in Sandwell met elk een even grote prioriteit. De aanpak was derhalve meer gericht op individuele projecten en niet op een integraal programma. De URC werd gezien als kans om door te pakken. In Leicester viel de mogelijkheid om een URC op te richten samen met de steeds sterker wordende wens om vanuit de lokale overheid een toekomstvisie te maken op de integrale (sociale, economische en ruimte-

lijke) ontwikkeling van Leicester. Een taak waarin de LRC hopelijk wel zou kunnen slagen. Kortom de oprichting van beide URCS werd gezien als mogelijkheid om de gebieden een nieuwe impuls te geven en een flinke stap verder te komen in de oplossing van de bestaande problematiek.

Het initiatief voor oprichting van de URCS is in beide gevallen genomen door de lokale overheid. Conform de geldende procedure voor oprichting van een URC is eerst een businessplan opgesteld dat bij de centrale overheid is ingediend. In de opstelling van het plan hebben beide gemeenten samengewerkt met een aantal publieke en private partners uit de gemeente. Na goedkeuring kan de URC formeel worden opgericht.

In *Sandwell* is begin 2002 een werkgroep ingesteld om het businessplan voor te bereiden. Hierin waren naast de lokale overheid ook de betreffende regionale ontwikkelingsmaatschappij³⁰ en een aantal private partijen vertegenwoordigd. De groep werd voorgezeten door een ondernemer uit het gebied die tevens voorzitter was van de lokale afdeling van de Kamer van Koophandel.

Achterblijvende ontwikkelingen, het langzame tempo waarin de lopende projecten werden gerealiseerd en opgeleverd en de mogelijkheid om met een URC extra personele en financiële capaciteit te verkrijgen waren belangrijke aanleidingen om de URC-status aan te vragen. Het business plan formuleert de toegevoegde waarde van Regenco als volgt:

‘Regenco must become the agency focused on the delivery of physical developments working with the private development sector, the public sector and joint public/private ventures. Furthermore Regenco must guarantee access to more private sector interest and investment and have the ability to implement and deliver in short time-scale by pulling sites together to form areas of big enough scale to make critical mass impact. The ultimate objective was to raise the profile of Sandwell to a National Level.’

In augustus 2002 is het business plan afgerond en vervolgens ingediend bij de centrale overheid. In april 2003 is het goedgekeurd en had Regenco de URC-status verkregen.

In *Leicester* werd de aanvraag voor een URC in kort tijdsbestek opgesteld. In de laatste maanden van 2000 tot en met januari 2001 is het businessplan opgesteld door de lokale overheid, het nationale herstructureringsagentschap³¹ en de regionale ontwikkelingsmaatschappij. In februari 2001 is dit voorstel goedgekeurd door de centrale overheid en kon de URC worden opgericht. Een relatief kort traject waarin de partners elkaar ook

³⁰ Engeland kent negen regionale ontwikkelingsmaatschappijen (Regional Development Agencies, RDA's) die zijn ingesteld door de centrale overheid. Ze hebben tot taak het stimuleren van regionale en lokale economische ontwikkeling. Hiertoe beschikken ze over een eigen budget dat ingezet kan worden om de gestelde doelen te realiseren.

³¹ Het nationale herstructureringsagentschap – Homes and Communities Agency (HCA), voormalig English Partnerships – houdt zich vooral bezig met de ontwikkeling van woningbouw. Het Agentschap beschikt net als een regionale ontwikkelingsmaatschappij over een eigen budget dat ingezet kan worden om de gestelde doelen te realiseren.

relatief snel vonden in een gezamenlijke ambitie een externe organisatie op te richten om een integrale lange termijn visie op te stellen voor Leicester en deze vervolgens te realiseren. Iets waar de lokale overheid tot die tijd zelfstandig niet toe in staat was.

6.1.2 Fase 2: Inrichting van de organisatie en opstellen masterplan

In de vorige paragraaf is beschreven hoe een aantal partijen elkaar heeft gevonden in de gezamenlijke ambitie om een urban regeneration company op te richten. In de tweede fase wordt de samenwerkingsvorm verder uitgewerkt, wordt de organisatie ingericht en wordt een masterplan van het gebied opgesteld door de URC.

Inrichting organisatie

Nadat de centrale overheid de URC-status aan *Regenco* toekende is direct begonnen met het inrichten van de organisatie, het inhuren van de staf en het benoemen van de leden van het bestuur. Dit proces kon relatief snel doorlopen worden en duurde een paar maanden (april-juni 2003). Het businessplan omvatte namelijk al duidelijke ideeën over hoe de inrichting van de organisatie vormgegeven moest worden en ook de bemensing was deels al bepaald. Vooruitlopend op definitieve goedkeuring van de URC-status was de procedure voor werving van een projectdirecteur al gestart.

In *Leicester* duurde het proces van inrichten van de organisatie, het inhuren van de staf en het benoemen van de bestuursleden wat langer (februari-oktober 2001). De LRC was helemaal operationeel vanaf februari 2002. De reden voor deze relatief langere tijd had te maken met de snelheid waarmee het voorstel van de LRC was opgesteld. De inrichting van de organisatie was in het voorstel minder goed uitgewerkt en moest deels nog plaatsvinden. De formele oprichting heeft plaatsgevonden nadat de organisatie operationeel was.

Opstellen masterplan

Beide URCs zijn vervolgens aan de slag gegaan met het opstellen van een lange termijn visie voor het plangebied. De vorm die hiervoor is gekozen is een masterplan, waarin de verschillende deelontwikkelingen op hoofdlijnen zijn aangegeven. De planingshorizon in beide plannen is 10-15 jaar. Beide URCs hebben hiervoor externe adviseurs ingehuurd via een aanbestedingsprocedure. In *Sandwell* is een extern bureau op het gebied van stedenbouwkunde, landschapsarchitectuur en economische ontwikkeling ingehuurd. De opdracht bestond uit het opstellen van een algemeen masterplan voor het hele gebied en een wat verder uitgewerkt plan voor het deelgebied dat prioriteit zou krijgen in de realisatie (West Bromwich). Het masterplan in *Leicester* is opgesteld door een ruimtelijk-economisch adviesbureau. Weliswaar is er aandacht geweest voor ontwerp en architectuur, maar het primaat lag bij de visie op de economische ontwikkeling van het gebied. Gesprekspartners noemen het laten opstellen van een masterplan door een dergelijk adviesbureau een succesfactor vanwege de evenredige focus op ontwerp, ruimtelijke-economische aspecten en de haalbaarheid van de voorstellen.

In *Sandwell* waren al verschillende plannen opgesteld en projecten gedefinieerd binnen het plangebied. Ook was een enkel project al onderweg. Deze projecten bevonden zich voornamelijk in een van de drie deelgebieden (West Bromwich). Deze bestaande plannen zijn als input gebruikt voor het masterplan. Om tot het uitgewerkte masterplan te komen, heeft het adviesbureau een aantal ontwerpessies georganiseerd waar vertegenwoordigers van Regenco, het nationale herstructureringsagentschap, de regionale ontwikkelingsmaatschappij en de lokale overheid inbreng hebben kunnen leveren. Ook hebben andere stakeholders via een aantal door Regenco georganiseerde consultatie workshops de gelegenheid gekregen om invloed uit te oefenen op het masterplan. Deze workshops zijn voornamelijk bezocht door vertegenwoordigers van andere samenwerkingsverbanden die in het gebied actief waren (zie kader 6.1) en ambtenaren van de gemeente. Ook waren enkele vertegenwoordigers van de lokale bevolking aanwezig. Respondenten geven aan dat het moeilijk was om contact te leggen met de lokale bevolking, mede omdat een masterplan toch ver van de lokale bevolking af stond. Om de lokale gemeenschap betrokken te houden is besloten elk deelplan ook voor te leggen voor consultatie. Deze bijeenkomsten konden echter nog steeds op weinig belangstelling rekenen van de gemeenschap.

Kader 6.1: Samenwerkingsverbanden op het gebied van herstructurering in Sandwell

In Sandwell is er naast Regenco en in vergelijking met de situatie in Leicester een relatief groot aantal andere samenwerkingsverbanden actief dat ook herstructureringstaken kan hebben. Twee voorbeelden hiervan zijn Greets Green Partnership en Urban Living. Het grote aantal partijen en samenwerkingsverbanden dat in het gebied actief is, verhoogt de noodzaak om goede afspraken te maken over wie nu wat doet.

Greets Green Partnership is een samenwerkingsverband dat voortkomt uit het Engelse programma New Deal For Communities en een looptijd heeft van tien jaar. Het was al actief toen Regenco werd ingesteld. Het plangebied van Greets Green ligt binnen de plangrenzen van Regenco. De primaire focus van beide partnerships verschilt, maar ze zijn ook complementair en er is ook overlap. Regenco focust op fysieke herstructurering (stedelijk, economisch, etc) en Greets Green focust op de gemeenschap. Greets Green kijkt bijvoorbeeld naar Regenco voor het scheppen van banen (via fysieke herontwikkeling) waarvoor Greets Green mensen kan trainen en opleiden. Greets Green is echter ook betrokken bij fysieke herstructurering. In hun plangebied zijn vier fysieke herstructureringsprojecten opgenomen en Greets Green geeft de uitvoerende partijen een financiële bijdrage voor sloop en bouwrijp maken.

Urban Living is een van de negen door de overheid ingestelde en gefinancierde samenwerkingsverbanden specifiek gericht op de huizenmarkt. Ze hebben de taak om te investeren in renovatie, sloop en nieuwbouw van woningen om de niet functionerende huizenmarkt in delen van Birmingham en Sandwell uit het slop te trekken. Het zoekgebied van Urban Living heeft betrekking op ongeveer 60.000 huishoudens in delen van Birmingham en Sandwell en zal duizenden nieuwe woningen realiseren.

Op verschillende momenten zijn concepten besproken in het bestuur, waar het masterplan ook is vastgesteld. Het proces van aanstellen van een adviesbureau tot afronding

van het masterplan en de publieke besluitvorming hierover heeft ongeveer 1,5 jaar geduurd. Belangrijk resultaat van het proces was het explicieter dan in het verleden maken van de keuze om West Bromwich tot economisch centrum te bestempelen en de realisatie van de projecten in West Bromwich ook in de tijd prioriteit te geven (zie kader 6.2).

Kader 6.2: Belangrijke resultaten van het masterplanproces in Sandwell

Sandwell is in de jaren zeventig van de vorige eeuw ontstaan uit de samenvoeging van zes kleinere steden, namelijk Oldbury, Rowley Regis, Tipton, Wednesbury, Smethwick en West Bromwich. De samenvoeging was ingegeven door de gedachte dat deze steden samen sterker zouden staan om de sociaal-economische problematiek het hoofd te bieden. Uiteraard waren er verschillen tussen deze steden, maar duidelijk was dat het nodig was om in alle zes de steden te investeren. Hoewel ook duidelijk was dat er keuzes gemaakt moesten worden, vertaalde die gewenste duidelijkheid zich niet zichtbaar in het beleid en de opgestelde ontwikkelingsplannen.

De 6 kernen leken in de plannen nog steeds gelijke prioriteit te krijgen. Het merendeel van de voorgestelde ingrepen was mede daardoor relatief klein en concentreerde zich ook niet in één gebied, waardoor er op het oog weinig zichtbaars veranderde. Private investeerders gaven aan dat deze wijze van ontwikkeling de aantrekkelijkheid voor hen niet vergrootte en dat ze niet met substantiële investeringen zouden komen als er niet een aantal duidelijke keuzes zou worden gemaakt. Het besluit van de lokale overheid om West Bromwich tot economisch centrum te bestempelen was een belangrijke stap in het creëren van vertrouwen van de private sector. Binnen Regenco is toen vervolgens besloten om aan de uitvoering van die projecten in de tijd prioriteit te geven.

In *Leicester* is het plan in een relatief korte periode opgesteld (van februari-december 2002). Het finale rapport van het masterplan dat door de gemeente is goedgekeurd is gedateerd juli 2003. Dit masterplan bevatte naast een probleemanalyse en een beschrijving van de deelprojecten ook een uitgewerkt realisatie plan.

In juli 2002 heeft een brede publieke consultatie plaatsgevonden vanwege het enorme publieke belang dat met de herontwikkeling was gemoeid. De consultatie vond op verschillende manieren plaats. Zo zijn er interviews gehouden met stakeholders (ongeveer 100), is er een klankbord groep van burgers opgericht, is een panel van stakeholders ingesteld, zijn bijeenkomsten in verschillende buurten binnen het gebied georganiseerd en was er een publieke tentoonstelling van de inhoud van het masterplan. Dit proces kreeg veel aandacht in de lokale media.

In het proces van consultatie kwam breed draagvlak voor de herontwikkeling naar voren. Tegelijkertijd is ook een aantal suggesties voor aanpassing gedaan. Het merendeel hiervan had betrekking op het handhaven van de oude markt in het stadscentrum in plaats van de geplande verplaatsing. De vele reacties op dit plan heeft LRC ertoe gebracht om de plek van de markt te handhaven. Hiermee heeft de LRC veel draagvlak gewonnen.

Eind 2002 hebben de stakeholders ingestemd met het masterplan. De lokale overheid wilde het masterplan vervolgens opnemen in de eigen beleidskaders. Gesprekspartners hebben hiervoor een aantal redenen genoemd. Ten eerste was het masterplan een lange

termijn visie die er tot dan toe nog niet was. Het was dus logisch dit publiekrechtelijk te verankeren. Ten tweede zou een meer expliciete verankering voor versterking van het draagvlak en meer bekendheid binnen de gemeente zorgen. Ten derde was er in Leicester sowieso behoefte aan de herziening van de kaders, dus kon dit gelijk op lopen. Het aanpassen van de bestaande beleidskaders en het opnemen van het masterplan daarin was halverwege 2003 gereed. De publieke besluitvorming hierover was eind 2003 afgerond.

In tabel 6.1 is een aantal kenmerken van het totstandkomingsproces van het masterplan voor beide Urban Regeneration Companies opgenomen.

Tabel 6.1: Enkele kenmerken totstandkomingsproces URCs

	Sandwell	Leicester
Duur totstandkoming	1,5 jaar inclusief publieke besluitvorming	2 jaar inclusief publieke besluitvorming
Typering totstandkomingsproces masterplan	Gefaciliteerd door extern adviesbureau. Opgesteld samen met URC-partijen. Stakeholders zijn geconsulteerd via workshops Expliciete verankering masterplan in lokaal beleid werd niet noodzakelijk geacht door lokale overheid: <ul style="list-style-type: none"> • Beleidskaders waren niet geactualiseerd • Gemeente behoudt bevoegdheden 	Gefaciliteerd door extern adviesbureau. Opgesteld samen met URC-partijen. Stakeholders zijn uitgebreid geconsulteerd (o.a. publiekscampagne) Masterplan is verankerd in lokaal beleid: <ul style="list-style-type: none"> • Masterplan voegde iets toe • Kaders moesten niet geactualiseerd worden • Verankering zou attentie voor masterplan (ook intern) vergroten De verankering heeft de doorlooptijd verlengd

6.1.3 Fase 3: Planvorming en realisatie; de samenwerking onderweg

Nu het masterplan is vastgesteld kunnen de URCs aan de slag met het uitwerken van de plannen voor de verschillende deelgebieden en de daarop volgende realisatie van de opgave. Voordat de URCs daaraan toe zijn is er in beide gevallen een aantal jaar verstreken. In de praktijk is de scheiding tussen fase 2 en fase 3 minder hard. Vooruitlopend op de formele vaststelling van en de publieke besluitvorming over de masterplannen zijn de URCs al begonnen met voorbereidingen te treffen voor de realisatiefase, zoals het herverkavelen of verwerven van gronden en het anticiperen op de ontwikkelingen in de al lopende projecten. Voor Regenco geldt dat een aantal lopende projecten in West Bromwich onder de verantwoordelijkheid van Regenco is gebracht.

Regenco

Regenco startte in 2005 met voorbereidingen voor uitwerking van deelplannen. Hierbij is gefocust op de projecten binnen West Bromwich in lijn met de gemeentelijke ambitie om West Bromwich tot economisch centrum te verklaren en dit gebied met voorrang te ontwikkelen. *Regenco* vond dat ze daarnaast ook activiteiten moest ontplooiën in de andere gebieden om zo aan te geven dat het *Regenco* om een integrale aanpak van het gebied ging. Tegelijkertijd was echter duidelijk dat niet alle projecten op hetzelfde moment aangepakt zouden kunnen worden door het projectbureau. Immers de capaciteit van de projectmedewerkers was beperkt in relatie tot de opgave. Dit leidde tot een prioritering van 9 projecten verdeeld over de drie focusgebieden (West Bromwich, Smethwick en Hill Top), maar met de meeste in West Bromwich. Daarnaast werden 6 lange termijn projecten gedefinieerd.

De prioriteitsprojecten zijn vooral gericht op kantoren en commerciële voorzieningen met een kleine hoeveelheid woningbouw juist om de economische functie te versterken. De lange termijn projecten zijn vooral projecten waar verschillende voorzieningen naast elkaar worden gerealiseerd, maar waar woningbouw domineert. In 2007 zijn deze projecten geëvalueerd en zijn er 7 prioriteitsprojecten overgebleven. Vanwege de lange termijn van de opgave en het gegeven dat er in die tijd van alles kan veranderen gaat *Regenco* flexibel met het onderscheid tussen prioriteitsprojecten en lange termijn projecten om. Dat wil zeggen als zich een kans voordoet in een lange termijn project kan deze omhoog op de lijst. Andersom kan een prioriteitsproject ook omlaag, zoals terugkomt in het besluit om van 9 naar 7 prioriteitsprojecten te gaan.

Voor elk deelproject wordt een werkgroep ingesteld. De rol van *Regenco* in de werkgroepen verschilt. Soms zit *Regenco* voor en soms is ze deelnemer. De rolneming is afhankelijk van verschillende factoren, zoals de inhoud van het project, of een project al loopt en de rol van andere partijen. Aan alle werkgroepen nemen in ieder geval ook ambtenaren deel en in veel gevallen ook externe adviseurs. En afhankelijk van de fase waarin het project zich bevindt, zit ook de ontwikkelaar aan tafel. Daar waar de planvorming nog aan het begin staat, worden na verloop van tijd ontwikkelaars geselecteerd.

In juni 2008 is het eerste project opgeleverd. Het gebouw ‘The Public’ is geopend en de openbare ruimte daaromheen is herontwikkeld. In de periode van 2005-2009 is voor een aantal projecten toestemming gegeven de ontwikkeling te starten (via zogenaamde planning permission). In de volgende paragraaf over de stand van zaken wordt hieraan meer aandacht besteed.

Leicester

Na opstelling van het masterplan en ten tijde van het incorporeren van het masterplan in de beleidskaders van de gemeente is *Leicester Regeneration Company* voortvarend aan de slag gegaan met het opstellen van plannen (‘development frameworks’) voor de vijf deelgebieden. Om deze plannen in een relatief korte tijd op te stellen heeft LRC de

binnen de organisatie aanwezige expertise maximaal ingezet (ook van het bestuur) en daarnaast gebruik gemaakt van externe adviseurs. In 2003 en 2004 waren de eerste drie gereed (Retail Core, Science Park en New Business Quarter). Uit de opgestelde documenten sprak ambitie, maar tegelijkertijd werd duidelijk dat de context van deze ontwikkelingen deels veranderd was (zie kader 6.3). Dit leidde ertoe dat LRC de plannen heeft herzien en daarbij meer rekening heeft gehouden met de context. Daarnaast zijn de plannen meer in interactie met de omgeving opgesteld en meer op hoofdlijnen.

Kader 6.3: Veranderende context in Leicester

Het New Business Quarter had aanvankelijk uitzicht op subsidie van de centrale overheid om de hoofdweg te verplaatsen, maar toen het plan naar buiten kwam was de subsidie ineens niet meer beschikbaar vanwege andere prioriteiten op centraal niveau. Een andere veronderstelling in de plannen was dat een centraal en beeldbepalend gebouw zou worden verworven en gesloopt (St Georges Tower). Met de eigenaren kon echter geen overeenstemming worden bereikt over de prijs. Het nieuwe plan is vastgesteld in juni 2005 en een paar maanden later is een ontwikkelaar geselecteerd om te beginnen met de ontwikkeling van een aantal kantoren (Colton Square) en is een nieuw plan door het bestuur van de URG aangenomen waarin de Tower behouden blijft en een centrale plaats blijft innemen.

In deze fase werd ook duidelijk dat het uitgebreide consultatieproces in de masterplanfase een ongewenst effect had. Het proces had er namelijk voor gezorgd dat private partijen wisten welke ontwikkelingen op welke plek stonden te gebeuren. Na publicatie van het masterplan hebben verschillende ontwikkelaars grond en vastgoed gekocht op die plekken. Het gevolg hiervan was dat eigendom nog meer versnipperd raakte dan het al was. Hoewel dit een uitdrukking was van private interesse heeft dit de complexiteit ook verhoogd. Interview partners gaven aan dat hiervoor in het masterplan arrangementen hadden moeten worden opgenomen. Het was mogelijk geweest om afspraken op te nemen over bijdragen van private partijen aan integrale ontwikkeling. Nu moest elke bijdrage afzonderlijk worden uit onderhandeld.

Het eerste tastbare resultaat van de LRC was in juni 2007 toen ruim 400 woningen werden opgeleverd van het project Waterside. Het eerste volledig afgeronde project was de opening van het nieuwe winkelcentrum (Highcross Shopping Centre) halverwege 2008. Eind 2008 is vervolgens de eerste fase van een kantorenontwikkeling (het New Business Quarter) opgeleverd. Ook op andere projecten is voortgang geboekt. Meer hierover in de volgende paragraaf waar de stand van zaken wordt beschreven.

In tabel 6.2 wordt het verloop van de samenwerking samengevat. Hierbij komt ook een aantal zaken aan de orde waar de projecten gedurende de uitvoering van de herstructurering tegenaan zijn gelopen. Deze hebben soms te maken met de organisatievorm, het management of externe factoren.

Tabel 6.2: Verloop samenwerking

Regenco Sandwell	LRC Leicester
<ul style="list-style-type: none"> • Start in 2005 met focus op prioriteitsprojecten (vooral in West-Bromwich) • Rol van Regenco in projecten varieert (een van de partijen tot leidend) • Afstemming met andere 'partnerships' over wie doet wat • Heroverweging van projecten en prioriteiten • Eerste tastbare resultaat Theater The Public (medio 2008) was belangrijk voor draagvlak Regenco 	<ul style="list-style-type: none"> • Eerste drie development frameworks waren in relatief korte tijd gereed, maar hadden te weinig aansluiting op de context en hielden te weinig rekening met gewijzigde omstandigheden • Veel grondspeculatie anticiperend op nieuwe ontwikkelingen • Eerste tastbare resultaten juni 2007 (woningen) en halverwege-eind 2008 (kantoren en een winkelcentrum)

6.1.4 Stand van zaken

Zowel Regenco als LRC zijn al een aantal jaar bezig met het realiseren van concrete resultaten. Leicester vanaf 2004 en Regenco vanaf 2005. Weliswaar heeft elk project een aantal concrete fysieke resultaten geboekt in de vorm van woningen, bedrijfsruimte en/of winkels, ten tijde van de uitvoering van het onderzoek is de totale geplande herstructurering zoals verwoord in de plannen en ambities nog niet gerealiseerd. In deze paragraaf worden eerst enkele kenmerken van de opgave besproken en daarna de behaalde concrete resultaten.

Opgave

In beide projecten vindt een forse fysieke herontwikkeling plaats. Deze is zowel gericht op woningbouw, retail als bedrijfsruimte. In tabel 6.3 staat per project een overzicht van de opgave en een inschatting van de voor realisatie daarvan benodigde financiële middelen weergegeven.

Tabel 6.3: De opgave van beide URCs³²

	Regenco	Leicester
Omvang plangebied (ha)	220	450
Te realiseren functies		
- Aantal woningen	1600	8000

³² De gegevens voor Leicester zijn verkregen van www.leicesterregeneration.co.uk en het rapport LRC 2012, review and way forward, DTZ Draft Final Report, June 2007. De gegevens voor Regenco zijn afkomstig uit de developers prospectus 2006/2007 van Regenco, factsheets per project en van www.regenco.co.uk.

- Oppervlakte economische functie (m ²)	400.000	100.000
- Winkeloppervlakte (m ²)	400.000	60.000
Banen die gecreëerd worden	11.000	10.000
Budget (in miljard €)		
- Totaal	1,9	1,7
- Publieke investeringen	0,3	0,1
- Private investeringen	1,6	1,6

De omvang van de te realiseren functies verschilt tussen beide projecten. Zo wordt er in Leicester meer ingezet op woningen en in Regenco meer op bedrijfsruimte en winkelvoorzieningen. De precieze omvang en inrichting van de verschillende functies is in het masterplan flexibel gehouden en is gedurende de tijd ook aan verandering onderhevig. Het aantal huizen in Leicester is in de eerste jaren gegroeid. In maart 2006 bedroeg de geplande ontwikkeling door de Leicester Regeneration Company bijna 50% van de totaal geplande woningbouwontwikkeling in Leicester en directe omgeving. Een groot deel hiervan bestond uit appartementen vooral bedoeld voor de zogenaamde buy-to-let market: particulieren die een appartement kopen voor de verhuur als een bron van inkomsten voor de oude dag. Als gevolg van de economische crisis staan de geplande ontwikkelingen onder druk en worden opnieuw tegen het licht gehouden.

De opgave van Regenco is verdeeld over drie deelgebieden. Ten eerste West Bromwich dat zich moet ontwikkelen tot het centrumgebied met woningen, bedrijfsruimten en winkelvoorzieningen. Ten tweede Smethwick waar vooral woningbouwontwikkeling moet gaan plaatsvinden en tenslotte Hill Top waar de bedrijven functie bovenaan staat. De meeste projecten die prioriteit hebben liggen in West Bromwich.

De opgave van LRC is verdeeld over vijf deelgebieden. Een nieuw winkelcentrum (Retail Core), kantorenontwikkeling (New Business Quarter), twee voornamelijk woningbouw gebieden (Waterside en New Community) en een gebied waar zowel woningen als bedrijven worden gerealiseerd (Abbey Meadows).

Behaalde concrete resultaten

Een samenvatting van de geboekte concrete resultaten is opgenomen in tabel 6.4. De resultaten zijn onderverdeeld per deelgebied.

Tabel 6.4: Behaalde concrete resultaten van de URCs in kort bestek (peildatum 2009)

Regenco	LRC
<p><i>West Bromwich</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • The Public. In 2008 is The Public geopend, een community arts center met een theater, horeca en tentoonstellingsruimte. Daarnaast heeft de openbare ruimte hieromheen een impuls gekregen • All Saints; een grote kantorenlocatie van ruim 20.000 m². In januari 2009 is door de gemeente ingestemd met de ontwikkeling van de eerste fase (ongeveer 10.000m²) die al is verhuurd aan BT Liberata. De planning is dat deze ontwikkeling eind 2011 klaar is • Sandwell College; een nieuw te bouwen school die decentrale vestigingen zal vervangen. Bouw is in 2009 gestart en is in 2011 gereed • Tesco site; een grote herontwikkeling (40.000m²) met winkels, woningen en horeca. In mei 2009 is er een nieuw voorstel ingediend bij de gemeente • New Queens Square; nu een winkelcentrum, zal in fasen worden herontwikkeld. De eerste fase is een facelift van het winkelcentrum met nieuwe ingangen en horeca. Uitvoering is voor 2010 voorzien. Planning permission verleend, start uitvoering is in 2010 voorzien • Eastern Gateway; woningen en voorzieningen. De plannen zijn gemaakt, maar vanwege economische condities nog geen ontwikkelaar. Regenco is doorgestaan met de voorbereidingen zodat eind 2010 een ontwikkelaar geselecteerd kan worden 	<p><i>Retail Core</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Oplevering Highcross Centre is in september 2008 gerealiseerd. Tegelijkertijd is de openbare ruimte aangepakt door de lokale overheid <p><i>New Business Quarter</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Kantoorontwikkeling: Oplevering fase 1 (Colton Square) aan het einde van 2008. Fase 2 in ontwikkeling <p><i>Abbey Meadows (Science park, Wolsey Island)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Het Science Park is grotendeels bouwrijp en klaar voor ontwikkeling. De ontsluiting is sterk verbeterd met de aanleg van een weg • Op Wolsey Island zijn de eerste 44 appartementen opgeleverd en is er toestemming om er nog eens ruim 200 te ontwikkelen. Er lijkt voldoende interesse te zijn van private ontwikkelaars <p><i>Waterside</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • In juni 2007 zijn de eerste 426 woningen opgeleverd van de in totaal 1800 die er moeten komen. Ook zijn enkele voorzieningen gepland. De planning voor deze ontwikkeling is nog 5-10 jaar <p><i>New Community</i></p>
<p><i>Smethwick</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Brindley Village II; ontwikkeling van een kleine 200 woningen. Plannen zijn gemaakt, een ontwikkelaar is geselecteerd en in april 2009 is toestemming gegeven om te gaan ontwikkelen 	<ul style="list-style-type: none"> • Ongeveer 200 woningen zijn opgeleverd. Dit project is vanwege de vele landeigenaren, de huidige economische situatie en de concurrentie met andere ontwikkelingen wat op de lange baan geschoven

Tot op heden heeft Leicester (peildatum 2009) meer fysieke resultaten geboekt dan Regenco. Een aantal projecten van Regenco wordt momenteel gebouwd, maar de meeste projecten bevinden zich nog aan het einde van de planningsfase. In beide projecten hebben de eerste concrete resultaten een behoorlijke tijd op zich laten wachten. De eerste belangrijke resultaten in Leicester zijn de ruim 400 opgeleverde woningen en het winkelcentrum. In Regenco zijn de opening van Theater The Public en de start (en verhuur) van een groot kantoor aan BT (All Saints; dat in 2011 opgeleverd zal worden) de eerste concrete resultaten. Vanuit zowel Regenco als LRC is aangegeven dat deze resultaten erg belangrijk waren in het kader van het behoud van draagvlak voor het gehele project en de verschillende lopende deelprojecten. Hoewel van te voren vaststond dat dergelijke complexe processen tijd kosten en een planningshorizon van tien tot vijftien jaar wordt gehanteerd, is het ook goed als concrete resultaten zichtbaar worden.

Vanaf 2007/2008 hebben beide projecten last van de financieel-economische crisis. Projecten worden getemporiseerd en/of heroverwogen. Beide URCs kiezen daarbij de strategie om in de tussentijd op bescheiden schaal door te gaan met voorbereidende werkzaamheden om direct door te kunnen pakken en blijvend aantrekkelijk te zijn voor private investeerders als de markt weer aantrekt. Ondanks de economisch lastige situatie kan een aantal projecten op voldoende private belangstelling rekenen.

Zowel Regenco als LRC zijn inmiddels in de huidige vorm opgeheven. LRC heeft begin 2009 een doorstart gemaakt naar een andere organisatievorm (Prospect Leicestershire, een zogenaamde Economic Development Company) die in de ogen van de verschillende betrokken partijen beter past bij het schaalniveau van de problematiek en ook door de centrale overheid gestimuleerd wordt. De projecten van LRC zijn opgenomen in het programma van de nieuwe organisatie. Regenco is begin 2010 opgehouden te bestaan en de herstructureringsactiviteiten zijn ondergebracht bij de individuele partijen. Als belangrijkste oorzaak hiervoor worden de bezuinigingen van de Engelse overheid genoemd. Op deze manier is een einde gekomen aan de activiteiten van beide URCs. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op een aantal kenmerken van de organisatievorm.

6.2 De organisatievorm van de URCs

‘The pace of regeneration could be increased if responsibility for delivering area programs was placed in the hands of ‘arm’s length’ organizations, owned by local partnerships. Urban Regeneration Companies could not only oversee work to completion, but also raise private finance and undertake direct development where necessary.’ (Urban Task Force, 1999).

Dit citaat uit het rapport dat de instelling van het systeem van URCs inluidde, geeft het karakter en het doel van deze organisaties weer. URCs zijn organisaties op afstand van de overheid die de snelheid van realisatie van de herstructureringsopgave moeten verhogen. Ze moeten bovenop de ontwikkelingen zitten en ervoor zorgen dat private partijen gaan investeren.

Het organisatiemodel van de URC is door de overheid sterk ingekaderd. Een URC moet voldoen aan een aantal door de overheid gestelde randvoorwaarden ten aanzien van onder meer deelname van partijen en opzet van de organisatie. Weliswaar mogen partijen onderling afspraken maken over welke ‘extra’ bevoegdheden ze aan de URC overdragen, in de praktijk zijn de opgerichte URCs vrijwel identieke organisatie. Verschillen zijn klein, veel kleiner dan in Nederland waar partijen vrij zijn om de organisatie naar eigen keuze en inzicht in te richten. De opbouw van deze paragraaf is als volgt. Eerst wordt de organisatie op hoofdlijnen beschreven en daarna de inrichting van de organisatie. Vervolgens komen afstand tot de lokale overheid, eigen bevoegdheden en hechtheid aan bod.

6.2.1 Organisatie op hoofdlijnen

Regenco en LRC kennen dezelfde rechtsvorm. Het zijn onafhankelijke privaatrechtelijke organisaties zonder winstoogmerk. Ze zijn opgericht door de lokale overheid, de regionale ontwikkelingsmaatschappij en het nationale herstructureringsagentschap. Hoewel betrokkenheid van het nationale herstructureringsagentschap in een Urban Regeneration Company zelf formeel niet vereist is (ODPM, 2004), zie ik dat de meeste organisaties net als Regenco en LRC mede zijn opgericht met deze drie organisaties als partner.

In een aantal gevallen is het agentschap alleen betrokken als financier. Hoe dan ook, in elke Urban Regeneration Company dragen de drie oprichtende partijen (‘founding partners’) gezamenlijk de apparaatskosten. Voor het verkrijgen van aanvullende financiële middelen om de opgave te realiseren is een URC afhankelijk van subsidies en van investeringen van private partijen. Belangrijk uitgangspunt is dat de organisatie onafhankelijk is en niet gelieerd is aan een van de drie partnerorganisaties. Kernwoorden voor de organisatievorm die in de beleidsdocumenten naar voren komen zijn ‘arm’s length’ organisaties die op een ‘business like manner’ moeten opereren (Urban Task Force, 1999; ODPM, 2004).

Urban Regeneration Companies zijn gericht op fysieke herstructurering. Ze opereren in gebieden waar private interesse laag is en waar private investeringen de laatste jaren niet of nauwelijks hebben plaatsgevonden. Dit geldt zowel voor het plangebied van Regenco als het plangebied van Leicester. Beide URCs zijn gericht op het opstellen van een integrale visie voor de herstructurering van het plangebied en het vervolgens doen realiseren daarvan. Specifiek aandachtspunt is het aantrekken van private investeringen. Regenco en LRC dragen geen financiële risico’s in de grondexploitatie en/of opstalexploitatie, zoals in de Nederlandse WOM doorgaans wel het geval is.

6.2.2 Inrichting van de organisatie

De wijze waarop Regenco en LRC zijn ingericht staat in tabel 6.5 weergegeven.

Tabel 6.5: Inrichting van de organisatie van de URCs

	Regenco	LRC
Organisatie ³³	Projectbureau met 8 medewerkers	Projectbureau met 9 medewerkers
	Bestuur van 10 leden	Bestuur van 14 leden
	Eigen kantoor in het plangebied	Eigen kantoor in het plangebied
Herkomst medewerkers	Alle medewerkers zijn in dienst bij de URC	Alle medewerkers zijn in dienst bij de URC
Besluitvorming	Bestuur	Bestuur

Regenco en LRC bestaan uit een *projectbureau* ('executive team') en een *bestuur* ('board'). De werkverdeling tussen projectbureau en bestuur is in algemene zin als volgt. Het projectbureau is verantwoordelijk voor de dagelijkse uitvoering en bereidt voorstellen voor die in het bestuur ter besluitvorming worden voorgelegd. Hierbij kan het gaan om inhoudelijke plannen, de selectie van een ontwikkelaar voor de realisatie van een project, een subsidieaanvraag, et cetera.

Hoewel de precieze functiebenamingen tussen Regenco en LRC verschillen kennen beide projectbureaus een vergelijkbare opbouw. Elk bureau staat onder leiding van een projectdirecteur, met als rechterhand een directeur bedrijfsvoering en financiën. In het ontwikkelingsteam zitten de medewerkers die vanuit Regenco of LRC uitvoering geven aan de projecten. Daarnaast is er (secretariële en communicatieve) ondersteuning. De medewerkers zijn voor deze functie uit de markt geworven en zijn in dienst van de URC. URCs werken niet met detachering uit de samenwerkende organisaties, zoals doorgaans het geval is in Nederland. Er worden medewerkers met verschillende achtergronden uit zowel de publieke als de private sector geworven. Belangrijk selectiecriteria is het goed begrijpen en met elkaar in verband kunnen brengen van de belangen van de verschillende stakeholders.

De besturen van Regenco en LRC zijn samengesteld uit zowel publieke als private partijen. In de besturen zijn niet alleen de drie oprichters van een URC vertegenwoordigd, maar ook de lokale gemeenschap (vooral het bedrijfsleven). De samenstelling is weergegeven in tabel 6.6.

³³ De gegevens zijn van eind 2008 en zijn exclusief de ondersteuning. LRC heeft hiervoor ongeveer 1 full time equivalent (fte) en Regenco ongeveer 2. In het aantal bestuursleden is de projectdirecteur die secretaris is niet meegeteld.

Tabel 6.6: Samenstelling van de besturen van Regenco en LRC

	Regenco Sandwell	LRC
Lokale overheid	Vaardigt drie leden af: ambtelijk directeur en twee bestuurders	Vaardigt drie leden af: ambtelijk directeur en twee bestuurders
Regionale Ontwikkelingsmaatschappij	1 lid: regionaal directeur	1 lid: regionaal directeur
Herstructureringsagentschap	1 lid: regionaal directeur	1 lid: regionaal directeur
Lokale gemeenschap	5 vertegenwoordigers vanuit verschillende ondernemingen, zoals een advocatenkantoor, een hypotheekverstrekker en twee constructiebedrijven	6 vertegenwoordigers vanuit verschillende ondernemingen consultants, architecten, constructiebedrijven, een makelaar en een ICT bedrijf
Overig		De twee universiteiten zijn vertegenwoordigd met elk 1 lid en de Leicester Housing Association met 1 lid
Totaal	10 leden	14 leden

Het aantal leden van het bestuur is niet aan een maximum gebonden. Aan samenstelling en werkwijze van het bestuur is van overheidswege wel een aantal andere eisen gesteld (ODPM, 2004; zie kader 6.4).

Kader 6.4: Vereisten aan het bestuur

- De publieke sector mag geen meerderheid hebben.
- De lokale overheid mag geen doorslaggevende invloed hebben.
- De voorzitter van het bestuur is afkomstig uit de private sector.
- De projectdirecteur van de URC is secretaris van het bestuur.
- Het bestuur vergadert regelmatig; de praktijk is ongeveer tien tot twaalf keer per jaar.
- Bestuursleden opereren onafhankelijk en transparant. Er is een gedragscode opgesteld die bestuursleden voorafgaand aan hun benoeming moeten accepteren.

De vertegenwoordiging van bestuursleden uit de lokale gemeenschap is gedurende de looptijd regelmatig gewijzigd. Op deze manier is betrokkenheid van meerdere partijen verkregen. Bij de start zaten in het bestuur van LRC ook enkele (lokale) ontwikkelaars. Dit werkte niet goed, omdat andere ontwikkelaars dit als oneerlijke concurrentie zagen. In het vervolg zijn geen nieuwe ontwikkelaars benoemd.

In beide organisaties is daarnaast na enkele jaren een voorportaal voor het bestuur gecreëerd. Regenco noemt dit orgaan de ‘subboard’ en LRC noemt dit de ‘Delivery Group’. In dit voorportaal zijn in ieder geval de lokale overheid, de regionale ontwikkelingsmaatschappij en het herstructureringsagentschap vertegenwoordigd. Afhankelijk van de agenda kunnen andere partijen aansluiten. De bijeenkomsten die vaak voorafgaand aan een bestuursvergadering worden gehouden dienen onder meer om zaken te bespreken die vooral spelen tussen de drie partners, zoals subsidieverlening. Daarnaast kunnen in deze bijeenkomsten specifieke issues in de projecten besproken worden die te gedetailleerd zijn voor bespreking in het voltallige bestuur. Op deze manier kan het bestuur zich meer en beter concentreren op de hoofdlijnen.

6.2.3 Afstand tot de lokale overheid

Urban Regeneration Companies hebben een bepaalde mate van zelfstandigheid. Dit om los van de politieke waan van de dag te kunnen werken aan de realisatie van de herstructureringsopgave. De eerste onderzoekshypothese stelt dat wijkontwikkelingsmaatschappijen betere resultaten bereiken als de afstand tot de lokale overheid groter is. Maar komt dat ook in deze twee Urban Regeneration Companies naar voren?

Afstand is in kaart gebracht op basis van documentenstudie en interviews met bij de URC betrokken partijen. Hierbij zijn de stellingen die in de survey zijn gebruikt om afstand te meten als startpunt gebruikt. Dat betekent dat is gekeken naar de mate van contact tussen gemeente en URC, hoe de informatie uitwisseling verloopt en of de gemeente de neiging heeft om sterk te sturen en in te grijpen in de operatie van de URC of juist niet (zie ook hoofdstuk 3, tabel 3.3). Hierbij wordt in aanvulling op de survey naast het gemeentebestuur (raad en college) ook gekeken naar het ambtelijk apparaat.

De wijze waarop afstand hier is geoperationaliseerd heeft dus niet zozeer betrekking op een structureel kenmerk van de organisatievorm, maar meer op de onderlinge relatie en interacties tussen URC en gemeente. In die zin wordt de betekenis van disaggregatie (Pollitt et al., 2004) hier niet letterlijk gevolgd. Een aantal meer structurele kenmerken van disaggregatie (rechtsvorm, positie van de gemeente in de URC, opzet en inrichting van organisatie) is in de paragrafen organisatie op hoofdlijnen en inrichting van de organisatie aan de orde geweest. Hieronder wordt ingegaan op de afstand tot het gemeentebestuur en de afstand tot het ambtelijk apparaat.

Afstand tot het gemeentebestuur

In de fase van instelling van Regenco en LRC was de afstand tussen URC-in oprichting en het gemeentebestuur relatief klein. Immers onder regie van de lokale overheden is een business plan opgesteld om de URC-status te verkrijgen. Na oprichting zijn beide URCs begonnen met de opstelling van een masterplan met een integrale visie voor het totale plangebied. In deze fase is de afstand een stuk groter. De opstelling van het masterplan was een autonoom proces. Onder regie van de URC en met inbreng van externe expertise zijn de elementen van het masterplan uitgewerkt. Daarbij zijn de stakeholders op een aantal momenten geïnformeerd en geconsulteerd.

De inhoud en voortgang van het masterplan zijn op verschillende momenten teruggekoppeld in het bestuur, waarin het gemeentebestuur ook vertegenwoordiging heeft. De inbreng van het gemeentebestuur op de totstandkoming van de plannen was echter beperkt. De URCs hadden de taak tot stand te brengen, waar de gemeentebesturen tot op heden niet in waren geslaagd. In Leicester was de overheid onmachtig om een samenhangend geheel van projecten te definiëren en gezaghebbende keuzes te maken. In Sandwell vertoonden de lopende projecten weinig samenhang en waren bovendien kleinschalig.

Een aantal respondenten geeft aan dat het onder regie van de lokale overheden niet gelukt was om dergelijke masterplannen met een integraal karakter tot stand te brengen. Masterplannen waarin bovendien een aantal belangrijke keuzes werden gemaakt. Een respondent uit de casus Regenco verwoordde het als volgt: ‘the council is good at planning and making decisions, but what is lacking is a comprehensive view and the power to speed the process up’. Juist de positie op afstand van de overheid bracht met zich mee dat kansen konden worden geïdentificeerd en keuzes konden worden gemaakt. Specifiek werd daarbij gekeken naar interesse van de private sector om in de uitvoering ook daadwerkelijk te gaan investeren.

Waar de afstand in de fase van opstelling van het masterplan relatief groot was, werd deze kleiner in de fase van besluitvorming over de vaststelling van het plan. De interactie tussen het gemeentebestuur en URC nam toe. In de fase van uitwerken van deelplannen voor de individuele projecten werd de afstand opnieuw groter. Weliswaar vond in het bestuur steeds afstemming plaats en komen individuele plannen regelmatig aan de orde in de vergaderingen van het voorportaal van het bestuur, de totstandkoming van de plannen vindt plaats op afstand van het gemeentebestuur.

Wanneer besluiten moesten worden genomen en vergunningen moeten worden verleend, werd de afstand steeds kleiner. Besluitvorming over en vergunningverlening voor plannen vindt plaats in gemeentelijke planningscommissies (‘planning committees’)³⁴ waarin raadsleden (‘councillors’) vertegenwoordigd zijn. Deze commissies worden voorgezeten door de wethouder (‘cabinet member’). Besluitvorming en vergunningverlening is een overheidstaak. Regenco en LRC hadden geen zitting in deze commissies en hadden formeel dus ook geen rol. Ze werden echter wel altijd geconsulteerd voor die aanvragen die betrekking hadden op het eigen plangebied. Dat wilde echter niet zeggen dat de lijn van de URCs altijd gevolgd werd in de besluitvorming en vergunningverlening. Er konden dus projectvoorstellen gehonoreerd worden die (deels)

³⁴ Deze planning committees verlenen zogenaamde planning consents of permissions. In de Engelse ruimtelijke ordeningswetgeving wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende vormen. In mijn onderzoek ben ik vooral gestuit op outline planning permissions en full planning permissions. Een outline permission is een besluit op hoofdlijnen zonder dat een bepaald onderwerp of een bepaalde invulling al is vastgelegd. Full permissions zijn gedetailleerde besluiten. De figuur van planning consent of permissions zou je kunnen vergelijken met de Nederlandse bouwvergunningen.

afwijkend waren van de integrale visie in het masterplan (zie kader 6.5 voor praktijkvoorbeelden).

Kader 6.5: Rol van Regenco en LRC bij vergunningverlening voor projecten

In de besluitvorming over en vergunningverlening voor projectvoorstellen van private partijen in het plangebied van Regenco en LRC worden beide geconsulteerd door de gemeentelijke planningscommissies. De voorstellen van Regenco zijn altijd gevolgd door de planningscommissie. Voor Leicester geldt dit in mindere mate. Hier is een aantal besluiten genomen door de planningscommissie dat afwijkt van het voorstel van LRC en daarmee dus ook van de lijn zoals die is uitgezet in de integrale visie.

Een voorbeeld is de besluitvorming over een ingediend woningbouwplan in het Waterside-gebied. De ontwikkelaar wilde hier vooral kleine eenheden realiseren, terwijl er in de integrale visie van LRC op deze locatie een heel ander type huizen, namelijk ruimere gezinswoningen, was voorzien. De overheid heeft dit project gehonoreerd vanuit de verwachting dat de markt voor deze eenheden goed zou zijn. De overheid verwachtte derhalve veel van de zogenaamde buy-to-let markt, waar particulieren een tweede huis kopen als belegging en dat vervolgens verhuren. Een markt die vervolgens ook nog eens extra werd geraakt door de financiële crisis. De overheid is daarmee afgeweken van de integrale visie uit het masterplan.

Tussen de gemeentebesturen in Sandwell en Leicester is een duidelijk verschil te zien in de invulling van de eigen rol. Sandwell lijkt meer bovenop de ontwikkelingen te zitten en zelf ook meer bezig te zijn met eigen initiatieven om de ontwikkelingen op gang te brengen en te sturen. Als voorbeeld kan hier de realisatie van een locatie voor een grote fabriek voor recycling genoemd worden. Dit was niet een van de prioriteitsprojecten van Regenco, maar was wel een lange termijn project. Toen zich die kans voordeed heeft de lokale overheid grondposities gekocht en contact gezocht met een potentiële partij om zich op die locatie te vestigen. Vanwege het concreter worden van het project, zou het omhoog kunnen op de prioriteitenlijst en zou Regenco het kunnen overnemen. Het gemeentebestuur van Leicester kijkt meer naar LRC voor het sturen van de ontwikkelingen en is wat meer afwachtend. De LRC haalt de gemeente er zelf meer bij.

Afstand tot het ambtelijk apparaat

De voorgaande beschrijving ging over de afstand tot de politiek. In projecten van beide URCS zijn naast bestuurders ook ambtenaren betrokken. In deelprojecten is vaak sprake van intensieve samenwerking tussen LRC en Regenco aan de ene kant en het ambtelijk apparaat aan de andere kant. Hoewel de precieze betrokkenheid per project kan verschillen, is de afstand over het algemeen relatief klein.

In de projectteams die voor de verschillende deelprojecten zijn ingesteld, nemen naast de andere stakeholders ook één of meerdere ambtenaren van de gemeente deel. Bij zowel Regenco als LRC ging deze samenwerking vanaf de start niet vanzelf. Partijen moesten aan elkaar wennen. Het was binnen de gemeente bijvoorbeeld niet altijd even duidelijk waar de URCS nu precies voor verantwoordelijk waren. Deze slag kostte enige tijd. In kader 6.6 is het wennen aan elkaar voor beide projecten uitgewerkt.

Kader 6.6: Relatie URC en ambtelijk apparaat is wennen

In Sandwell zijn naast Regenco ook veel andere samenwerkingsverbanden actief. Binnen de gemeente bestond geen positief beeld van dergelijke organisaties in het algemeen. De resultaten uit het verleden waren niet altijd positief, er was onduidelijkheid over de verdeling van verantwoordelijkheden en de organisaties werden gezien als partijen die het werk van de gemeente kwamen overnemen. En dan vooral het leuke werk. Dat leidde aanvankelijk tot weerstand en een weinig coöperatieve houding bij het ambtelijk apparaat. Regenco wilde aan de andere kant een voortvarende start maken en probeerde vooral om de eigen prioriteiten hoger op de agenda van de gemeente te krijgen. Het uit blijven hiervan leidde bij Regenco weer tot frustratie. Zaken kwamen in hun ogen niet van de grond of duurden lang. In de ogen van de gemeente realiseerde Regenco zich onvoldoende dat een gemeente ook nog andere prioriteiten heeft.

Ook in Leicester moest men wennen aan het bestaan van LRC en kwam de samenwerking lastig op gang. Dit had te maken met de interne verkokering van de gemeentelijke organisatie. De prioriteiten werden weliswaar op senior management niveau onderkend, maar niet door de gehele organisatie. Tegelijkertijd was het bij de start wel duidelijk dat er een grote behoefte bestond aan een overkoepelende en integrale visie voor de herontwikkeling van grote delen van Leicester. De integrale blik die de realisatie van een dergelijke visie vroeg, was echter niet vanzelfsprekend binnen alle lagen van de gemeentelijke organisatie. Sommige ambtenaren zaten heel erg op hun eigen specialisme. Deze ‘verkokering’ maakte de samenwerking tussen LRC en het ambtelijk apparaat aanvankelijk lastig. De LRC heeft in de uitvoering veel gedaan om de visie en de integrale blik binnen het ambtelijk apparaat te promoten.

Hoewel het onderhouden van de relatie tussen gemeente en URC continue aandacht heeft gevraagd, kan gesteld worden dat de relatie in beide cases gedurende de tijd is gegroeid en productiever is geworden. Zowel LRC als Regenco zijn meer in de hoofden en harten van de lokale overheid terecht gekomen. Tegelijkertijd is voor de lokale overheid duidelijker geworden wat URCs precies doen en kunnen. Net als wat beide partijen aan elkaar konden hebben; ze wisten elkaar meer en beter te vinden. Zowel Regenco als LRC hanteerden de strategie om blijvend te redeneren vanuit de integrale visie.

Conclusie afstand tot de lokale overheid

Op grond van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de URCs op afstand tot de overheid staan. De raad (city council) lijkt daarbij over het algemeen op een grotere afstand te staan dan het college. In het bestuur van beide URCs nemen immers ook twee leden van het college deel. Vanwege de voornamelijk ondersteunende functie van het ambtelijk apparaat is deze afstand over het algemeen het kleinst. Het ambtelijk apparaat kan voor de goede ingang binnen de gemeente zorgen om af te stemmen over gemeentelijke verantwoordelijkheden en taken die van belang zijn voor realisatie van het project, zoals vergunningverlening.

In beide projecten valt op dat de afstand gedurende de looptijd van het project varieert, mede als gevolg van de fase van het project, specifieke gebeurtenissen in het project of

veranderingen in de externe omgeving. Bijvoorbeeld op momenten dat besluitvorming voorlag (zowel van het masterplan als deelplannen) is de afstand kleiner. De bevindingen per URC staan samengevat in tabel 6.7.

Tabel 6.7: Afstand tot de lokale overheid bij de URCs

	Regenco	Leicester
Gemeentebestuur	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeentelijke urgentie voor URC lijkt gericht op focus, coördinatie en financiële middelen • Ontwikkeling masterplan vindt plaats zonder grote bemoeienis van gemeentebestuur. Gemeentebestuur wordt periodiek geïnformeerd via deelname in het bestuur • Onderneemt in de uitvoering ook zelfstandig activiteiten en zit meer bovenop de activiteiten van Regenco • Regenco wordt geconsulteerd in proces van vergunningverlening. Input wordt gevolgd 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeentelijke urgentie voor URC lijkt gericht op behoefte aan integrale visie op de toekomst van Leicester • Ontwikkeling masterplan vindt plaats zonder grote bemoeienis van gemeentebestuur. Gemeentebestuur wordt periodiek geïnformeerd via deelname in het bestuur • Laat in de uitvoering meer over aan de LRC • LRC wordt geconsulteerd in proces van vergunningverlening. Input wordt niet altijd gevolgd
Ambtelijk apparaat	<ul style="list-style-type: none"> • Relatie was eerst afstandelijk; Regenco komt werk overnemen. Relatie is gegroeid • In voorbereiding van uitgewerkte plannen wordt intensief samengewerkt 	<ul style="list-style-type: none"> • LRC werd ook gebruikt om integrale visie binnen ambtelijk apparaat te verspreiden • In voorbereiding van uitgewerkte plannen wordt intensief samengewerkt

Rangschikking van beide URCs voor wat betreft de afstand van de URC tot de lokale overheid is lastig, mede gezien de variëteit gedurende de looptijd van het project. De afstand tussen Sandwell en Regenco lijkt iets kleiner te zijn dan de afstand tussen Leicester en LRC. Sandwell onderneemt zelf een aantal projecten en probeert de projecten van Regenco (zoals uit het voorbeeld van de recycling fabriek naar voren komt) wat meer te sturen. De gemeentelijke organisatie van Leicester lijkt meer aan LRC over te laten.

6.2.4 De eigen bevoegdheden

In verschillende beleidsdocumenten (zoals het rapport van de Urban Taskforce) worden URCs neergezet als organisaties met eigen bevoegdheden om een opgave te realiseren. De tweede hypothese van het onderzoek stelt dat het hebben van meer eigen bevoegdheden leidt tot een betere en snellere realisatie van de herstructureringsopgave.

De eigen bevoegdheden van de URCs zijn in kaart gebracht op basis van documentenstudie en interviews met betrokken partijen. Hierbij zijn de stellingen uit de survey als

startpunt gebruikt. Deze stellingen hebben betrekking op de mate waarin de URC het mandaat heeft om zelfstandig beslissingen te nemen over zaken als het uitvoeren van onderzoek en de invulling van het te realiseren fysieke programma (zie ook hoofdstuk 3, tabel 3.4). De bevindingen staan toegelicht in tabel 6.8.

Tabel 6.8: Mate waarin URC zelfstandig besluiten kan nemen over

	Regenco	Leicester
Het uitvoeren van onderzoek	Ja, mits de financiering geregeld is	Ja, mits de financiering geregeld is
Invulling van het fysieke programma	Veel mandaat in de planvorming. Regenco stapte in een aantal projecten op een rijdende trein	Veel mandaat in de planvorming
Invulling sociaal economische programma	Niet bij URC ondergebracht. Afstemming met andere samenwerkingsverbanden of via het bestuur	Niet bij URC ondergebracht. Afstemming met andere samenwerkingsverbanden of via het bestuur
Verwerving van gronden en opstallen	URC bepaalt de strategie. Voor financiering afhankelijk van moederorganisaties. Ook eigendom van grond ligt bij die partijen	URC bepaalt de strategie. Voor financiering afhankelijk van moederorganisaties. Ook eigendom van grond ligt bij die partijen
Het sluiten van contracten voor de realisatiefase	URC selecteert ontwikkelaars. Contracten zijn formeel met (een van) de moederorganisaties	URC selecteert ontwikkelaars. Contracten zijn formeel met (een van) de moederorganisaties
Organiseren van inbreng van belanghebbenden	Gaat via het bestuur van de URC. URC coördineert consultatie op masterplan en individuele deelplannen	Gaat via het bestuur van de URC. URC coördineert consultatie op masterplan en individuele deelplannen
Zelfstandig realiseren van het project	URC maakt plannen (masterplan en deelplannen). Publiekrechtelijke bevoegdheden blijven bij de lokale overheid	URC maakt plannen (masterplan en deelplannen). Publiekrechtelijke bevoegdheden blijven bij de lokale overheid

Zoals uit de tabel naar voren komt, hebben de URCs dezelfde eigen bevoegdheden. Er zijn wel enige accentverschillen, zoals het gegeven dat Regenco in een aantal projecten op een rijdende trein stapte, waardoor de ruimte voor eigen invulling van Regenco van deze projecten beperkt was. Zowel Regenco als LRC volgen het model dat is vastgesteld door de centrale overheid. Weliswaar biedt het model enige ruimte om bevoegdheden over te dragen van samenwerkende partijen naar de URC (ODPM, 2004), in de oprichting van beide URCs is daar geen gebruik van gemaakt.

Regenco en LRC realiseren de herstructureringsopgave door plannen te (laten) maken en partijen bij elkaar te brengen. Ze koppelen financiële middelen aan expertise en betrekken de private sector en de publieke sector om zo commitment te krijgen voor de visie en de individuele projecten. Respondenten typeren beide URCs als ‘enablers’ en spreken over de ‘power of influence’ die ze hebben. Ze realiseren de herstructurering niet voor eigen rekening en risico en moeten in de uitvoering van hun werkzaamheden vaak terug naar de moederorganisaties: de lokale overheid, de regionale ontwikkelingsmaatschappij en het nationale herstructureringsagentschap. In kader 6.7 wordt dit geïllustreerd aan de hand van een aantal voorbeelden.

Kader 6.7: Relatie URC en moederorganisaties

Geen eigen budget. Regenco en LRC beschikken over een budget dat bestemd is voor de bekostiging van het personeel en de organisatie. LRC beschikt daarnaast over een vrij te besteden onderzoeksbudget om flexibel in te kunnen spelen op snel opkomende behoeften. De omvang van dit budget is echter beperkt. Voor bijdragen aan projecten, of het nu gaat om verwerving, inhuur van externe expertise of investeringen in de openbare ruimte of publieke infrastructuur, beschikken de URCs niet over structurele eigen budgetten. Hiertoe moeten op projectbasis aanvragen worden ingediend bij de lokale overheid, de regionale ontwikkelingsmaatschappij of het nationale herstructureringsagentschap. In Leicester kan voor onderzoek soms een beroep worden gedaan op het Leicestershire Economic Partnership (LSEP), een lokale vestiging van de regionale ontwikkelingsmaatschappij. In Sandwell zijn ook andere samenwerkingsverbanden actief met een taak op het gebied van herstructurering, zoals Urban Living. Deze partij kan een bijdrage leveren aan de realisatie van een project.

Geen grond in eigendom. Regenco en LRC kunnen zelf geen grond of onroerend goed kopen en in eigendom houden. Beide organisaties doen de onderhandelingen namens de drie oprichters van de URCs die de verworven grond of opstallen in eigendom krijgen.

Geen publiekrechtelijke bevoegdheden. Planningsbevoegdheden blijven bij de lokale overheid net als de bevoegdheid om te onteigenen (Compulsory Purchase Order). De lokale overheid is verantwoordelijk voor alle besluitvorming ten aanzien van ruimtelijke ordening en planologie en de planningscommissie van de gemeente verleent de vergunningen.

Conclusie eigen bevoegdheden

Op basis van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat beide URCs dezelfde eigen bevoegdheden hebben. Deze zijn in de praktijk beperkter dan op grond van de beleidstaal, zoals te lezen in de rapporten die aanleiding zijn geweest tot oprichting van de URCs, kan en mag worden verwacht. Het arm’s length karakter waar in beleidsdocumenten over gesproken wordt, is in de praktijk vormgegeven door oprichting van de zelfstandige organisatie met een aantal taken (zie ook de volgende paragraaf), maar met beperkte eigen bevoegdheden.

6.2.5 De hechtheid van de samenwerking

Belangrijke drijfveren achter de samenwerking in een URC zijn dat partijen van elkaars kennis en ervaring gebruik willen maken, risico’s willen delen en de inzet van

middelen willen combineren. De derde hypothese van het onderzoek stelt dat hoe hechter de samenwerking is vormgegeven, hoe beter de resultaten zijn die de wijkontwikkelingsmaatschappij bereikt.

Hechtheid van de samenwerking is in kaart gebracht op basis van documentenstudie en interviews met de bij de URCs betrokken partijen. Hierbij zijn de stellingen uit de survey als startpunt gebruikt. Deze stellingen hebben betrekking op taken van de URC, zoals onderzoek doen en plannen maken (zie ook hoofdstuk 3, tabel 3.5). In het case onderzoek is specifiek gekeken naar de omvang van het takenpakket van de URC en de mate waarin uitvoering van de taken ook gezamenlijk gebeurt.

De omvang van het takenpakket

In tabel 6.9 staat, gebaseerd op de stellingen, een aantal taken weergegeven. In de tabel staat verder aangegeven in welke mate de URCs zich met deze taken bezighouden. Vanwege de uniformiteit in de organisatievorm van de URCs is er in deze tabel voor gekozen om het voor Regenco en Leicester samen uit te werken.

Tabel 6.9: Takenpakket van de URCs

Taak	Regenco en Leicester
Gezamenlijke planvorming	URC maakt zowel een kaderstellend plan (visie op de lange termijn ontwikkeling neergelegd in een masterplan) als deelplannen. Ontwikkelaars doen vervolgens bij de lokale overheid een aanvraag voor de gewenste ontwikkeling
Uitvoering en financiering van onderzoek	Het benodigde onderzoek wordt onder regie van de URC uitgevoerd. Over het algemeen wordt onderzoek uitbesteed. De URC regelt fondsen en begeleidt de uitvoering
Gezamenlijke investeringen, zoals verwerving van gronden en opstallen	De URC coördineert de gezamenlijke investeringen van de drie moederorganisaties. Voor verwerving begeleidt de URC de onderhandelingen en brengt financiële middelen bij elkaar. Eigenom komt bij een van de drie partijen te liggen
Risicodeling in grondexploitatie en/of opstalexloitatie	De URCs dragen geen risico in de ontwikkeling (of het nu grondexploitatie of opstalexloitatie is). Deze blijven bij de grondeigenaren liggen
Selectie van partijen voor de realisatiefase	Dit gebeurt onder regie van de URCs. De URC streeft in zijn werkzaamheden naar het aantrekken van private investeringen. De URC monitort vervolgens de realisatiefase
Overleg met bestuurders en belanghebbenden	Dit overleg wordt vanuit de URC gecoördineerd. Periodieke afstemming vindt plaats via het bestuur. Daarnaast met andere samenwerkingsverbanden en via consultatie van de gemeenschap (bevolking, bedrijfsleven, etc.)

De URCs zijn voor de uitvoering van hun taken – opstellen masterplan, coördineren van de deelprojecten, aantrekken van private investeringen, aanvragen van subsidies, selecteren van private ontwikkelaars en monitoren van de uitvoering – afhankelijk van de drie moederorganisaties. Regenco en Sandwell dragen zelf geen financiële risico's en realiseren de herstructurering niet voor eigen rekening en risico, in tegenstelling tot de Nederlandse WOMs. Ze hebben een faciliterende rol. Ze maken plannen, doen allerlei (haalbaarheids)onderzoek, adviseren de lokale overheid (onder meer in het traject over het verlenen van vergunningen voor de uitvoering), selecteren ontwikkelaars en voeren overleg met deze ontwikkelaars, zodat de plannen die zij maken ook passen binnen de randvoorwaarden van het masterplan. Ze doen voorbereidend werk en zorgen zo dat realisatie van de ontwikkeling goed op gang komt.

De financiële afhankelijkheid van de drie moederorganisaties kan voor de URCs een knelpunt vormen in de uitvoering van de taken. Om subsidie te krijgen voor bijvoorbeeld de verwerving van een stuk grond moet de aanvraagprocedure bij de moederorganisaties worden doorlopen. De periode voorafgaand aan besluitvorming kan variëren van een aantal weken tot soms enkele maanden. De kans om tot aankoop over te gaan, kan dan al weer zijn verkeken omdat een andere partij wel direct heeft kunnen aankopen. Hoewel verzoeken om financiële bijdragen bijna altijd worden gehonoreerd, leiden deze werkwijze en de duur van de procedure tot minder flexibiliteit (zie kader 6.8).

Kader 6.8: Aanvraagprocedures en flexibiliteit

URCs zijn voor de uitvoering van hun werkzaamheden financieel afhankelijk van de drie moederorganisaties. Om projecten te kunnen uitvoeren vragen URCs subsidie aan bij (een of meerdere van) de moederorganisaties. Het doorlopen van de procedure kan een aantal weken duren, maar soms ook een aantal maanden. De aanvraag moet altijd door het bestuur van de subsidieverlenende instantie worden goedgekeurd. Beschikbare financiële middelen zijn niet geoormerkt voor besteding door een (bepaalde) URC of voor inzet voor een bepaald project. Omdat het totaal van aanvragen het beschikbare budget niet zelden overschrijdt, moet het bestuur een afweging maken met andere prioriteiten en projecten. Met de toename van het aantal URCs en het min of meer gelijk blijven van het landelijke budget is het proces van subsidieverlening langer gaan duren en is de kans op afwijzing van de aanvraag groter geworden. Vanuit LRC, de eerste URC die is opgericht na de pilot URCs, wordt aangegeven dat subsidieverlening in de eerste periode na oprichting een stuk sneller ging.

De mate waarin de uitvoering van de taken gezamenlijk gebeurt

Nu het takenpakket van de URCs is beschreven, is de volgende vraag in welke mate deze taken door de partijen gezamenlijk worden uitgevoerd. De medewerkers van beide organisaties zijn extern geworven en niet, zoals in Nederland vaak het geval is (deels) afkomstig van of gedetacheerd vanuit de moederorganisaties. Beide projectbureaus kunnen getypeerd worden als kleine, hechte teams waar medewerkers worden verdeeld naar deelprojecten. Ten aanzien van het primaire proces, de realisatie van de fysieke herstructurering geldt dat de (deel)projectleiders ('development managers') verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van alle URC-taken voor hun project. In hun dagelijkse werkzaamheden wisselen ze veel informatie uit en helpen ze elkaar zo nodig. Ze rapporteren aan de projectdirecteur.

De (deel)projectleiders vanuit Regenco en Sandwell sturen voor hun deelprojecten vaak projectteams aan waarin naast ambtenaren van de lokale overheid en/of van de andere moederorganisaties ook externe partijen deelnemen, zoals een architect, een adviseur en de ontwikkelaar (indien deze al is geselecteerd). LRC vervult voor de projecten uit het Masterplan een coördinerende rol in de totstandkoming van de plannen en zit de verschillende projectteams voor. Bij Regenco is het beeld gedifferentieerd. Soms coördineert Regenco de planvorming, maar soms is Regenco als één van de partijen betrokken in het planvormingsproces. De verschillende rollen van Regenco kunnen voor een deel verklaard worden door het feit dat ze in een aantal projecten stapten die al liepen, zoals de ontwikkeling van een grote supermarkt (Tesco) in combinatie met woningen waar de gemeente al tien jaar mee bezig was met de ontwikkelaar van Tesco en het theater (The Public) waar ook al ver gevorderde plannen waren. In dergelijke projecten bewaakt Regenco vooral het integrale perspectief van het masterplan in het project.

Conclusie hechtheid

De hechtheid van de samenwerking in de URCs is in het case onderzoek opgevat als de omvang van het takenpakket en de mate waarin de taken ook door de deelnemende partijen gezamenlijk worden uitgevoerd. De hechtheid van beide URCs ontloopt elkaar nauwelijks. Het aantal taken en de mate waarin taken gezamenlijk worden uitgevoerd zijn hetzelfde. Beide projectbureaus bestaan uit kleine teams waarbinnen elk lid weliswaar zijn eigen projecten heeft, maar veel uitwisselen, afstemmen en samenwerken. Afgemeten naar de rol in projecten zou Leicester iets hechter te noemen zijn dan Regenco.

6.3 Managementactiviteiten van de URC

Waar de bestuurskundige benadering van het New Public Management de nadruk legt op het belang van een aantal kenmerken van de organisatievorm om goede resultaten te bereiken, komt uit literatuur over governance en netwerkmanagement (zie bijvoorbeeld Agranoff en Mc Guire, 2001 en 2003; O'Toole, 1998; Koppenjan en Klijn, 2004) naar voren dat de mate waarin netwerkmanagement activiteiten worden toegepast een belangrijke invloed heeft op het te bereiken resultaat.

Deze paragraaf gaat in op de mate waarin de URC inzet op management en heeft derhalve betrekking op de vierde hypothese van het onderzoek, namelijk hoe meer management strategieën worden toegepast hoe beter het resultaat. De opbouw van deze paragraaf volgt de eerder in hoofdstuk drie geïntroduceerde indeling van management strategieën:

- Arrangeren; het betrekken van partijen.
- Verrijken; het tot stand brengen van inhoudelijke kwaliteit.
- Coördineren; het verbinden van partijen.
- Committeren en procesafspraken.

Elke paragraaf begint met de weergave van een aantal kwantitatieve bevindingen voor elk van deze categorieën.³⁵ Vervolgens worden deze bevindingen verder verdiept met in dossieronderzoek en interviews verzameld kwalitatief materiaal. Hierbij wordt rekening gehouden met het gegeven dat de vragenlijst een momentopname betreft en dat in het interview over een langere periode gekeken kan worden. In de bijlage 6 staat een tabel met gemiddelde scores, aantal respondenten en standaarddeviatie per stelling.³⁶

6.3.1 Arrangeren: het betrekken van partijen

De URCs zijn opgericht om een bepaalde herstructureringsopgave te realiseren. Hoewel ze elk een aantal taken en bevoegdheden hebben meegekregen om de opgave zelfstandig te realiseren, kunnen ze dit niet zonder andere partijen te betrekken en samen te werken. Arrangeren gaat over de mate waarin de URCs andere partijen betrekken.

In tabel 6.10 zijn de gemiddelde scores op basis van de ingevulde vragenlijsten weergegeven voor de mate waarin gesprekspartners vinden dat sprake is van de strategieën die vallen onder de categorie arrangeren. Leicester scoort hoger dan Regenco op deze strategie.

Tabel 6.10: Gemiddelde scores arrangeren

Project	Regenco	Leicester	Totaal
<i>Arrangeren</i>			
Relevante publieke partijen zijn betrokken via georganiseerde vormen van onderling overleg	3,60	4,18	4,00
Relevante private partijen zijn betrokken via georganiseerde vormen van onderling overleg	3,60	3,82	3,75
Relevante maatschappelijke partijen zijn betrokken via georganiseerde vormen van onderling overleg	3,20	3,27	3,25
In iedere nieuwe fase van het project worden nieuwe partijen opgezocht en worden daarmee nieuwe verbindingen aangegaan	3,40	4,09	3,88
Gemiddelde per project	3,45	3,84	

³⁵ Ter voorbereiding op de interviews hebben gesprekspartners een korte vragenlijst gekregen. Een van de vragen had betrekking op welke management strategieën uit de vier categorieën de wijkontwikkelingsmaatschappijen inzetten en in welke mate.

³⁶ De score in de kolom totaal is steeds berekend door het gemiddelde te nemen van het totale aantal respondenten op die stelling. De N is niet voor alle stellingen hetzelfde omdat sommige respondenten een of meerdere stellingen niet hebben ingevuld.

Betrekken van publieke, private en maatschappelijke partijen

Bij LRC zijn de relevante publieke, private en maatschappelijke partijen het meest intensief betrokken, zo komt naar voren. De betrokkenheid van *publieke partijen* scoort het hoogst. Op zich niet vreemd omdat de drie moederorganisaties zijn vertegenwoordigd in het bestuur en medewerkers van deze organisaties in de verschillende projectteams deelnemen. Daarnaast is er ook regelmatig contact over de aanvraag van financiële middelen benodigd voor de ontwikkeling.

Beide URCs overleggen regelmatig met *private partijen*. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen drie categorieën van private partijen: lokale ondernemers, ontwikkelaars en beleggers en grondeigenaren. De lokale ondernemers hebben een vertegenwoordiging in het bestuur en worden vooral betrokken vanwege het lokale draagvlak voor de herstructurering. Ontwikkelaars en beleggers worden aangetrokken om in het gebied te investeren en zo de herstructurering te realiseren. Het aantrekken van private investeringen was bij de oprichting van de URCs een belangrijke doelstelling voor deze organisaties. Bij veel van de projecten hebben zich gedurende de tijd ontwikkelaars en beleggers aangesloten. Private interesse was voor de komst van de URC vrijwel afwezig en niet vanzelfsprekend (zie kader 6.9).

Kader 6.9: Opkomst private betrokkenheid bij beide URCs

In beide projecten hebben de aanwezigheid van een URC, de gemaakte masterplannen met de integrale lange termijn visies en de uitgewerkte deelplannen een belangrijke rol gespeeld in het interesseren van private partijen. In beide projecten is nu bijvoorbeeld geïnvesteerd in de kantorenmarkt (LRC; New Business Quarter en Regenco; All Saints). Dit betekende zowel in Sandwell als Leicester de eerste investeringen in de kantorenmarkt sinds lange tijd. In het plangebied van Regenco heeft de strategische keuze om West-Bromwich tot centrum van Sandwell te maken bijgedragen aan de komst van private partijen. En in Leicester had de contractering van de ontwikkelaar voor het winkelcentrum (Highcross shopping centre) een positief effect op de aantrekkelijkheid van Leicester voor andere ontwikkelaars.

De private interesse staat vanaf 2008 onder druk vanwege de toen ontstane financiële crisis. Sommige plannen worden herzien en investeringen worden uitgesteld. Beide URCs reageren op deze teruggang door nog eens goed naar projecten te kijken en in samenwerking met de lokale overheid te kijken wat de publieke sector kan doen om het voor private partijen direct aantrekkelijk te maken om te investeren als de markt weer aantrekt. Zo wordt er bijvoorbeeld doorgedaan met het bouwrijp maken van een aantal locaties om zo direct te kunnen doorpakken als de markt weer aantrekt.

De betrokkenheid van grondeigenaren verschilt tussen Regenco en Leicester. LRC heeft in vergelijking tot Regenco met veel meer individuele grondeigenaren te maken. Het karakter van de oorspronkelijk gevestigde industrie in Leicester is hiervan de oorzaak. Die bestond namelijk uit een grote verzameling van vooral relatief kleine bedrijven. Met het wegtrekken van de industrie kwamen dus ook veel kleine percelen vrij die vervolgens op individuele basis een andere bestemming hebben gekregen. Het versnipperde grondbezit heeft een complexiteitsverhogend effect op de herontwikkeling, om-

dat de grondeigenaren of uitgekocht moeten worden of moeten worden verleid tot participatie in een integraal perspectief. Tot dit laatste zijn ze uit zichzelf veel minder geneigd; ze willen vooral hun eigen bezit herontwikkelen. Bovendien heeft de gemeente zelf relatief weinig grondposities en is er ook niet veel geld beschikbaar om grondposities in te nemen. In de verschillende deelprojecten van LRC wordt getracht te overleggen, onderhandelen en/of samen te werken met deze grondeigenaren. Dat is niet gemakkelijk (zie kader 6.10).

Kader 6.10: Overleg met private grondeigenaren in Leicester

De veelheid aan verschillende grondeigenaren speelt vooral in de projecten Wolsey Island, Waterside en St Georges. Het creëren van een constructieve vorm van overleg is niet gemakkelijk.

In het project Wolsey Island is tijdens het project een maandelijks overleg tussen LRC en de zes grondeigenaren ingesteld. De wijze waarop deze bijeenkomsten verlopen, wordt door gesprekspartners omschreven als constructief en open. Het overzichtelijke aantal en het feit dat het merendeel professionele partijen zijn, zal hieraan zeker bijdragen. Problemen worden besproken en oplossingen worden gezocht, waaraan iedereen dan ook bijdraagt. Een issue was het tracé en de kostenverdeling voor de ontsluitingsweg die over het terrein van alle grondeigenaren loopt en essentieel is voor het succes van het project.

In Waterside en ook St Georges zijn veel meer verschillende (vaak particuliere) eigenaren. Overleg is niet alleen lastig te organiseren. Het maken van gezamenlijke afspraken is zo nodig nog lastiger. Gesprekspartners noemen als strategische fout dat er in het masterplan niets is vastgelegd over een verplichte gemeenschappelijke bijdrage (een zogenaamde 'section 106 payment'). Dat had de onderhandelingen een stuk kunnen vereenvoudigen.

De betrokkenheid van *maatschappelijke partijen* scoort bij beide URCs ongeveer gelijk en is gemiddeld genomen het laagste van de drie categorieën van partijen. Maatschappelijke partijen waar mee overlegd wordt, zijn bijvoorbeeld de andere samenwerkingsverbanden die in het plangebied actief zijn (onder meer Urban Living en Greets Green in Sandwell en LSEP in Leicester). Afstemming is over het algemeen gericht op de inhoud van plannen, de onderlinge taakverdeling of verkrijging van financiële middelen.

Ook is de gemeenschap een belangrijke groep die valt binnen de categorie maatschappelijke partijen. Het onderhouden van een goede relatie met de gemeenschap is over het algemeen lastig. Weliswaar zoeken beide URCs op gezette tijden contact met de gemeenschap en lukt dat ook (bijvoorbeeld in de consultatie van het masterplan; zie kader 6.11). Over het algemeen is het niet gemakkelijk om de gemeenschap structureel te betrekken bij de werkzaamheden van de URCs. De activiteiten van zowel Regenco als LRC blijken in de praktijk relatief ver af te staan van de belevingswereld van de gemeenschap. Bewoners kunnen zich niet goed identificeren met abstracte strategieën. Ze willen resultaat zien en als er geen beweging is, is de neiging groot om afwijzend te reageren.

Kader 6.11: Organisatie consultatie van het masterplan

Beide URCs hebben in de fase van opstelling van het masterplan een publiek consultatieproces ingezet. In beide gevallen was de belangstelling hiervoor goed. In Leicester bestond dit uit verschillende onderdelen gericht op verschillende doelgroepen: interviews met ongeveer honderd stakeholders, een klankbordgroep van burgers, een stakeholder panel dat werd geconsulteerd in elke fase, het organiseren van debat met buurtorganisaties en er is een publieks tentoonstelling rondom de plannen georganiseerd. Er werden gedurende het proces een aantal ideeën aangedragen waar men wat mee kon. De oude markt is bijvoorbeeld mede als gevolg van de consultatie op zijn plaats gebleven. Daarnaast organiseerde men in Leicester veel media aandacht op de lokale televisie en in de krant en zijn er ook filmpjes te downloaden van Youtube. In Sandwell heeft men vooral stakeholder workshops gehouden ten tijde van de opstelling van de plannen. De consultatiestrategie was minder gericht op diverse doelgroepen.

De managementinspanningen van zowel Regenco als Leicester aangaande het betrekken van partijen, zijn voor een belangrijk deel intern gericht. Het goed managen van de samenwerking binnen de structuur van de URC is al een gehele opgave. Bij het betrekken van andere partijen lijkt in eerste instantie te worden gekeken wat praktisch en nodig is voor realisatie van de opgave.

Betrekken van nieuwe partijen

Zowel Regenco als Leicester gaan op zoek naar nieuwe partijen om te betrekken in de verschillende fasen van het herontwikkeling. Private partijen die de ontwikkeling kunnen realiseren (ontwikkelaars en bouwbedrijven) participeren niet in de URC zelf, zoals in Nederland wel het geval is. Het gevolg hiervan is dat er voor de realisatie van elk project afzonderlijk nieuwe partijen betrokken moeten worden. Dit is wellicht een verklaring voor de in vergelijking met Nederland wat hogere gemiddelde score.

Naast de betrokkenheid van commerciële ontwikkelaars wordt in beide projecten de betrokkenheid van ontwikkelaars die getypeerd kunnen worden als maatschappelijke of publieke ontwikkelaars groter. Wat deze partijen ontwikkelaars anders maakt is dat er overheidsorganisaties risicodragend in deelnemen en dat ze hierdoor, in tegenstelling tot de andere ontwikkelaars, gemakkelijker in projecten met een hoger risicoprofiel kunnen en willen stappen. De ontwikkelaars richten zich specifiek op projecten die op minder belangstelling kunnen rekenen van de private ontwikkelaars (zie kader 6.12).

Kader 6.12: Maatschappelijke ontwikkelaars

PxP West Midlands is een ontwikkelende partij die is opgericht in 2007. Deelnemende partijen zijn de regionale ontwikkelingsmaatschappij (Advantage West Midlands), Langtree en Bank of Scotland. Langtree is een ontwikkelaar en belegger met een grote portefeuille in heel Groot-Brittannië die zich toelegt op stedelijke herstructurering. Doel van PxP is het geven van een impuls aan de ontwikkeling van het gehele gebied dat onder verantwoordelijkheid valt van de regionale ontwikkelingsmaatschappij. PxP is onder meer bezig met een groot project voor Regenco, namelijk een woningbouwontwikkeling langs de kanalen die Sandwell met Birmingham verbinden (Smethwick). De totale begroting is £42 miljoen. Gepland zijn ongeveer 200 woningen waarvan een kwart ontworpen is voor gezamenlijk eigenaarschap en/of sociale huur. Co-financiers van het project zijn het nationale herstructureringsagentschap £6,5 miljoen en Urban Living voor £3,2 miljoen.

Blueprint is een samenwerkingsverband dat actief is in het gebied van de regionale ontwikkelingsmaatschappij voor de East Midlands (EMDA). De oprichting vond plaats in 2005. Het is een 50/50 publiek/private samenwerking tussen de regionale ontwikkelingsmaatschappij EMDA (25%), het nationale herstructureringsagentschap (25%) en een samenwerking tussen pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen die in herstructurering investeert (Igloo: 50%). *Blueprint* is betrokken bij drie projecten in Leicester: de ontwikkeling van het Digital Media Centre en de ontwikkeling van twee woningbouwprojecten (Waterside en Wolsey Island).

Conclusie arrangeren

De URCs hebben de partijen die betrokken moeten worden voor de realisatie van de opgave goed in beeld. Met deze partijen vindt regelmatig overleg plaats. De betrokkenheid van maatschappelijke partijen scoort (net als in Nederland) relatief het laagste. Naast de focus op de interne samenwerking binnen de URC, zijn de inspanningen er ook op gericht om nieuwe partijen te betrekken in nieuwe fasen van het project. Immers om de verschillende deelprojecten van de herstructureringsopgave ook daadwerkelijk te realiseren zijn steeds nieuwe partijen nodig. Partijen die niet deelnemen in de URC zelf. In Nederland nemen deze partijen of deel in de wijkontwikkelingsmaatschappij of is er een ontwikkelconsortium dat een preferente positie heeft.

6.3.2 Verrijken: het tot stand brengen van inhoudelijke kwaliteit

URCs hebben de taak plannen te (laten) opstellen die moeten leiden tot de gewenste inhoudelijke kwaliteit van de herstructurering. Hierbij gaat het zowel om het niveau van de totale opgave (integrale visie op de herontwikkeling van het gebied vastgelegd in een masterplan) en het niveau van de deelprojecten (kaders, verkenningen, ontwerpen, financiële ramingen, et cetera).

In tabel 6.11 zijn de gemiddelde scores weergegeven voor de mate waarin er binnen elk project sprake is van managementactiviteiten gericht op verrijking. LRC scoort op alle stellingen beter dan Regenco, soms zijn de verschillen klein en soms zijn de verschillen groter.

Tabel 6.11: Gemiddelde scores verrijken

Project	Regenco	Leicester	Totaal
<i>Verrijken</i>			
Er wordt in dit project geprobeerd om verschillende opvattingen zichtbaar te maken en mee te nemen in de besluitvorming	3,80	3,82	3,81
Er gaat in dit project voldoende aandacht uit naar uitwisseling van informatie en onderlinge standpunten	3,00	3,73	3,50
Bij het verzamelen van informatie wordt de nadruk gelegd op het ontwikkelen en vaststellen van gemeenschappelijke uitgangspunten en informatiebehoeften	3,40	3,91	3,75
Er is voldoende aandacht voor het betrekken van externen die nieuwe ideeën en oplossingen kunnen aandragen	3,40	3,61	3,56
Gemiddelde per project	3,40	3,77	

Verschillende opvattingen, uitwisseling en gemeenschappelijke uitgangspunten

In algemene zin gaat de ontwikkeling van plannen binnen de URC als volgt. De projectbureaus van Regenco en Sandwell stellen een aantal kaders in de vorm van uitgangspunten en informatiebehoeften. Deze worden ter goedkeuring voorgelegd aan het bestuur en daarna wordt bij een of meerdere moederorganisaties een verzoek tot subsidie ingediend. Na honorering huurt de URC de benodigde expertise in. Het kan hierbij gaan om economische adviesbureaus, ontwerpers (architecten, stedenbouwkundigen), ingenieursbureaus, financiële adviseurs, et cetera. De URC fungeert vervolgens als platform waarbinnen de inhoudelijke plannen tot stand komen.

In de totstandkoming van de masterplannen hebben beide URCs gezocht naar het zichtbaar maken van verschillende opvattingen, uitwisseling van standpunten en formuleren van gemeenschappelijke uitgangspunten. Het was hierbij niet alleen belangrijk dat er mooie nieuwe woningen en voorzieningen zouden worden gerealiseerd. Weliswaar kijken URCs door een fysieke bril naar de problematiek, uiteindelijk moet de sociale en economische ontwikkeling van het gebied een impuls krijgen. Het ontwerp perspectief was zeker belangrijk in de masterplannen, maar stond niet centraal. Het economische perspectief en de focus op aantrekkelijkheid voor de private sector waren evenzo belangrijk.

Het resultaat van het proces van opstelling van de masterplannen was een integrale visie, waarin de nadruk lag op het lange termijn economisch perspectief en de commerciële aantrekkelijkheid. De masterplannen hebben vanwege dit perspectief een ander karakter. Het plan bevat hiernaast een ruimtelijke uitwerking op hoofdlijnen. De

onafhankelijke positie van URCs heeft hier volgens betrokkenen aan bijgedragen. Het resultaat verschilt van plannen die door de gemeente zelf of door een private partij alleen opgesteld zouden zijn. In de opstelling van de plannen is daarnaast getracht de inbreng van de lokale gemeenschap zo goed mogelijk bij de besluitvorming te betrekken (zie ook kader 6.11). Aangezien de plannen ambitieus waren en de gevraagde private investeringen fors, nam de twijfel over de haalbaarheid van het plan als totaal na publicatie toe. Immers de publieke middelen waren beperkt (zeker in de relatie tot de gewenste investeringen) en private partijen stonden niet in de rij om in Sandwell of Leicester te investeren. Uitvoering moest derhalve gefaseerd plaatsvinden.

In de uitwerking van het masterplan in gedetailleerde plannen hebben Regenco en LRC vastgehouden aan de gemeenschappelijke uitgangspunten voor de herontwikkeling zoals geformuleerd in de masterplannen. Alle projecten moesten zoveel en zo goed mogelijk passen binnen deze visie. Hierbij hebben Regenco en Sandwell steeds goed naar het verband tussen de verschillende deelprojecten gekeken, zodat het met het geheel van deelprojecten mogelijk was de gestelde doelstellingen te behalen. Juist in de uitwerking werden de eisen aan de kwaliteit en de mate van uitwerking van het ontwerp steeds belangrijker.

Beide URCs besteden in hun managementinspanningen aandacht aan uitwisseling van informatie en onderlinge standpunten en de ontwikkeling van gemeenschappelijke uitgangspunten. LRC meer dan Regenco. LRC leek hier ook meer toe in staat gezien de rol die beide URCs vervulden in de deelprojecten. LRC was voorzitter van de projectteams. De rol van Regenco vertoonde van project tot project variatie. Soms was Regenco voorzitter, soms als een van de partijen betrokken in het planvormingsproces. De rol van voorzitter biedt meer mogelijkheden om de regie strak in handen te houden en te sturen op de wijze waarop de plannen werden gemaakt en gezamenlijkheid.

Aandacht voor nieuwe ideeën en innovatieve oplossingen

De managementinspanningen van LRC zijn gezien de gemiddelde score iets meer gericht op het genereren van nieuwe ideeën en innovatieve oplossingen dan Regenco. Een verklaring hiervoor kan wellicht worden gevonden in de wat complexere situatie in Leicester op de volgende twee punten. De veelheid aan private grondeigenaren vergde nieuwe ideeën en innovatieve oplossingen. Daarnaast speelde in Leicester de relocatie van zittende bedrijven veel meer dan in Sandwell. Deze bedrijven zaten veelal voor een lage huur op een in hun ogen prima locatie. Het uitplaatsen van dergelijke bedrijven vergde de nodige creativiteit. Bedrijven in Sandwell hebben over het algemeen een grotere schaal en bovendien waren veel sites al leeg.

De gemiddelde score in Engeland is iets hoger dan de gemiddelde score in Nederland. Opnieuw kan dit wellicht worden verklaard doordat de URC per deelproject ook steeds nieuwe of andere private partijen moet betrekken om de opgave te realiseren en dat deze partijen in Nederland in de WOM participeren ofwel al een preferente ontwikkelpositie hebben.

Conclusie verrijken

De managementinspanningen van de URCs in het kader van verrijking focussen zich vooral op de totstandkoming van goede plannen (het masterplan en deelplannen). LRC is daarin meer op uitwisseling van informatie en standpunten en gemeenschappelijkheid gericht dan Regenco dat meer zelfstandig opereert. In eerste instantie richten de inspanningen zich op partijen binnen de URC, vervolgens op de private partijen die de opgave moeten realiseren.

6.3.3 Coördineren: het verbinden van partijen

Een URC coördineert het herstructureringsproces. Uitdaging van de URC is daarbij het verbinden van de verschillende betrokken partijen. De vraag die in deze paragraaf centraal staat, is hoe deze coördinerende rol wordt vervuld. Activiteiten die bij een dergelijke rol passen zijn communicatie, het maken van keuzes, management van de relaties en het tot elkaar brengen van tegengestelde belangen.

In tabel 6.12 zijn de gemiddelde scores op basis van de ingevulde vragenlijsten weergegeven voor de mate waarin gesprekspartners vinden dat sprake is van de strategieën die vallen onder de categorie coördineren. Op alle stellingen scoort Leicester hoger dan Regenco.

Tabel 6.12: Gemiddelde scores coördineren

Project	Regenco	Leicester	Totaal
<i>Coördineren</i>			
In het project wordt voldoende aandacht besteed aan de communicatie tussen de verschillende partijen	3,20	3,64	3,50
In het project ligt de nadruk op het gezamenlijk maken van keuzes, zodat partijen zich herkennen in de richting van het project	3,40	3,91	3,75
In het project wordt aandacht besteed aan relaties tussen partijen en personen, waarop die gebaseerd zijn, hoe deze zich hebben ontwikkeld en ontwikkelen	2,60	3,82	3,44
Bij impassen en problemen in het project wordt gezocht naar het tot elkaar brengen van tegengestelde belangen	3,40	4,00	3,81
Gemiddelde per project	3,15	3,84	

Mate waarin er aandacht is voor communicatie

De URCs hebben beide veel aandacht besteed aan communicatie tussen de partijen. LRC kon zich in de communicatie gemakkelijker onderscheiden dan Regenco. Immers

in Sandwell waren meer samenwerkingsverbanden actief – deels ook met herstructureer-
ringstaken – die ook communicatie activiteiten ontplooiden. In hun communicatie heb-
ben beide URCs zich niet alleen gericht op de partijen die vertegenwoordigd zijn in het
bestuur. De aandacht is ook uitgegaan naar partijen buiten het bestuur.

In het voorgaande is al aan de orde geweest dat beide URCs worstelden met een effec-
tieve opzet van de communicatie richting de gemeenschap en het vormgeven van hun
betrokkenheid. Illustratief is hier een voorbeeld van LRC. Na de uitgevoerde brede
consultatie in de masterplanfase, wilde LRC ook in de volgende fase de relatie met de
gemeenschap warm houden. Een expliciete uitnodiging aan alle actieve maatschappe-
lijke groeperingen en verbanden in Leicester (ongeveer 800) om continu in gesprek te
blijven over de ontwikkelingen en de plannen, leverde een buitengewoon lage positieve
respons op. Slechts drie groepen reageerden positief. Wel werd aangegeven dat er
graag meegepraat werd over concrete plannen die voor de specifieke groepen relevant
waren. Geen algemene bijpraatsessies en communicatiedocumenten dus, maar wel
communicatie over concrete plannen.

Naast de algemene communicatie uitingen over voortgang van het project als geheel, is
in het vervolg de aandacht voor communicatie over concrete plannen richting specifi-
ke doelgroepen toegenomen. Vooral via workshops en consultatiesessies met de rele-
vante stakeholders. Lastig bleef het echter nog steeds om de gemeenschap op een goe-
de manier te betrekken. Wat hier wellicht meespeelt, is dat het vertrouwen van de ge-
meenschap in een positieve verandering in beide gebieden niet erg groot was. In Sand-
well was dit misschien sterker het geval dan in Leicester, omdat een aantal projecten
die Regenco overnam al jaren liep zonder concreet zichtbaar resultaat voor de gemeen-
schap. Waarom zou het dan nu wel gaan lukken? Het behalen van concrete resultaten is
dan als eerste van groot belang. Het op een goede manier communiceren van deze re-
sultaten naar de gemeenschap kan bekendheid met en draagvlak en support voor de
activiteiten vergroten.

Een respondent spreekt in dit verband over ‘drip feeding the message out to the peo-
ple’; stukje bij beetje het verhaal vertellen met concrete resultaten als voorbeeld. Beide
URCs zouden dit beter kunnen doen. Gaandeweg het traject, als er ook meer concrete
resultaten komen, zie je dat ze dit ook meer doen. Het is niet voor niets dat responden-
ten van beide URCs aangeven dat de eerste concrete resultaten van heel groot belang
waren voor de voortgang van het project.

De gezamenlijkheid van het maken van keuzes

De managementinspanningen van Regenco en LRC ten aanzien van het maken van
keuzes zijn vooral gericht op de partijen in het bestuur. Daarbinnen was de meeste
focus gericht op de drie moederorganisaties: de lokale overheid, de regionale ontwik-
kelingsmaatschappij en het nationale herstructureeringsagentschap. Belangrijke momen-
ten zijn bijvoorbeeld geweest de vaststelling van het masterplan, besluiten over de
deelplannen en het aangaan van relaties met private partijen.

Na vaststelling van het masterplan is er bijvoorbeeld bij beide organisaties goed gekeken naar de fasering van de werkzaamheden. Immers beide organisaties hadden in relatie tot de opgave waarvoor ze zich gesteld zagen een beperkte capaciteit; wat doe je dan als eerste? In beide projecten is er toen een prioritering gemaakt (zie kader 6.13).

Kader 6.13: Prioritering bij Regenco en LRC

De projecten van Regenco zijn verdeeld in twee categorieën: prioriteitsprojecten en lange termijn projecten. In een eerste slag kregen negen van de twaalf projecten prioriteit, maar in een tweede slag is dat aantal teruggebracht tot zeven. De lange termijn projecten werden op een dusdanige manier gemanaged dat als er zich kansen zouden voordoen om aan te sluiten deze niet onbenut gelaten moesten worden. In het lange termijn project Hill Top bijvoorbeeld kwam een stuk grond relatief goedkoop op de markt en meldde zich ongeveer tegelijkertijd een kansrijke ondernemer met aantrekkingskracht voor de rest van de ontwikkeling. Nadat de gemeente de voorbereiding had opgepakt, kon Regenco het project overnemen.

De prioritering bij LRC leidde ertoe dat een van de vijf deelprojecten (de woningbouw van New Community) op de lange baan geschoven zou worden. Deze prioritering is niet alleen belangrijk geweest voor de interne organisatie en het inzetten van capaciteit, maar ook om aan de buitenwereld te laten zien wat de URG wel en niet doet. Zo kon ook worden voorkomen dat verkeerde verwachtingen zouden worden gewekt in de richting van de gemeenschap.

Naast gezamenlijk maken van keuzes op het niveau van het bestuur en de partijen die daarin participeren, richten de managementinspanningen zich ook op het gezamenlijk maken van keuzes in deelprojecten. Zoals in de vorige paragraaf (over verrijken) aan de orde kwam, hebben Regenco en LRC in een aantal deelprojecten een andere rol. Als voorzitter kun je meer sturen op het gezamenlijk maken van keuzes. Als je een van de partijen bent, zoals Regenco in een aantal projecten, kun je trachten de besluitvorming te beïnvloeden. Regenco zag zichzelf in die projecten meer als een hoeder van het integrale belang. Regenco zat niet aan het stuur en probeerde partijen meer vanaf de zijlijn tot elkaar te brengen. In de herontwikkeling van de Tesco site bijvoorbeeld, die al lang was gestart voordat Regenco werd opgericht, heeft Tesco de regie. Tesco heeft een eigen ontwerpteam en ontwikkelaar ingeschakeld en Regenco keek vanuit een adviesrol of er voldoende rekening werd gehouden met de verbinding met de rest van het centrum van West-Bromwich.

Management van relaties

Voor wat betreft het aandacht besteden aan *relaties tussen partijen en personen* bestaat een groot verschil in score tussen Regenco (2,60) en Leicester (3,82). Uit de score van Regenco zou afgeleid kunnen worden dat er relatief weinig aandacht is voor het management van relaties. Uit de interviews is naar voren gekomen dat dit bij aanvang wellicht het geval was, maar dat deze aandacht zich gedurende de tijd lijkt te ontwikkelen. Een respondent stelt dat de ‘political nose’ van Regenco bij aanvang praktisch

afwezig was, daarmee doelend op weinig begrip voor de context en ook andere prioriteiten waarbinnen gemeenten moeten werken (zie kader 6.14).

Kader 6.14: Relatie tussen Regenco en lokale overheid

Vanaf de oprichting was het zoeken naar een goede relatie en werkverhouding tussen Regenco en de lokale overheid. Voor de uitvoering van haar werkzaamheden had Regenco de lokale overheid op verschillende momenten nodig, bijvoorbeeld als het ging om verkrijgen van bestaande plannen, informatie over vergunningprocedures en grondeigendom en het verkrijgen van financiële middelen om aan te kopen of subsidies. In de ogen van de lokale overheid leek Regenco zichzelf als bovengeschatte partij te beschouwen en van de lokale overheid te verwachten dat zaken direct geregeld en/of besloten zouden worden. Hierbij negerend dat overheden werken in een context waarbinnen afwegingen gemaakt moeten worden tussen de verschillende prioriteiten. Waarom zou de lokale overheid zonder meer besluiten om vijf miljoen aan een parkeergarage te besteden, terwijl dit ook in armoedebestrijding gestopt zou kunnen worden. Het maken van dit soort afwegingen kost tijd. Regenco vatte dat aanvankelijk op als een gebrek aan commitment van de centrale overheid aan het ambitieuze herstructureringsplan dat er was en zat de ambtenaren steeds behoorlijk achter de broek. Aanvankelijk was Regenco meer bezig met overtuigen op inhoud en argumentatie dan met het onderhouden van een productieve werkrelatie. De sfeer was: jullie moeten dit voor ons regelen.

Naarmate het traject vorderde, ontstond er meer begrip voor elkaars rol en positie en werd de werkrelatie productiever. Omdat de gekozen opstelling weinig effectief was, maar ook omdat het steeds duidelijker werd dat Regenco partijen moest beïnvloeden en moest onderhandelen (of zoals een respondent het formuleerde: aanwenden van de ‘power of influence’) om resultaten te behalen. Immers Regenco, maar ook LRC, heeft geen eigen bevoegdheden om de visie uit het masterplan zelf te realiseren. Beide URCs zijn voor de realisatie van de opgave afhankelijk van de drie partners voor planningsbevoegdheden en financiële middelen en van private partijen om in de ontwikkelingen te stappen.

Ook in Leicester moest de onderlinge relatie tussen LRC en de gemeente zich zetten. LRC had daarbij vanaf de aanvang wel veel aandacht voor de relatie en stelde zich minder op als bovengeschatte partij. Waar LRC vooral tegenaan liep was de verkoking binnen het ambtelijk apparaat en de relatieve onbekendheid van de visie zoals verwoord in het masterplan op ambtelijk niveau. Hier heeft de LRC, overigens net als de gemeentelijke organisatie zelf, veel werk verricht.

Omgang met tegengestelde belangen

Gezien de verschillende partijen die betrokken zijn in de URC en daarbuiten is het vrijwel zeker dat belangentegenstellingen van bepaalde partijen op enig moment in het proces opkomen. Uit de scores komt naar voren dat LRC daar meer op gericht is dan Regenco. De complexe uitgangssituatie in Leicester vormt hier wellicht een verklaring voor.

Zoals al eerder is aangestipt waren in *Leicester* een stuk meer grondeigenaren dan in Regenco. Dit als gevolg van de industriële geschiedenis van de stad met veel kleine faciliteiten. Daar kwam nog bij dat private partijen ook veel speculatieve aankopen hebben gedaan in de fase van het masterplan. Interview partners gaven aan dat de openheid van het consultatie proces het nadeel had dat alle partijen precies wisten waar er wat ging gebeuren en op basis daarvan grondposities hebben verworven. Een beweging die ook in Nederland op verschillende plaatsen zichtbaar is, bijvoorbeeld bij de Vinex-ontwikkeling waar ontwikkelaars oude landbouwgronden opkochten anticiperend op woningontwikkeling. Terugkijkend zeggen interview partners uit Leicester dat er van te voren afspraken gemaakt hadden moeten worden over gezamenlijke toekomstige bijdragen van deze landeigenaren met het oog op integrale ontwikkeling. Dit type arrangementen was geen onderdeel van het masterplan waardoor elk arrangement individueel onderhandeld moest worden.

Een ander voorbeeld hoe LRC heeft geprobeerd belangen te verbinden komt naar voren in Leicester Science Park. Hier was een discussie tussen de ontwikkelaar en de lokale overheid over het behoud van enkele zeer oude bomen. De ontwikkelaar wilde de bomen omhakken en de gemeente wilde ze behouden. LRC heeft een derde partij ingebracht (een landschapsarchitect) die een onafhankelijke studie deed naar de effecten. De plannen zijn vervolgens zo aangepast dat beide partijen zich hierin kunnen vinden.

Ook *Regenco* probeert zo goed mogelijk tegengestelde belangen met elkaar te verbinden. Als het aan de ontwikkelaar van het Tesco terrein ligt wordt dit terrein optimaal ingericht vanuit het eigen perspectief. Dit hield in de aanvankelijke plannen in dat de gebouwen vooral ‘met de rug naar het centrum van West-Bromwich’ geplaatst zouden worden, omdat dit meer bouwvolume op zou leveren. Een ontwikkeling die vanuit het perspectief van Regenco ongewenst was, omdat op deze manier geen goede integratie plaats zou vinden met het stadscentrum.

Tegengestelde belangen komen soms ook voort uit ontwikkelingen in de omgeving van het plangebied waar zich potentieel concurrerende ontwikkelingen kunnen voordoen. De vraag die dan gesteld kan worden is wat het effect hiervan is. Eind 2008 kwamen er plannen naar buiten voor een Eco Town in Pensbury waar woningbouw ontwikkeld moest gaan worden. Deze ontwikkeling net buiten het plangebied van LRC was mogelijk concurrerend met de ontwikkelingen van LRC. LRC heeft vervolgens een onderzoek gedaan naar de mate van concurrentie en de resultaten bij de lokale overheid onder de aandacht gebracht. Het initiatief is niet gestopt, maar over de verdere ontwikkeling zal wel worden afgestemd.

Conclusie coördineren

Beide URCs zijn sterk gericht op het verbinden van partijen. Regenco stelde zich aanvankelijk meer op als bovengeschikte partij, maar de opstelling heeft zich gedurende de tijd ontwikkeld. De strategie van beide URCs kan het best worden omschreven als het op de agenda en in de hoofden van mensen houden van de visie die in het masterplan

uiteengezet is. Beide URCs zijn bezig met het communiceren en verkopen van de visie en het bij elkaar brengen van belangrijke partijen voor realisatie van de projecten. Gesprekspartners typeren een URC als onafhankelijke facilitator, katalysator en onderhandelaar ('honest broker aimed at dealmaking' of 'enabler').

6.3.4 Procesafspraken en committeren

Een laatste categorie van activiteiten van het management heeft betrekking op het maken van procesafspraken over verschillende zaken, zoals de wijze van overleg en besluitvorming en het committeren van partijen. Gemaakte procesafspraken zijn vastgelegd in verschillende documenten. Beide URCs hebben een businessplan dat periodiek wordt geactualiseerd. Daarnaast zijn er ook de overheidsrichtlijnen voor URCs waarin een aantal zaken omtrent de samenwerking wordt vastgelegd.

De vraag die hier centraal staat, is hoe de URC stuurt op procesafspraken en partijen bindt. In tabel 6.13 zijn de gemiddelde scores op basis van de ingevulde vragenlijsten weergegeven voor de mate waarin gesprekspartners vinden dat er sprake is van de strategieën die vallen onder de categorie procesafspraken en committeren. Overall scoort Leicester hoger op deze strategieën.

Tabel 6.13: Gemiddelde scores procesafspraken en committeren

Project	Regenco	Leicester	Totaal
<i>Procesafspraken en committeren</i>			
In het project worden expliciet afspraken gemaakt over de organisatorische vorm van samenwerking (projectgroepen, stuurgroepen, etc.)	3,00	3,27	3,19
In de onderlinge afspraken is bewust ruimte ingebouwd om daarvan af te kunnen wijken als dat opportuun is	3,60	3,82	3,75
Partijen binden elkaar door het maken van afspraken waar ze elkaar zo nodig aan houden	3,40	3,27	3,31
Uittreden van partijen wordt mogelijk gemaakt om belangen te beschermen	3,40	3,82	3,69
In afspraken over dit project wordt aandacht besteed aan regels voor conflict hantering	3,40	3,18	3,25
Partijen nemen zo nodig enig verlies ten aanzien van hun eigenbelang door de binding die wordt gevoeld met het project	3,00	3,91	3,63
Gemiddelde per project	3,30	3,55	

Expliciete afspraken over de organisatorische vorm van de samenwerking

De scores van Regenco en LRC ontlopen elkaar niet veel. Dit wordt mede veroorzaakt doordat de structuur van de samenwerking in URCs voor een groot deel is geüniformeerd. Er is een projectbureau met een bestuur. Daarnaast zijn er project- en/of werkgroepen. Wellicht is de uniformering ook een verklaring voor de gemiddeld laagste score van deze strategie. Veel afspraken liggen al vast.

Ruimte om af te wijken versus binding door afspraken

De scores op de stellingen geven aan dat URCs organisaties zijn waarin flexibiliteit in inhoud en vorm van de samenwerking relatief meer nadruk krijgt dan het elkaar (formeel) binden. Het URC model brengt met zich mee dat deze organisaties niet meer eigen bevoegdheden hebben dan de afzonderlijke partners willen afstaan. In de praktijk lijken zowel Regenco als LRC vooral te beschikken over ‘de power of influence’. Ze faciliteren de ontwikkeling en trachten de verschillende partijen op een zachte manier te binden aan acties en afspraken. Een goede relatie met de belangrijkste stakeholders is daarom van groot belang.

De relatie is niet alleen van belang op het hoge niveau (van het bestuur), maar ook op het niveau van leidinggevenden en medewerkers binnen de samenwerkende organisaties. Doel, aanleiding en masterplan van Regenco en LRC waren op senior niveau veelal bekend en konden ook op commitment rekenen. Op lager niveau was dit lastiger. In beide projecten zijn voorbeelden genoemd van activiteiten die worden vertraagd of gefrustreerd, omdat medewerkers de integrale doelen van het masterplan niet in beschouwing namen, niet conform de doelen handelden of deze soms niet kenden. In de interviews met LRC is het voorbeeld genoemd van een ambtenaar die niet wilde meewerken aan het wijzigen van het tracé van een weg in het Science Park, omdat hij niet overtuigd was van nut en noodzaak van het Science Park als geheel, een van de prioriteitsprojecten uit het masterplan.

Uittreden van partijen

De scores voor beide URCs zijn relatief hoog, ook in vergelijking met Nederland. Partijen die deelnemen in de URCs gaan, behalve de drie moederorganisaties, geen zwaar financieel commitment aan. Daarnaast dragen de URCs zelf geen risico in de ontwikkeling en moeten daarvoor steeds nieuwe partijen worden aangezocht. Ook is de vertegenwoordiging van partijen in het bestuur regelmatig gewisseld. Dit kan de flexibelere opstelling ten aanzien van uittreden verklaren.

Regels voor conflicthantering

Aandacht voor regels voor conflicthantering scoort relatief laag. Dat wil echter niet zeggen dat er geen conflicten zijn. De URC-status kan helpen bij het oplossen van conflicten, zoals uit het in kader 6.15 beschreven voorbeeld blijkt. Op een dergelijke

manier escaleren is niet vaak toegepast, blijktens het onderzoek, maar heeft de voortgang wel bevorderd.

Kader 6.15: Omgang met een conflict in Leicester

In Leicester was een discussie over speelvelden in relatie tot de herontwikkeling van een schoolterrein (de John Ellis School site; een onderdeel van Science Park). Omdat het niet de bedoeling was dat speelvelden zomaar zouden verdwijnen als gevolg van herontwikkelingsprojecten, moest hiervoor een vergunning verkregen worden van het Ministerie van Onderwijs. In een dergelijke vergunning kon het Ministerie eisen stellen aan het elders opnieuw ontwikkelen van deze velden. In de ogen van de lokale overheid ging het niet om speelvelden (het ging om een klein hockey veldje en wat open ruimte), maar het Ministerie van Onderwijs wilde daar niet aan. Het gevolg was een langdurige discussie. Dit introduceerde bovendien een extra kostenrisico in het project wat de financiële haalbaarheid in gevaar kon brengen. De URC-status maakte het gemakkelijker om op hoog niveau binnen te komen bij de overheid en een oplossing te zoeken. De vergunningsprocedure is gestopt en de herontwikkeling kon door.

Partijen nemen zo nodig enig verlies

Partijen zijn niet vanzelfsprekend geneigd enig verlies te nemen in het belang van het project. Immers alle partijen gaan in principe voor de maximaal haalbare winst of rendement. Wanneer partijen echter merken dat het nemen van verlies of het doen van iets extra's nodig is om voortgang in het project te houden, wordt de bereidheid groter. Partijen binnen LRC zijn meer geneigd om verlies te nemen dan Regenco, gezien de scores. In kader 6.16 staat een aantal voorbeelden.

Kader 6.16: Voorbeelden van verlies nemen

- LRC heeft met de ontwikkelaar van Colton Square, één van de eerste kantoorontwikkelingsprojecten, uit onderhandeld dat er begonnen zou worden met de bouw van fase 1 terwijl er nog geen ondertekend huurcontract was met een huurder. Dit betekende een extra risico voor de ontwikkelaar; een risico wat normaal gesproken niet snel wordt genomen.
- Om een belangrijke verbindingsweg in het Science Park aan te leggen is een land ruil onderhandeld tussen de oorspronkelijke grondeigenaar en LRC
- Het nationale herstructureringsagentschap heeft zelfstandig een aantal extra gronden gekocht om bedrijven te kunnen verplaatsen, zodat de ontwikkelingen konden aanvangen.

Overigens heeft de kredietcrisis de voortgang en de private interesse doen afnemen. Dit was voor beide URCs aanleiding het tempo en de fasering van bepaalde projecten te heroverwegen. Als resultaat daarvan is onder meer besloten om in bepaalde projecten juist een stapje extra te doen en door te gaan met voorbereidende werkzaamheden. Op deze manier kon de ontwikkeling direct doorgang vinden als de markt weer was aangehouden. Vertegenwoordigers van beide URCs hebben daarnaast aangegeven dat ze hopen dat de kredietcrisis een positief effect heeft op de kwaliteit van de gerealiseerde

ontwikkelingen. In die zin dat ontwikkelaars met minder aantrekkelijke plannen, vanuit het perspectief van het masterplan, hun plannen zullen wijzigen. Een mogelijke kans is ook dat er relatief goedkoop grond en vastgoed op de markt zal komen.

Conclusie procesafspraken en committeren

Beide URCs gaan verschillend om met het sturen op procesafspraken en committeren van partijen. Regenco is ten opzichte van LRC meer gericht op binding en conflicthantering en laat zich derhalve meer leiden door een strakkere aansturing. LRC lijkt zich wat flexibeler op te stellen.

6.4 De bereikte resultaten van de URCs

Beide URCs gingen direct na oprichting aan de slag met het opstellen van de lange termijn visie en het treffen van voorbereidingen voor de planvorming en realisatie. Op afzienbare termijn waren deze visies gereed en kon worden gestart met de realisatie.

Bovenstaande indicaties geven aan dat de URC als organisatievorm toegevoegde waarde kan hebben. De verwachtingen waren bij oprichting dan ook hooggespannen. Sneller en beter resultaten bereiken, daar gaat het om. Zou het de Urban Regeneration Companies als organisatie nu wel lukken de problematiek op te lossen en de herstructureringsopgave te realiseren? En hoe oordelen de betrokken partijen over de behaalde opbrengsten?

In deze paragraaf worden de resultaten besproken die de URCs hebben bereikt. De resultaten zijn hiertoe op verschillende manieren in kaart gebracht. Ten eerste door simpelweg te kijken naar de opgeleverde fysieke producten (aantallen kantoren, winkels en woningbouw). Ten tweede door te kijken naar het oorspronkelijke tijdschema en dat te vergelijken met het gerealiseerde tijdschema. Ten derde door de betrokkenen te bevragen op hun oordeel over de opbrengsten van de URC.

6.4.1 Concrete resultaten

De fysieke resultaten van de URCs zijn opgenomen in tabel 6.4 in paragraaf 6.1.4. LRC heeft ten tijde van het onderzoek meer fysieke resultaten geboekt dan Regenco. Voor beide projecten geldt dat er verschillende resultaten zijn geboekt, maar dat de meeste fysieke resultaten nog moeten komen. Vanuit de URCs wordt aangegeven dat de eerste fysieke resultaten – door LRC een aantal woningen en een winkelcentrum en door Regenco een publieke voorziening – van groot belang waren voor het behoud van draagvlak bij de participerende partijen, maar zeker ook bij de gemeenschap. Op deze manier werd de gemeenschap getoond dat er ook concrete producten zijn gerealiseerd door de inspanningen van de URC. Producten die verder gaan dan het opstellen van plannen en het praten daarover. Natuurlijk is er begrip voor het feit dat dergelijke complexe processen tijd kosten, maar op een gegeven moment is het ook goed als zaken zichtbaar worden.

In veel van de andere deelprojecten die onder de verantwoordelijkheid van beide URCs vallen, zijn de plannen gemaakt, zijn de gronden bouwrijp, is er toestemming om te ontwikkelen, zijn er ontwikkelaars geselecteerd en is er soms al gestart met de bouw. Op grond hiervan is te verwachten dat er binnen enkele jaren een stuk meer fysieke resultaten zullen zijn geboekt. Echter, in beide projecten heeft de oorspronkelijk gedefinieerde opgave ook ter discussie gestaan of is de realisatie daarvan getemporeerd. De financiële crisis, de ontwikkelingen op de woning- en kantorenmarkt zijn hiervoor door respondenten als redenen aangedragen.

6.4.2 Vergelijking planning en realisatie

De verwachting van URCs was aanvankelijk dat ze snel concrete resultaten zouden bereiken. In de praktijk hebben de eerste concrete resultaten een stuk langer op zich laten wachten dan was voorzien. Het is de URC dan ook niet gelukt om de oorspronkelijke planning te halen. Het bereiken van resultaten is derhalve geen kwestie van de korte termijn, maar veel eerder een kwestie van een lange adem. Gedurende de uitvoering van het case onderzoek zijn beide URCs ook volop bezig met het verder brengen van de ontwikkeling van de projecten.

Vergelijking met de bij oprichting van de URCs opgestelde tijdschema's leert dat deze niet zijn gehaald. In de uitvoeringsfase zijn de tijdschema's meerdere malen aangepast. Naast eerder al genoemde externe factoren, zoals ontwikkelingen op de woningmarkt en de financiële crisis, is er een aantal andere verklaringen te geven voor de vertraging:

- De verwerving van gronden kost meer tijd dan gepland. Enerzijds vanwege de geldende procedures om financiële middelen beschikbaar te krijgen. Anderzijds vanwege soms lastige onderhandelingen over de prijs. In een aantal gevallen is er omdat er (nog) geen middelen beschikbaar waren met de eigenaren onderhandeld over andere mogelijkheden, zoals het ruilen van gronden. Voor Leicester geldt bovendien dat er met veel verschillende partijen moest worden onderhandeld.
- De afhankelijkheid van de URC van de drie moederorganisaties bijvoorbeeld voor het verkrijgen van financiële middelen.
- De relatie tussen URC en lokale overheid moest zich nog ontwikkelen.
- Regenco stapte in een aantal projecten die al lang liepen. Dit vergrootte de verwachting dat er sneller resultaat zou worden bereikt. Het eerste project van Regenco ('The Public') was ook een project dat al langer liep, maar dat gold ook voor Tesco. De toenmalige plannen voldeden echter niet aan de visie uit het masterplan, waardoor er opnieuw naar de ontwikkeling is gekeken.
- In Leicester moest men de daadkracht die was getoond met het ontwikkelen van de 'development frameworks' bekopen met een gebrek aan draagvlak voor en haalbaarheid van de gemaakte plannen. De plannen moesten worden overgemaakt.

6.4.3 Oordelen over de opbrengsten

Tenslotte is vertegenwoordigers van de betrokken partijen gevraagd naar hun oordeel over de bereikte resultaten aan de hand van een aantal stellingen.³⁷ Hierbij is onderscheid gemaakt tussen inhoudelijke en procesmatige opbrengsten. In tabel 6.14 staat voor beide projecten aangegeven hoe de resultaten worden gewaardeerd. Ook zijn in de tabel de gemiddelde scores voor beide projecten weergegeven (onder totaal).³⁸ In de bijlage 6 is een tabel opgenomen met gemiddelde scores, aantal respondenten en standaarddeviatie per stelling.

Tabel 6.14: Gemiddelde scores resultaten per project

	Regenco	Leicester	Totaal
<u>Inhoudelijke opbrengsten</u>			
1. Uit het project spreekt vernieuwing en innovatie	3,40	3,82	3,69
2. Mijn organisatie heeft voldoende inhoudelijke inbreng geleverd in het project	4,00	4,45	4,31
3. De verschillende ruimtelijke functies worden goed met elkaar in verbinding gebracht	3,80	4,27	4,13
4. Het project pakt de problemen (ruimtelijk, sociaal en/of economisch) in het gebied ook daadwerkelijk aan	4,20	3,91	4,00
5. Het project is (financieel) haalbaar en realistisch	3,00	3,55	3,38
6. Het project is gericht op toekomstbestendige en duurzame oplossingen	3,80	4,09	4,00
Gemiddelde score inhoudelijke opbrengsten	3,70	4,02	3,92
<u>Procesmatige opbrengsten</u>			
1. Er is op adequate wijze invulling gegeven aan het management van het project	4,00	3,82	3,88
2. Conflicten tussen betrokken partijen zijn op een adequate wijze beheerst	3,60	3,73	3,69
3. Het project heeft voldoende voortgang geboekt	3,00	3,18	3,13
4. Betrokken partijen hebben elkaar gedurende het project in voldoende mate opgezocht en contact onderhouden	3,80	4,09	4,00

³⁷ Gesprekspartners hebben een vragenlijst ingevuld, waarin ook is gevraagd naar de tevredenheid ten aanzien van (inhoudelijke en procesmatige) resultaten. De gebruikte stellingen hiervoor zijn eerder toegelicht in 3.3.1.

³⁸ De score in de kolom totaal is steeds berekend door het gemiddelde te nemen van het totale aantal respondenten op die stelling.

5. Er is in voldoende mate met partijen, die verschillende opvattingen hebben contact geweest	3,80	4,18	4,06
6. De inhoudelijke resultaten uit het project kunnen op voldoende steun rekenen van betrokken partijen	4,00	3,91	3,94
Gemiddelde score procesmatige opbrengsten	3,70	3,82	3,78
Gemiddelde score overall	3,70	3,92	3,85

Het oordeel van betrokkenen over de opbrengsten van de URCs komt boven het gemiddelde van een vijfpuntsschaal (3) uit. Daarnaast wordt duidelijk dat betrokkenen het meest tevreden lijken over de inhoudelijke uitkomsten die tot nu toe zijn bereikt, hoewel de gemiddelden voor Regenco gelijk zijn en de score voor LRC nauwelijks hoger is. De tevredenheid van betrokkenen over de resultaten in Leicester scoort het hoogste, voor zowel inhoud als proces.

Inhoudelijke opbrengsten

De gemiddelde scores lijken aan te geven dat betrokkenen de inhoudelijke richting van de ingreep waarderen en het goed vinden dat de herstructurering plaatsvindt. Het minst tevreden zijn ze binnen deze categorie over de financiële haalbaarheid en realiteit van de plannen. In de gesprekken is aan de orde gekomen dat gesprekspartners de masterplannen enerzijds realistischer beoordelen omdat deze onder regie van externe adviesbureaus zijn opgesteld en niet onder regie van ontwerpers. Anderzijds is in beide projecten op meerdere momenten vrij indringend gesproken over het realiteitsgehalte van het gehele masterplan. Niet alleen vanwege de financiële crisis, maar ook al eerder in het proces. In beide projecten zijn als gevolg daarvan keuzes gemaakt en prioriteiten gesteld.

In beide projecten wordt hoger gescoord op toekomstgerichtheid, het goed aanpakken van de problemen en met elkaar in verband brengen van de verschillende functies. Dit geeft aan dat respondenten de gekozen aanpak van de herstructurering onderschrijven. Gemiddeld het meest tevreden zijn respondenten over de wijze waarop ze zelf inbreng hebben kunnen leveren. Vernieuwing en innovatie scoort in relatie tot de andere stellingen over inhoudelijke uitkomsten tweede van onderen, maar absoluut nog steeds goed (3,69). Dit duidt derhalve op de relatieve aandacht die naar innovatie en vernieuwing uit gaat in het project ten opzichte van de problematiek die aangepakt moet worden.

Procesmatige opbrengsten

Ook voor wat betreft de tevredenheid van betrokkenen bij beide projecten over de stellingen die te maken hebben met procesmatige opbrengsten scoort LRC het hoogst. Het meest kritisch zijn betrokkenen op de bereikte voortgang, waarbij LRC iets hoger scoort dan Regenco. Binnen Regenco scoren de stellingen over kwaliteit van management en draagvlak van de resultaten iets hoger dan bij LRC. Bij LRC scoren de stelling-

gen over het opzoeken en overleggen met partijen hoger dan bij Regenco. Dit duidt erop dat LRC wat meer is gericht op interactie en dialoog dan Regenco. Dat komt overeen met de bevindingen in de paragraaf over managementstrategieën.

6.4.4 Conclusie resultaten

Uit deze analyse komt naar voren dat betrokkenen over de gehele linie best tevreden zijn. De gemiddelde scores in zowel Regenco als Leicester zijn hoog. Beide scores hoger dan twee Nederlandse cases, namelijk de Tarwewijk en Delfzijl. De Laares scoort het allerhoogste.

Betrokkenen in Engeland zijn net als Nederlandse betrokkenen niet tevreden over de financiële haalbaarheid van de voorstellen. Daarnaast zijn de Engelse betrokkenen kritisch op de voortgang. Dat geldt ook voor de WOM Tarwewijk en OMD Delfzijl. Alleen de respondenten in de Laares zijn te spreken over de behaalde voortgang.

In de volgende paragraaf worden de kenmerken van de organisatievorm en het management in verband gebracht met de bereikte resultaten van de twee Urban Regeneration Companies en worden conclusies getrokken welke kenmerken van doorslaggevend belang zijn om goede resultaten te behalen.

6.5 Conclusie case onderzoek Engeland

In dit hoofdstuk zijn twee Urban Regeneration Companies in Engeland aan een analyse onderworpen: Regenco in Sandwell en Leicester Regeneration Company in Leicester. Dit met als doelstelling de generieke patronen uit de survey te verdiepen. Achtereenvolgens zijn het procesverloop, de organisatievorm, de managementactiviteiten en de resultaten beschreven. In deze paragraaf worden kenmerken van de organisatievorm, management strategieën en resultaten met elkaar in verband gebracht en wordt een aantal conclusies getrokken met betrekking tot (1) de hypothesen over de relatie tussen organisatievorm en resultaten en (2) de hypothesen over de relatie tussen management-activiteiten en resultaten.

6.5.1 Conclusies met betrekking tot de relatie tussen organisatievorm en resultaten

De organisatievorm van de URC heeft een aantal vaste vereisten. Zo worden eisen gesteld aan de samenstelling van het bestuur en moeten de moederorganisaties langjarig financieel commitment afgeven voor de bekostiging van de organisatie. Op basis van het geheel aan vereisten is te verwachten dat URCs erg op elkaar lijken. Dat is ook gebleken uit de analyse van Regenco en LRC. Ik zie nauwelijks verschillen in de organisatievorm.

Het rangschikken van beide organisaties op de onderscheiden organisatiekenmerken is gezien de uniformiteit in de organisatievorm een stuk lastiger dan het geval was voor de wijkontwikkelingsmaatschappijen in het vorige hoofdstuk. Met betrekking tot af-

stand en hechtheid zijn er kleine verschillen. Met betrekking tot de eigen bevoegdheden is eigenlijk geen verschil waar te nemen tussen beide organisaties.

Ten aanzien van de afstand tot de overheid is het verschil het grootst. LRC staat iets meer op afstand van de lokale overheid dan Regenco. In Leicester laat de lokale overheid de uitvoering meer aan LRC over. Daarnaast lijkt de lokale overheid zelfstandiger over het al dan niet verlenen van vergunningen te willen besluiten. Waar alle adviezen van Regenco zijn overgenomen met betrekking tot vergunningverlening, heeft Leicester een aantal besluiten genomen die afwijken van het advies van LRC. In Sandwell is de lokale overheid zelf ook bezig met een aantal herstructureringsprojecten en zijn er ook andere samenwerkingsverbanden die zich met herstructurering bezig houden. De lokale overheid van Sandwell zit dicht op de projecten dan Leicester en wil de verschillende organisaties goed in de gaten houden.

Ten aanzien van hechtheid kan afgemeten naar de meer zelfstandige rol van LRC in de deelprojecten, gesteld worden dat LRC een iets grotere hechtheid heeft dan Regenco. In tabel 6.15 staan de projecten gerangschikt op de kenmerken van de organisatievorm.

Tabel 6.15: De twee Urban Regeneration Companies gerangschikt

	Afstand	Eigen bevoegdheden	Hechtheid
Regenco	2	1	2
Leicester	1	1	1

Om conclusies te kunnen trekken over het verband tussen organisatiekenmerken en resultaten wordt voor resultaten gebruik gemaakt van de oordelen van de betrokkenen over de opbrengsten van de URG, omdat dit een onderlinge vergelijking tussen de projecten het beste mogelijk maakt. LRC scoort volgens betrokkenen het beste op inhoudelijke en procesmatige opbrengsten.

Als ik met deze rangschikking kijk naar de hypothesen over het verband tussen organisatievorm en resultaten (zie kader 6.17), dan lijken de hypothesen niet verworpen te kunnen worden. Immers Leicester scoort beter qua resultaten. Al kunnen uit deze vergelijking op basis van twee projecten niet al te stevige conclusies getrokken worden.

Kader 6.17: Hypothesen organisatievorm en resultaten

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ● Een wijkontwikkelingsmaatschappij die meer op afstand staat van de lokale overheid zal betere uitkomsten behalen. ● Een wijkontwikkelingsmaatschappij die meer eigen bevoegdheden heeft, zal betere uitkomsten behalen. ● Een wijkontwikkelingsmaatschappij die hechter is georganiseerd, zal betere uitkomsten behalen. |
|--|

Deze conclusie alleen doet echter onvoldoende recht aan de dynamiek die ik in de cases heb gezien. Uit de analyse van de twee Engelse Urban Regeneration Companies kan ten opzichte van de generieke patronen uit de survey een aantal verdiepende conclusies worden getrokken. Deze kunnen als volgt worden samengevat: (1) niet zozeer de organisatiekenmerken van de URC zijn van belang voor het bereiken van resultaat in het herstructureringsproject, maar veel meer het bestaan van de URC zelf en (2) je kunt eigenlijk niet spreken van ‘de’ afstand tussen URC en lokale overheid. Deze afstand varieert gedurende het herstructureringsproces.

Het bestaan van de URC als organisatie heeft een waarde op zich

In beleidsdocumenten wordt sterke taal gepredikt over de organisatievorm van URCs: arm's length organisaties, bestuurd op een bedrijfsmatige manier, die snel resultaat bereiken. In de praktijk heeft het arm's length karakter weinig te maken met veel eigen bevoegdheden en doorzettingsmacht. In de termen van Pollitt et al. (2004) gaat het derhalve meer om disaggregatie. URCs zijn aparte organisaties met een eigen staf, maar eigen bevoegdheden hebben ze nauwelijks. Daarnaast zijn URCs geen zelfstandige realisatoren en nemen ze niet risicodragend deel in de ontwikkeling, zoals in Nederland wel het geval is. Partijen die in een URC deelnemen geven dit soms anders vorm. Soms nemen ze deel in een publieke ontwikkelaar (eerder genoemde voorbeelden zijn PxP en Blueprint). URCs lijken daarmee in de praktijk veel meer ‘enablers’ te zijn die de private sector aansporen tot investeringen.

Het verhaal naar buiten toe zoals hierboven al even is aangestipt, is anders. Het lukt overheden in achterstandsgebieden niet goed om haalbare plannen te maken, private investeringen aan te trekken en de herstructurering te realiseren. De URC kan dat als zelfstandige organisatie bewerkstelligen. De wijze waarop de URC naar buiten toe is gepositioneerd, lijkt derhalve meer een uitdrukking van de retoriek van op afstand organiseren. Een uitdrukking die passend is bij de Engelse traditie van accountability en prestatie sturing. In feite zijn de onderzochte URCs netwerkorganisaties die het vooral moeten hebben van relaties, binden en verbinden. Is de URC *een schaap in wolfskleren?*

Afstand van de lokale overheid varieert gedurende het proces

Zowel Regenco als LRC hebben een prima prestatie geleverd in het opstellen van het masterplan. Beide overheden worstelden al geruime tijd met de totstandkoming van een lange termijn visie op de ontwikkeling van het gebied en de komst van de URC heeft tot een dergelijke visie geleid. Een visie die, volgens vele respondenten, zonder tussenkomst van de URC er nu niet was geweest. De afstand was in deze fase dus heel effectief. Na verloop van tijd en als belangrijke beslissingen genomen moeten worden (bijvoorbeeld verlenen van subsidies of vergunningen of bij beeldbepalende plannen) zie je dat de afstand wordt verkleind.

Het op afstand zetten van een organisatie en deze op afstand houden voor de duur van het totale herstructureringsproces is kortom betrekkelijk. Het gemeentebestuur wil, al

dan niet gevoed door incidenten, betrokken zijn. Het kan de beslissingsmacht in theorie uit handen geven door oprichting van een URC, de praktijk is een stuk weerbarstiger. Het onttrekken van een organisatie aan een politiek gevoelig onderwerp als herstructurering kan daarmee eigenlijk niet goed.

6.5.2 Conclusies met betrekking tot de relatie tussen management en resultaten

Uit de survey onder Nederlandse wijkontwikkelingsmaatschappijen is duidelijk naar voren gekomen dat hoe meer management activiteiten worden ingezet, hoe beter de resultaten zijn. Dit betekent dat de vierde onderzoekshypothese door de resultaten van de survey wordt bevestigd (zie kader 6.18).

Kader 6.18: Hypothese management en resultaten

- Een wijkontwikkelingsmaatschappij die meer netwerkmanagement strategieën inzet, zal betere resultaten behalen.

Uit het case onderzoek is gekomen dat Leicester het beste scoort qua resultaten – gemeten door betrokkenen te laten oordelen over de inhoudelijke en procesmatige opbrengsten – en management strategieën. Ook houdt Leicester zich het meest intensief bezig met de management strategieën (zie tabel 6.16).

Tabel 6.16: Gemiddelde scores 4 strategieën

	Regenco	Leicester
Arrangeren	3,45	3,84
Verrijken	3,40	3,77
Coördineren	3,15	3,84
Procesafspraken en committeren	3,36	3,55
Totaal	3,33	3,74

Het case onderzoek bevestigt de hypothese over het verband tussen management en resultaten. Zowel de bovenstaande kwantitatieve gegevens over management strategieën als de uit interviews en documenten gehaalde kwalitatieve gegevens duiden op dit verband. Management is derhalve van groot belang voor het behalen van goede resultaten. Dit wordt ook op een andere manier bevestigd in de analyse. Gesprekspartners is de vraag gesteld ‘in hoeverre de URC als coördinerend wordt gezien’. Uit de antwoorden van de respondenten (zie tabel 6.17) komt naar voren dat Leicester het meest als sturend en coördinerend wordt gezien.

Tabel 6.17: Mate waarin de URC de opgave coördineert

	Regenco	Leicester	Totaal
Kunt u aangeven in hoeverre de URC verantwoordelijk is voor de initiatie en uitvoering van bovenstaande strategieën? (van 0%-100%)*	51%	60%	57%

* Dat wil zeggen alle gedefinieerde stellingen op het gebied van management activiteiten

Uit de analyse zoals gepresenteerd in tabel 6.16 en 6.17 en de achtergronden daarbij komt naar voren dat managementactiviteiten in beide projecten van belang zijn, hoewel er door de managers de nodige accentverschillen kunnen worden gelegd. LRC is echter meer bezig met strategieën van netwerkmanagement. Het meest duidelijk is het verschil bij de strategieën onder de categorie coördineren.

Inzet van managementstrategieën: op zoek naar de gewenste combinatie

Regenco en Leicester maken elk hun eigen keuze wanneer op welke strategie de nadruk wordt gelegd. Daarbij zijn sommige strategieën belangrijker dan andere. In de uitvoering van de managementtaak richten beide organisaties zich in eerste instantie op de samenwerking tussen de in de URC deelnemende partijen. Daarnaast is de URC ook veel gericht op private partijen die of geïnteresseerd kunnen worden voor investering in een bepaalde ontwikkeling of eigenaar van grond zijn waar de LRC een project wil realiseren. Factoren die bij de keuze van de in te zetten (combinatie van) strategieën een rol spelen zijn fase in het project, urgentie van een bepaald besluit, inschatting van de (interne en/of externe) weerstand, etc.

Leicester heeft vanaf de start dezelfde projectdirecteur die de organisatie aanstuurt. In Regenco is de projectdirecteur na verloop van tijd gewisseld. Deze managerswisseling heeft niet tot een fundamentele verandering in de inzet van (de combinatie van) managementactiviteiten en/of een koerswijziging geleid. Wel heeft de nieuwe manager goed naar de prioritering en haalbaarheid van projecten gekeken.

6.5.3 Organisatievorm of management?

Het case onderzoek heeft ten opzichte van de resultaten van de survey op een aantal punten verdieping bereikt. Een organisatievorm op afstand van de overheid kan wel degelijk effectief zijn. Niet zozeer vanwege de eigen bevoegdheden, de afstand of de hechtheid. Eigenlijk gewoon omdat de organisatie er is. Via de URC kan op een gestructureerde en andere manier gewerkt worden aan de realisatie van de herstructurering en kunnen private partijen worden betrokken. De gecreëerde afstand kan helpen bij het behalen van resultaten, zoals in de periode van opstellen van het masterplan. Echter de afstand is gedurende het herstructureringsproces niet constant en is in de praktijk ook niet houdbaar voor de duur van het herstructureringsproces.

Management is daarnaast van groot belang voor het bereiken van goede resultaten. Het lijkt er op dat voldoende aandacht voor management in beide projecten hoe dan ook van belang is om goede resultaten te bereiken. Binnen LRC en Regenco worden hiertoe steeds eigen keuzes gemaakt die afhankelijk zijn van de situatie en de inschatting daarvan door de manager.

Hoe is de Urban Regeneration Company nu te begrijpen? Het case onderzoek geeft aanleiding om te veronderstellen dat de organisatievorm er in vergelijking met management toch meer toe doet dan de het resultaat van de survey doet vermoeden. Ook in het Nederlandse case onderzoek kwamen beelden hierover naar voren. Er lijkt dus meer aan de hand te zijn als het gaat om de relatie tussen organisatievorm en resultaten. Dit wordt uitgewerkt in het volgende hoofdstuk.

Deel III Conclusies

7. Over de effectiviteit van de wijkontwikkelingsmaatschappij

7.1 De wijkontwikkelingsmaatschappij en het dominante discours over de aanpak van maatschappelijke vraagstukken

Herstructurering is een vraagstuk dat al jaren op de agenda van bestuurders van gemeenten, provincies en het Rijk staat. Ook in andere landen, zoals Engeland en de Verenigde Staten, is herstructurering een actueel thema. Dergelijke vraagstukken vragen om een aanpak die past bij en recht doet aan de (inhoudelijke en procesmatige) complexiteit van de problematiek. Of het nu gaat om herstructurering, economische ontwikkeling van een achterstandsregio of de realisatie van infrastructuurprojecten, het is niet voldoende om de technisch meest optimale oplossing te implementeren. Daarover is men het wel eens. Een effectieve aanpak is bij voorkeur integraal en multidisciplinair en vergt betrokkenheid van verschillende partijen.

Om de herstructureringsambities kracht bij te zetten en concreet vorm te geven zijn verschillende organisatorische arrangementen ontworpen die in de praktijk worden toegepast. Een van die arrangementen is de wijkontwikkelingsmaatschappij die centraal staat in mijn onderzoek. Een wijkontwikkelingsmaatschappij is door overheden in Nederland en bijvoorbeeld ook in Engeland geïntroduceerd als een kansrijk ‘herstructureringsvehikel’ om de organisatie van de uitvoering van de herstructureringsopgave en de rol van publieke en private partijen optimaal vorm te geven. Een wijkontwikkelingsmaatschappij is hiertoe zelfstandig en kan op enige afstand van de overheid opereren. Op deze manier kan de wijkontwikkelingsmaatschappij mogelijk versnelling aanbrengen en betere resultaten bereiken (VROM, 2002; Urban Task Force, 1999).

De discussie over de aanpak van herstructurering via een organisatie op afstand van de overheid staat niet op zichzelf. Ook op andere plekken en in andere sectoren vinden soortgelijke discussies plaats. Hoewel politici, commissies en deskundigen veelal andere bewoordingen kiezen, lijkt het dominante denken over goede uitvoering van overheidsbeleid op hetzelfde neer te komen. Net als bij de wijkontwikkelingsmaatschappij is de gedachte dat het op afstand van de overheid zetten van de uitvoering en het laten van ruimte aan andere partijen (waaronder de private sector) om de uitvoering te organiseren zal leiden tot versnelling en betere resultaten.

7.1.1 Organiseren van de uitvoering op afstand van de overheid

Het op afstand van de overheid zetten van de uitvoering is op vele terreinen zichtbaar. Bijvoorbeeld als het gaat om overheidsorganisaties, zoals Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's), agentschappen en uitvoeringsdiensten, maar ook in het geval van meer publiek-private arrangementen zoals samenwerkingsverbanden en ontwikkelingsmaatschappijen. Overheden moeten zich vanuit deze visie concentreren op de formulering van beleid en moeten zich niet teveel met de concrete uitvoering bemoeien. Ze moeten ‘sturen en niet roeien’ (Osborne en Gaebler, 1992). De politiek spreekt zich aan de

voorkant duidelijk uit en beperkt zich vervolgens tot monitoring van de beleidsuitvoering aan de hand van een aantal prestatie-indicatoren. Op deze manier ontstaat een luwte waarin los, op afstand en zonder inmenging van de politiek gewerkt kan worden aan de uitvoering en de realisatie van de geformuleerde beleidsdoelstellingen. Dat leidt naar verwachting tot een efficiëntere uitvoering; sneller en met betere resultaten. Dit gaat het beste als de politiek zich er niet mee bemoeit.

7.1.2 Organiseren op afstand om ruimte te bieden aan andere partijen

Organiseren op afstand past in de ontwikkelingen rondom een terugtrekkende overheid. Terugtrekken om ruimte te bieden aan andere partijen; partijen vanuit de private sector, maar ook maatschappelijke partijen. De commissie de Grave komt in dit kader tot de volgende conclusie: ‘Er is sprake van zelfoverschatting van de verantwoordelijkheid en rol van de overheid. Er kan veel meer worden overgelaten aan en vooral veel meer worden samengewerkt met andere (maatschappelijke) partijen.’ (Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie, 2005, p. 7).

Om ook daadwerkelijk meer over te laten en meer samen te werken zijn een heldere verantwoordelijkheidsverdeling en duidelijke afspraken tussen publieke en private partijen van belang. De commissie Dekker doet hierover de volgende aanbeveling:

‘Zoals eerder verwoord, veronderstelt deze benadering [bedoeld wordt de sturingsfilosofie ‘privaat wat kan, publiek wat moet’] een terughoudende overheid, die kaders stelt en faciliteert. Vervolgens geeft zij ruimte en vertrouwen – gebaseerd op een scherpe en expliciete verantwoordelijkheidstoedeling – aan marktpartijen. Als dat vertrouwen wordt beschaamd, zijn sancties aan de orde.’ (Commissie Fundamentele Verkenning Bouw, 2008, p. 21).

De ultieme uitdrukking van haar gedachtegoed om publieke en private verantwoordelijkheden te scheiden en te verhelderen ziet de commissie in de zogenaamde *gebiedsconcessie*. Met een dergelijke concessie neemt de private sector de verantwoordelijkheid voor ontwikkeling, beheer en onderhoud van een project binnen de publieke kaders (zie ook kader 7.1).

Kader 7.1: Kenmerken van een gebiedsconcessie

- Heldere scheiding tussen publiek en privaat, waardoor basis ontstaat voor hernieuwd vertrouwen.
- Publiek denkt strategisch vooruit en stelt kaders tot op niveau van structuurvisie.
- Na democratische legitimatie van concessiekader volgt een openbare aanbesteding.
- Concessieverlening gaat gepaard met toelatingsbesluit, waarbinnen alle vergunningen worden opgenomen.
- Concessiehouder neemt verantwoordelijkheid voor verdere proces, ontwikkeling, beheer en onderhoud voor een bepaalde periode (30 jaar).

De gebiedsconcessie vertoont op grond van de hier beschreven kenmerken overeenkomsten met de in verschillende sectoren (zoals infrastructuur of ontwikkeling van scholen en/of gevangenissen) bekende Design, Build, Finance en Maintain contracten (DBFM-contracten). Of met het in Engeland bij infrastructuur ontwikkeling gebruikte Public Finance Initiative (PFI). In een contract wordt de private sector een aantal publieke kaders en doelstellingen meegegeven waarbinnen het project gerealiseerd, geëxploiteerd en/of beheerd kan worden.

In de Nederlandse herstructureringspraktijk is een aantal voorbeelden te vinden waarin elementen van de gebiedsconcessie herkenbaar zijn. Een voorbeeld is de wijk Nieuw Crooswijk in Rotterdam waar de gemeente de ontwikkeling van woningbouw inclusief beheer en onderhoud van een buurt heeft overgedragen aan een consortium van ontwikkelaars en de corporatie. Ook in de door mij onderzochte case de Laares is een aantal elementen van de gebiedsconcessie zichtbaar. Openbare aanbesteding lijkt in beide gevallen niet gevolgd te zijn; partijen zijn betrokken op grond van bestaande posities in de wijk.

Als het gaat om terugtreden van de overheid is regie een andere term die veel naar voren komt. ‘Er is steeds meer behoefte aan regie vanuit de overheid om de schaarse ruimte te verdelen en kaderstellend op te treden.’ stelt de Commissie Fundamentele Verkenning Bouw. De overheid moet regie houden en niet meer regelen dan nodig is. ‘Beleid is er zat, het gaat om de uitvoering.’ (De Zeeuw, 2007). De markt kan dan de rest doen. Uit onderzoek naar de toegevoegde waarde van marktpartijen in de herstructurering (zie bijvoorbeeld Kazemi, 2008) komt naar voren dat marktpartijen afhankelijk van de opgave en de capaciteiten van woningcorporaties een positieve invloed kunnen hebben op de realisatie van projecten. Dit vanwege de expertise met betrekking tot het ontwerpen van marktgerichte woonmilieus, vermarkting van de producten en procesmanagement.

7.1.3 Versnelling van de uitvoering

‘Tegenover de noodzaak dat grootschalige infrastructuurprojecten “tijdig” worden gerealiseerd, staat evenwel de praktijk dat realisatietijden steeds langer worden.’ (WRR, 1994, p. 16). De traagheid van besluitvorming over oplossingen voor maatschappelijke problemen en de daaropvolgende uitvoering leidt tot een steeds groter wordende behoefte aan versnelling. Als een van de oorzaken van deze traagheid wordt naast de ingewikkeldheid van procedures de in Nederland bestaande *bestuurlijke drukte* genoemd.

De Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (2008) concludeert onder meer dat bestuurlijke drukte al dan niet in combinatie met bestuurlijke inconsistentie belangrijke oorzaken vormen voor de vertraging. Bestuurlijke drukte, veranderende opvattingen en aanvullende eisen van bestuurders kunnen de tijdige realisatie van projecten in gevaar brengen en hebben een opstuwend effect op de projectkosten. Als voorbeeld kan de Betuweroute worden genoemd. Zo leidde de politieke besluitvorming in de Tweede Kamer over de Planologische Kern Beslissing in 1993 tot

€ 340 miljoen aan extra kosten als gevolg van verschillende kamermoties voor extra inpassingsmaatregelen. De heroverweging van de plannen in 1995 leidde opnieuw tot € 380 miljoen aan extra kosten vanwege wederom een aantal extra inpassingsmaatregelen.³⁹

Verschillende commissies leggen in hun advies de nadruk op het creëren van doorzettingsmacht om met de bestuurlijke drukte om te gaan. Termen als snelheid maken, daadkrachtig optreden en doorpakken zijn uitdrukking van de behoefte die er bij veel beleidsmakers en bestuurders, maar ook bij private partijen bestaat om tempo te maken en resultaat te behalen. Veelvuldig worden voorstellen gedaan om de bestuurlijke structuur aan te passen, de bestuurlijke drukte te bestrijden of stelselwijzigingen door te voeren. Kok (Advies Commissie Versterking Randstad, januari 2007) spreekt over het creëren van één Randstadprovincie en het opzetten van een Urgentieprogramma. Dekker, Elverding en de Grave over het scheppen van duidelijke en heldere inhoudelijke (wettelijke) kaders vanuit overheidszijde waarbinnen private en maatschappelijke partijen hun verantwoordelijkheid kunnen en moeten nemen.

Vervolgens haasten deze commissies zich te zeggen dat je er met de voorgestelde structuuroplossingen ('een andere organisatievorm') alleen niet bent. Er is ook een verandering nodig in de samenwerkingscultuur en het -vermogen. Elverding spreekt bijvoorbeeld van tekortschietend project- en procesmanagement. Kok geeft aan dat er behoefte is aan een duidelijkere politieke en bestuurlijke wil en daarnaast een cultuur waarin politieke durf, bestuurlijk leiderschap, een adequaat besef van urgentie en vertrouwen ruimte krijgen en gewaardeerd worden. Deze zachtere aspecten raken aan het belang van management inspanningen voor het bereiken van goede resultaten, naast de kenmerken van de organisatievorm de andere variabele die ik bekijk in mijn onderzoek.

7.1.4 Effectief organiseren van herstructurering

Het hierboven beschreven 'versnellings- en effectiviteitsdiscours' beschrijft het dominante denken over organisatie van de uitvoering van complexe maatschappelijke vraagstukken zoals herstructurering. Hoewel de precieze benaming van de begrippen varieert is de ondertoon steeds hetzelfde. Organiseren op afstand van de politiek, het duidelijk afbakenen van taken en verantwoordelijkheden tussen beleid en uitvoering en tussen publiek en privaat is nodig om tot goede uitvoering van beleid te komen. Op deze manier wordt verondersteld dat versnelling en goede resultaten kunnen worden bereikt.

³⁹ Het toenmalige totale projectbudget betrof € 3,7 miljard. Bron: Voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer over de Betuweroute. De Algemene Rekenkamer kwam tot de conclusie dat de stijging van het projectbudget voor ongeveer 50% was veroorzaakt door wijzigingen van de projectscope. Het merendeel van deze 50% wordt veroorzaakt door de extra inpassingsmaatregelen. Bron: Aanleg Betuweroute Projectbeheersing en financiering, TK 2001-2002, 28070 nr. 2 d.d. 1 november 2001.

De ideeën achter wijkontwikkelingsmaatschappijen vertonen sterke overeenkomsten met de veronderstellingen die achter het ‘versnellings- en effectiviteitsdiscours’ zitten. Voordat ik over ga tot de conclusies, zal ik in de volgende paragraaf de onderzoekshypothesen uiteen zetten.

7.2 Een onderzoek naar de effectiviteit van de wijkontwikkelingsmaatschappij

‘Binnenstadsplan verder op de schop: deel regie uit handen gemeente’ kopt de Twentse Courant Tubantia op 24 augustus 2010. Ingegeven door de lastige financiële situatie van de gemeente Almelo en de wens om de herontwikkeling van het stadscentrum door te zetten, verkent de gemeente de mogelijkheden van een wijkontwikkelingsmaatschappij voor de binnenstad. In deze WOM gaan naast de gemeente private partijen en de woningcorporaties deelnemen. De risico’s van de ontwikkeling zullen tussen deze partijen worden verdeeld. Het gemeentelijk grondbedrijf moet daardoor weer wat lucht krijgen. In ruil voor de overname van de risico’s krijgt de WOM een deel van de regie in handen. De gemeente organiseert daarmee de uitvoering van overheidsbeleid op afstand.

De houdbaarheid van de hypothese die achter de oprichting van de WOM in Almelo zit, namelijk dat de oprichting van een zelfstandige organisatie op afstand van de overheid in combinatie met het overdragen van regie en beslissingsbevoegdheden leidt tot een effectievere uitvoering van beleidsvoornemens, vormt het startpunt van mijn onderzoek. Leidt een dergelijke wijze van organiseren nu ook tot betere resultaten of zijn er andere zaken van belang? Ik heb onderzocht welke kenmerken van belang zijn voor de effectiviteit van de uitvoering van de herstructureringsopgave. Zijn dat kenmerken van de organisatievorm van de wijkontwikkelingsmaatschappij of zijn dat kenmerken van het management? Het gaat dan om de wijze waarop de WOM in het herstructureringsproces opereert en partijen met elkaar verbindt.

Ten aanzien van de organisatievorm is op een drietal variabelen gefocust, namelijk de eigen bevoegdheden van de WOM, de mate van afstand tot de lokale overheid en het aantal taken dat door de WOM wordt uitgevoerd inclusief de wijze waarop (ik heb deze variabele ‘hechtheid’ genoemd). Ten aanzien van management is een aantal strategieën van netwerkmanagement gedefinieerd, verdeeld in de volgende categorieën: arrangeren, verrijken, coördineren, procesafspraken en committeren. Voor een nadere duiding en operationalisering van deze variabelen verwijs ik naar hoofdstuk 3 van dit proefschrift.

Tenslotte de resultaten. Het meten van resultaten van complexe maatschappelijke vraagstukken, zoals herstructurering is niet eenvoudig. Immers wat in de ogen van de één een goed resultaat is, wordt door de ander toch anders gewaardeerd. En gezien de lange looptijd van projecten is het voorstelbaar dat doelstellingen, focus en richting van de projecten veranderen. Juist vanwege dit gegeven heb ik in dit onderzoek gekozen voor een combinatie van manieren om resultaten te meten: zichtbare (fysieke) resultaten, voortgang van het project in relatie tot de planning en oordelen van betrokkenen over de opbrengsten. Voor deze laatste categorie is gebruik gemaakt van een gangbaar

onderscheid tussen inhoudelijke en procesmatige resultaten (zie bijvoorbeeld Koppenjan en Klijn, 2004). Voor een nadere duiding en operationalisering van de variabele ‘resultaten’ verwijs ik opnieuw naar hoofdstuk 3 van dit proefschrift.

Met deze variabelen zijn vier hypothesen geformuleerd. In kader 7.2 is een overzicht van de onderzoekshypothesen opgenomen.

Kader 7.2: Onderzoekshypothesen

Organisatievorm

- Een WOM die meer op afstand staat van de lokale overheid zal betere resultaten behalen.
- Een WOM die meer eigen bevoegdheden heeft, zal betere resultaten behalen.
- Een WOM die hechter is georganiseerd, zal betere resultaten behalen.

Management

- Een WOM die meer netwerkmanagement strategieën inzet, zal betere resultaten behalen.

De hypothesen zijn in het onderzoek via een tweesporen strategie getoetst. Eerst is een survey onderzoek gedaan waarin in de breedte is gezocht naar patronen en verbanden tussen variabelen. Respondenten zijn managers van herstructureringsprojecten in Nederland afkomstig van verschillende bij de projecten betrokken partijen (gemeente, corporatie, marktpartij en onafhankelijke externe). Vervolgens is verdiepend case onderzoek uitgevoerd onder in totaal vijf wijkontwikkelingsmaatschappijen: drie in Nederland en twee in Engeland.

In de volgende paragrafen zal ik een aantal conclusies verbinden aan de bevindingen van beide onderzoeksstrategieën.

7.3 Organisatievorm niet van belang, management wel

De belangrijkste conclusie die op basis van het survey onderzoek kan worden getrokken is dat de organisatievorm niet uitmaakt voor het resultaat. Een opvallende constatering. Niet alleen vanwege de veronderstellingen die op basis van literatuur vanuit vooral New Public Management geformuleerd kunnen worden over het verband tussen kenmerken van de organisatievorm en het resultaat, maar ook gezien de grote populariteit waarop het op deze manier organiseren van de uitvoering van overheidsbeleid kan rekenen blijkt uit recente onderzoeken en adviezen gericht aan de Nederlandse regering (zie ook paragraaf 7.1). Het instellen van een wijkontwikkelingsmaatschappij op afstand van de politiek, met voldoende eigen bevoegdheden, die hecht is georganiseerd, lijkt op grond van het survey onderzoek echter niet zinvol te zijn.

Alleen het aantal management strategieën heeft een significante invloed op de tevredenheid van de respondenten over de resultaten. De wijze waarop de WOM het herstructureringsproces begeleidt, partijen bij elkaar brengt, belangen en standpunten verbindt, besluitvorming organiseert en partijen aan de gemaakte afspraken houdt, lijkt het

verschil te maken. Veel aandacht voor management van het interactieve proces met betrokkenheid van verschillende stakeholders is belangrijk voor het behalen van goede resultaten.

Het belang van management komt ook weer niet als een grote verrassing. Herstructurering is complex. Er zijn veel partijen betrokken die verschillende doelstellingen en belangen hebben. Er is geen partij die het gehele project zelfstandig kan realiseren. Samenwerking is altijd nodig en dat vereist interactie en afstemming. Uit de resultaten van het survey onderzoek valt af te leiden dat de wijze van organiseren en managen van het proces een positief effect heeft op de resultaten. Het lijkt daarbij in ieder geval te gaan om *veel* management inspanningen die moeten worden geleverd om problemen gezamenlijk op te lossen en projecten te realiseren. De (mate van) afstand van de overheid, de eigen bevoegdheden en de hechtheid van de wijkontwikkelingsmaatschappij maken daarvoor niet uit.

Uit het survey onderzoek kwam bovendien naar voren dat deze sterke relatie tussen management strategieën en resultaten niet verschilt voor de fase waarin het project zich bevindt, de partij waarvan de manager van het project afkomstig is en de omvang van het project (gemeten in termen van budget). Hieronder trek ik nog een aantal conclusies over (netwerk)management.

7.3.1 Variëteit en intensiteit van het netwerk beïnvloeden de resultaten niet

Naast het aantal management strategieën dat de managers van de wijkontwikkelingsmaatschappijen inzetten is in het survey onderzoek ook onderzocht of twee van elkaar te onderscheiden kenmerken van het netwerk van de manager van invloed zijn op het resultaat. Ten eerste de *intensiteit* van de relaties die de manager onderhoudt en ten tweede de *variëteit* van zijn netwerk.

- Intensiteit heeft betrekking op hoe goed managers hun netwerk kennen en hoe vaak ze met de partijen uit hun netwerk contact onderhouden. Een manager die zijn netwerk intensiever onderhoudt heeft meer mogelijkheden om verschillende strategieën op elkaar af te stemmen (zie bijvoorbeeld Meier en O'Toole, 2001; Koppenjan en Klijn, 2004).
- Variëteit heeft betrekking op de breedte van het netwerk. In herstructureringsprojecten worden beslissingen die relevant zijn voor het project niet op één plek maar op meerdere plekken genomen. Dit betekent dat managers contact zullen moeten onderhouden met verschillende partijen in het kader van de realisatie van hun project (zie bijvoorbeeld Meier en O'Toole, 2001; Koppenjan en Klijn, 2004).

Granovetter (1973) vond een relatie tussen intensiteit, variëteit en resultaten. Intensiteit (in zijn termen *strong ties*) is van belang voor het behouden van voortgang en variëteit (in zijn termen *weak ties*) juist voor nieuwe ideeën en een beter inhoudelijk resultaat. En Meier en O'Toole (2001) hebben in hun studie naar onderwijsdistricten in Texas aangetoond dat 'networking' door districtsmanagers een positieve invloed heeft op de

prestaties van het district. Op grond van deze studies kan worden verwacht dat intensiteit en variëteit een positieve invloed hebben op de resultaten van wijkontwikkelingsmaatschappijen.

In dit onderzoek is echter geen significante relatie tussen variëteit en intensiteit van het netwerk van de manager en de resultaten gevonden. Dit betekent dat beide kenmerken van het netwerk niet onderscheidend zijn als het gaat om het bereiken van goede resultaten. Wellicht heeft dit te maken met de relatief kleine N van deze studie ten opzichte van de genoemde studies, of het feit dat inhoudelijke en procesmatige resultaten niet afzonderlijk konden worden betrokken in de analyse. Echter eerder mede door mij uitgevoerd onderzoek (Klijn et al., 2006) vond nog wel een relatie tussen variëteit en resultaten. De conclusie lijkt eerder op zijn plaats dat het aantal management strategieën een veel sterkere relatie heeft met resultaten en een mogelijk effect van variëteit en intensiteit uit kan doven (zie ook Edelenbos et al., 2009).

7.3.2 Een gezamenlijk proces heeft grootste effect

Welke van de strategieën hebben nu het grootste effect op de resultaten en zijn met andere woorden het meest bepalend voor een goed resultaat? De correlatie van elk van deze strategieën met resultaten geeft hiervan een beeld. In tabel 7.1 zijn alleen die strategieën opgenomen die een significante correlatie hebben met de resultaten.

Tabel 7.1: Management strategieën met een significante correlatie met resultaten

Management strategie	Resultaten
<i>Arrangeren</i>	
Relevante maatschappelijke partijen zijn betrokken via georganiseerde vormen van onderling overleg	,264*
<i>Verrijken</i>	
Er gaat in dit project voldoende aandacht uit naar uitwisseling van informatie en onderlinge standpunten	,474**
Bij het verzamelen van informatie wordt de nadruk gelegd op het ontwikkelen en vaststellen van gemeenschappelijke uitgangspunten en informatiebehoeften	,462**
Er is voldoende aandacht voor het betrekken van externen die nieuwe ideeën en oplossingen kunnen aandragen	,290*
<i>Coördineren</i>	
In het project wordt voldoende aandacht besteed aan de communicatie tussen de verschillende partijen	,391**

In het project ligt de nadruk op het gezamenlijk maken van keuzes, zodat partijen zich herkennen in de richting van het project	,568**
Bij impasses en problemen in het project wordt gezocht naar het tot elkaar brengen van tegengestelde belangen	,392**
<i>Procesafspraken en committeren</i>	
Partijen binden elkaar door het maken van afspraken waar ze elkaar zo nodig aan houden	,467**
Partijen nemen zo nodig enig verlies ten aanzien van hun eigenbelang door de binding die wordt gevoeld met het project	,452**

* Significant op het 0,05 niveau (2-tailed), ** Significant op het 0,01 niveau (2-tailed)

In totaal zijn negen van de zestien strategieën significant gecorreleerd met resultaten. Deze strategieën hebben daarmee de grootste invloed op de tevredenheid van de respondenten over de resultaten van de wijkontwikkelingsmaatschappijen. In de categorie *arrangeren* correleert één strategie significant: betrokkenheid van maatschappelijke partijen bij het project. Dit betekent dat betere resultaten kunnen worden behaald als de betrokkenheid van maatschappelijke partijen is gegarandeerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om burger- en bewonersvertegenwoordiging, een onderwijsinstelling of in de wijk of regio gevestigde bedrijven.

In de categorie *verrijken* hebben drie van de vier strategieën een significante relatie met de resultaten: het uitwisselen van informatie, het vaststellen van gezamenlijke uitgangspunten en het organiseren van nieuwe ideeën en oplossingen via externen. Frequent interacties, uitwisseling en op bepaalde momenten in het proces betrekken van externen zijn dus belangrijk om goede resultaten te behalen. Hieruit valt bijvoorbeeld af te leiden dat plannen en ideeën in de ogen van de respondenten niet alleen inhoudelijk beter worden als ze in onderlinge interactie of met inbreng van externen tot stand komen, maar ook beter worden gedragen.

In de categorie *coördineren* zijn opnieuw drie van de vier strategieën significant gecorreleerd met resultaten, waaronder de strategie met de sterkste correlatie: het gezamenlijk maken van keuzes. De andere strategieën hebben betrekking op de onderlinge communicatie en het tot elkaar brengen van tegengestelde belangen. Dit betekent dat het project betere resultaten kan behalen als de manager verschillende partijen betrokken en geïnformeerd houdt en ze bovendien invloed geeft in de besluitvorming. Dat hoeft overigens niet voor iedere partij op dezelfde manier. Partners in de wijkontwikkelingsmaatschappij, zoals de corporatie en/of marktpartijen zullen een andere rol in de besluitvorming hebben dan burgers en/of in de wijk gevestigde ondernemers.

In de categorie *procesafspraken en committeren* tenslotte zijn er twee strategieën die een significante relatie met de resultaten hebben. Indien het management meer is ge-

richt op het maken van afspraken en partijen daar ook aan houdt, leidt dit tot een hogere tevredenheid over de resultaten. Als het management er daarnaast in slaagt een onderlinge sfeer te creëren waarin partijen zo nodig iets toegeven in het belang van het project, dan leidt dit ook tot een hogere tevredenheid over de resultaten. Iets toegeven in het belang van het project kan om veel zaken gaan, zoals meedelen in eventuele extra kosten van grondverwerving of een aanpassing in het kwantitatieve programma ten gunste van de leefkwaliteit van de wijk.

De conclusie die uit het bovenstaande getrokken kan worden is dat een manager die inzet op een proces waarin belangen worden gesynchroniseerd en meegewogen en keuzes gezamenlijk worden gemaakt de grootste kans heeft om goede resultaten te behalen.

7.3.3 Op zoek naar de juiste combinatie van management strategieën

De eerder op basis van het survey onderzoek geformuleerde conclusies over de rol van management hebben vooral betrekking op de intensiteit van inzet van de managementstrategieën. In het verdiepende caseonderzoek is onderzocht hoe management precies vorm krijgt. Betrokken partijen van zowel gemeenten (ambtelijk en bestuurlijk), private partijen (ontwikkelaars en bedrijfsleven), woningcorporaties als maatschappelijke partijen hebben eerst een vragenlijst voorgelegd gekregen, waarop ze hebben aangegeven in welke mate er sprake is van de inzet van een aantal (categorieën van) management strategieën. De resultaten per categorie van strategieën staan in tabel 7.2. In de interviews is hierop doorgevraagd, zodat het kwantitatieve materiaal aangevuld kon worden met kwalitatief materiaal.

Tabel 7.2: Gemiddelde scores op de managementstrategieën per categorie

	De Laares	Tarwewijk	Delfzijl	Regenco	Leicester
Arrangeren	3,53	3,23	3,96	3,45	3,84
Verrijken	3,35	3,21	3,15	3,40	3,77
Coördineren	3,48	3,25	3,13	3,15	3,84
Procesafspraken	3,43	3,25	2,86	3,30	3,55
Totaal	3,45	3,23	3,26	3,33	3,74

Uit de tabel komt naar voren dat er weliswaar verschillen zijn tussen de Nederlandse en Engelse projecten, maar dat de verschillen ook weer niet zo groot zijn. Het belang van management in Nederland en Engeland ontloopt elkaar nauwelijks. Zowel in Engeland als in Nederland wordt er over het algemeen veel aandacht besteed aan management.

Overall heeft Leicester de hoogste score en de WOM Tarwewijk en OMD Delfzijl de laagste.

De suggestie die door de conclusie van het survey onderzoek kan worden gewekt, is dat hoe meer er gemanaged wordt, hoe beter de resultaten worden. Op basis van de uitgevoerde casestudies kan de conclusie worden verdiept. Er moet inderdaad veel aandacht worden besteed aan management, maar er is ook meer te zeggen over de relatie tussen management en resultaten. Het gaat vooral om de combinatie en timing van de inzet van management strategieën. Intelligente inzet van management strategieën heeft een positief effect op het resultaat.

Aan de andere kant is de relatie tussen management en resultaat ook weer niet zo eenduidig als deze op het eerste gezicht lijkt. Het te simpel voorstellen hiervan brengt een aantal risico's met zich mee. Ik noem er twee.

Een eerste risico is dat management verwordt tot *management om het management*. Partijen worden bij elkaar gebracht, interacties worden gefaciliteerd, standpunten worden uitgewisseld en er worden besluiten genomen. Management heeft in deze situatie de neiging inhoudsloos te worden of in ieder geval teveel los van de inhoud te komen. Dit komt de kwaliteit van de eindoplossing niet ten goede. Een kwalitatief goede en gedragen oplossing komt niet vanzelf als alle partijen veel bij elkaar zitten en voldoende communicatie is geen garantie voor een succesvol resultaat. In een dergelijke vormgeving van het management worden alle vooroordelen bevestigd die bestaan over procesmanagement en interactieve besluitvorming: eindeloze praatsessies die tot niets leiden, eindeloos gepolder en oplossingen die nergens over gaan en in de besluitvorming nauwelijks een rol spelen (zie bijvoorbeeld Edelenbos, 2000).

Een tweede risico heeft betrekking op het teveel vormgeven van *management als daadkrachtig leiderschap*. Gezien de (inhoudelijke en procesmatige) complexiteit van herstructurering en de veelheid van betrokken partijen is het onmiddellijk of teveel tonen van daadkracht of het stevig ingrijpen al snel weinig effectief. Issues en deelprojecten zijn vaak op een zodanige manier met elkaar verbonden dat een oplossing of besluit op het ene terrein niet los gezien kan worden van een oplossing of besluit op het andere terrein. Een eenduidige en objectieve oplossing ten aanzien van een bepaalde kwestie is misschien in de ogen van één partij nog wel voorhanden, maar in de ogen van de andere partijen alleen mogelijk als daarbij ook andere punten worden betrokken en belangen worden uitgeruild.

Het optreden van en de omgang met deze risico's is zichtbaar in de verschillende casestudies. Bij de WOM Tarwewijk bijvoorbeeld bestond de rol van de manager aanvankelijk vooral uit het faciliteren van vergaderingen en voorbereiden van besluitvorming van de directeuren. Omdat zij er niet uitkwamen, kwam het project ook niet veel verder. En daadkrachtig leiderschap is aanvankelijk duidelijk zichtbaar in Delfzijl. De context van Delfzijl waar in de beginfase voortgang het belangrijkste criterium was, zorgde ervoor dat gemeenschappelijkheid en procesafspraken laag scoorden. Ingegeven

door deze context was een dergelijke opstelling ook zeer functioneel. Echter toen het gemeentebestuur gewonnen had aan bestuurskracht bleek deze wijze van management bijzonder ineffectief.

Wat dan wel? Management in deze context zal een andere positiekeuze en rolinvulling vragen dan management om het management en management als daadkrachtig leiderschap. Het gaat niet vanzelf goed als de manager alle strategieën en activiteiten teveel los van de inhoud inzet. Het gaat ook niet vanzelf goed als stevig wordt ingegrepen. De bekende olifant door de porseleinkast kan eerder bereikte overeenstemming volledig breken en het maken van tempo kan weer vertragingstactieken bij partijen oproepen. Management is niet iets simpels en overzichtelijks. Management is veel meer een subtiel spel waarbij het in ieder geval gaat om *veel* inspanningen. Meer specifiek gaat het om de juiste combinatie van management strategieën op het juiste moment.

Dit vergt een grote mate van sensitiviteit, waarbij managers liefst direct zouden moeten kunnen aanvoelen welke combinatie van strategieën op welk moment het meest effectief is. Dit is zeker niet gemakkelijk. Het lijkt eerder onmogelijk om dit als manager altijd en overal goed te doen. Het managen van deze processen luistert heel nauw. Het gaat om het slim en op het goede moment aan elkaar knopen van belangen, nemen van initiatieven, zien van windows of opportunity, meebewegen en doorpakken. En daarom juist is de interactie met de andere partijen zo van belang. Interactie om vertrouwen op te bouwen, gevoel te houden van hoe partijen erin zitten en op het juiste moment te kunnen verbinden.

Uit de cases komt naar voren dat managers bewuste keuzes maken over welke strategieën in te zetten en wanneer. Factoren die hierbij een rol spelen zijn bijvoorbeeld de fase in het project, urgentie van een bepaald besluit en de inschatting van de (interne en/of externe) weerstand. Daarnaast maken de managers in hun keuze van managementstrategieën over het algemeen onderscheid tussen de samenwerkende partijen binnen de WOM (de participanten) en samenwerking met partijen buiten de WOM. Managers hebben de neiging zich naar buiten toe veelal als daadkrachtig op te stellen. Immers het maken van voortgang wordt ook van ze verwacht. Naar binnen toe lijken ze juist veel meer aan het verbinden te zijn.

Uit de cases komt ook naar voren dat een project sneller en beter gaat als er een match is tussen de managers en/of de managementstijl aan de ene kant en de specifieke context van het project aan de andere kant. Een mooi voorbeeld om dit te illustreren is Delfzijl. De OMD Delfzijl heeft drie verschillende managers gehad in de periode vanaf de oprichting tot aan het einde van mijn onderzoeksperiode. In de beginperiode was het gemeentebestuur zwak en was er behoefte aan een daadkrachtige aanpak. De eerste twee managers voldeden goed aan dat profiel: projecten in de steigers zetten, daadkrachtige uitvoering en resultaat bereiken. Toen het gemeentebestuur aan bestuurskracht gewonnen had, werd ook de mismatch tussen de stijl van de manager en de bestuurlijke context groter. Op enig moment was deze ook niet langer houdbaar en ont-

stond behoefte aan een manager met een sterke strategische oriëntatie gericht op gelijkwaardigheid en verbinding.

Ook in een aantal andere cases zijn managers gewisseld. Over het algemeen hebben deze wisselingen steeds een positief effect gehad op het project en gezorgd voor verandering in de inzet van (de combinatie van) managementactiviteiten. In de Tarwewijk ging de tweede manager juist dichterbij de wijk zitten en in de Laares zorgde een wisseling voor meer transparantie en meer open communicatie over de financiële kanten van de plannen.

Hoewel de managerswisselingen steeds goed hebben uitgepakt is het wel de vraag of ze bewust zijn ingezet. Of is het meer toeval en is het meer wijsheid achteraf op grond waarvan is vast te stellen dat de wijzigingen goed hebben uitgepakt. De conclusie is gerechtvaardigd dat het bewust zoeken naar een match tussen managementstijl en context de effectiviteit van een project ten goede kan komen.

7.4 Meer over de relatie tussen organisatievorm en resultaat

Na de beschouwing over het belang van management wil ik nu dieper ingaan op de kenmerken van de organisatievorm. Op basis van het survey onderzoek kan een heldere conclusie worden getrokken, namelijk dat de kenmerken van de organisatievorm geen verschil maken en het organiseren op afstand daarmee ook niet zinvol lijkt om tot betere resultaten te komen. Het case onderzoek levert op een aantal punten verdieping van dit inzicht op.

Het survey onderzoek leidt tot algemene beelden die bovendien niet differentiëren naar fase in het project, terwijl elk project zijn eigen, unieke kenmerken en omgeving heeft. Hierdoor bestaat er een kans dat specifieke effecten en variatie worden uitgemiddeld en gedempt. Het case onderzoek heeft tot een aantal verdiepende conclusies geleid. Ten eerste is het verschil tussen wijkontwikkelingsmaatschappijen in Nederland en Engeland minder groot dan gedacht. In beide landen functioneren de organisaties als procesmanagers. De organisatievorm is als het ware van belang om management mogelijk te maken. Ten tweede vertoont organiseren op afstand tegelijkertijd kenmerken van vervlechten. De overheid is ondanks de georganiseerde afstand in belangrijke mate betrokken bij de realisatie van de opgave. Ten derde zijn er in het case onderzoek enkele aanwijzingen gevonden dat de kenmerken van de organisatievorm (op afstand van de overheid, met eigen bevoegdheden en hecht georganiseerd) van invloed zijn op de resultaten. Dit geldt echter op bepaalde momenten en onder bepaalde omstandigheden. Ten slotte komt uit het case onderzoek duidelijk naar voren dat de kenmerken van de organisatievorm wel altijd een *tijdelijke* werking hebben. Hieronder bespreek ik de conclusies.

7.4.1 Wat verschillend lijkt, is eigenlijk hetzelfde

Een vergelijking tussen Nederland en Engeland leek mij bij aanvang van het onderzoek interessant vanwege de Engelse traditie met concessies en contracten en daarmee het

op afstand organiseren om publieke doelstellingen te realiseren. Bijvoorbeeld als het gaat om het Public Finance Initiative en/of Design, Build, Finance en Maintain contracten om infrastructuurprojecten te realiseren. Sturing op geleverde output en afrekenen op basis van geleverde prestaties staan hier centraal. Uit de vergelijking tussen Nederland en Engeland op de cultuurkenmerken van Hofstede (zie hoofdstuk drie) kwam dat ook als belangrijkste verschil naar voren. Daarnaast bestaat er in Engeland een brede ervaring met verschillende soorten samenwerkingsverbanden in de herstructurering ('regeneration partnerships') en is er een nationaal agentschap dat zich op nationaal niveau bezig houdt met het ondersteunen van herstructureringsprojecten.

Op grond van deze ervaring was mijn verwachting dat de organisatievormen in Engeland meer op afstand van de overheid zouden staan en meer eigen bevoegdheden en taken zouden hebben dan in Nederland. Ik werd hierin gesterkt door de in Engelse beleidsdocumenten verwoorde gedachten achter de opzet van regeneration companies. Waar in Engelse documenten wordt gesproken van organisaties op afstand ('arm's length organizations') die moeten worden bestuurd als een bedrijf ('run in a business like fashion') en die snel resultaat moet bereiken, gaat het in Nederland over een 'verdergaand samenwerkingsverband waarin risico's worden gedeeld'.

In mijn onderzoek zie ik echter een sterkere overeenkomst tussen de Engelse en Nederlandse organisatievorm dan verwacht. Hoewel de Engelse beleidstaal veel sterker dan de Nederlandse is gericht op het op afstand organiseren, lijken de organisatievormen zoals ze in de praktijk zijn vormgegeven sterk op elkaar. De verschillen tussen Nederland en Engeland in de cultuurkenmerken van Hofstede lijken voor wijkontwikkelingsmaatschappijen derhalve alleen op papier op te gaan. In feite zijn de onderzochte Engelse wijkontwikkelingsmaatschappijen net als de Nederlandse netwerkorganisaties die het vooral moeten hebben van relaties, binden en verbinden. Het zijn weliswaar zelfstandige organisaties met een eigen staf. Ze hebben, anders dan op grond van de beleidstaal mocht worden verondersteld, nauwelijks eigen bevoegdheden. Daarnaast hebben de onderzochte Engelse wijkontwikkelingsmaatschappijen geen of beperkte eigen budgetten en kunnen ze zelf geen grondposities innemen. Ze zijn bezig de deelprojecten te beïnvloeden in de richting van het overkoepelende belang zoals geformuleerd in de integrale visie op de totale opgave. Daarnaast trachten ze de private sector te verleiden om te investeren. Ze worden ook wel 'enabling partnerships' genoemd (zie ook Hobma et al., 2008).

Natuurlijk ben ik ook op een aantal verschillen gestuit. Zo kent de Nederlandse situatie een grotere variëteit in organisatievormen dan de Engelse. Dit heeft onder meer te maken met de voorschriften die de centrale overheid in Engeland aan de organisatievorm verbindt. Daarnaast zijn de door mij onderzochte Engelse wijkontwikkelingsmaatschappijen geen zelfstandige realisator van de ontwikkeling. In Nederland kunnen ze dat wel zijn, zoals WOM De Laares in Enschede. Andere onderzochte Nederlandse wijkontwikkelingsmaatschappijen zijn verantwoordelijk voor de grondexploitatie en dragen de te ontwikkelen gronden daarna over aan ontwikkelaars, zoals Delfzijl. Dat lijkt weer iets meer op de situatie in Engeland. WOM Tarwewijk is een mengvorm. In

de grondexploitatie is namelijk ook de realisatie van een aantal renovatieprojecten opgenomen. Tenslotte dragen de in de WOM deelnemende partijen in Engeland geen risico in de ontwikkeling, zoals in Nederland wel het geval is. Risicodragende participatie kan vorm krijgen via publieke ontwikkelaars, waarvan de in de wijkontwikkelingsmaatschappij deelnemende overheden in een aantal gevallen aandeelhouder zijn.

Ik ben me ervan bewust dat de situaties in Engeland en Nederland niet één op één met elkaar te vergelijken zijn. Zo zijn er bijvoorbeeld ook verschillen op het gebied van wetgeving en kunnen Nederlandse overheden eenvoudiger deelnemen aan samenwerkingsconstructies dan in Engeland. Daarnaast zijn de politiek-bestuurlijke systemen verschillend en lijkt de zelfstandige beslissingsruimte van wethouders ten opzichte van de gemeenteraad in Engeland groter te zijn dan in Nederland (zie hoofdstuk 3). Juist het bestaan van een aantal verschillen maakte de onderlinge vergelijking voor mij interessant. Mijn veronderstelling was dat Engelse URC's meer zouden kunnen functioneren zoals ze vanuit het gedachtegoed van New Public Management zouden zijn bedoeld. Uit mijn onderzoek komt echter naar voren dat de Engelse en Nederlandse situatie toch dichter bij elkaar liggen dan ik bij de start van dit onderzoek had verwacht. In Engeland is het organiseren op afstand van wijkontwikkelingsmaatschappijen een stuk minder streng doorgevoerd dan op grond van de papieren werkelijkheid (en de eerder genoemde cultuurkenmerken van Hofstede) verwacht had mogen worden. De Engelse wijkontwikkelingsmaatschappijen zijn daarmee eigenlijk organisatorisch opgetuigd als een *schaap in wolfskleren*.

7.4.2 Op afstand organiseren is eigenlijk vervlechten

Er is meer te vertellen over de organisatievorm van de wijkontwikkelingsmaatschappij in de praktijk. Als ik naar de organisaties van de onderzochte wijkontwikkelingsmaatschappijen kijk dan zie ik de in theorie veronderstelde harde scheiding tussen beleid en uitvoering niet terug. Er is altijd sprake van enige vorm van vervlechting tussen beleid en uitvoering in formele en/of informele zin:

- Het maken van beleid in de vorm van een masterplan of kaderstelling gebeurt nooit alleen door de overheid, maar met medewerking van de WOM (Enschede, Rotterdam) of door de WOM zelf (Delfzijl, Leicester en Regenco). De politiek stelt dit kaderstellende plan steeds vast.
- De overheden zijn over het algemeen deelnemers in de WOMs. Alleen voor Enschede geldt dit niet. In Enschede is in een tussen de (toen nog beoogde) WOM partijen en de gemeente gezamenlijk voortraject gewerkt aan het uitwerken en vastleggen van de afspraken en kaders.

Dus zelfs waar de afstand formeel is aangebracht en op het eerste oog wel werkt en bestaat, is de praktijk toch steeds een situatie van vervlechting. Dit vormt een deel van de verklaring waarom ik in het survey onderzoek geen relatie heb gevonden tussen

organiseren op afstand en het resultaat. Afstand is betrekkelijk en wordt naar de buitenwereld wellicht ook groter voorgesteld dan dat deze in werkelijkheid is.

7.4.3 Op afstand organiseren werkt alleen onder bepaalde condities

Wijkontwikkelingsmaatschappijen worden op grond van verschillende motieven ingesteld. Deze oprichting betekent, zo komt uit het case onderzoek naar voren, echter niet de start van het herstructureringsproces. De aanpak kent veelal een lange voorgeschiedenis met een eigen specifieke context (zie kader 7.3). De WOM wordt gezien als nieuwe manier om de herstructurering aan te pakken, een keerpunt naar het succesvol oplossen van de problematiek.

Kader 7.3: context waarbinnen de WOMs zijn opgericht en functioneren

- In WOM De Laares wil de gemeente de herontwikkeling van de wijk de Laares doorzetten, maar niet alle risico's van die ontwikkeling dragen. Daarnaast beschikt de gemeente bij de start niet over de capaciteit om de herontwikkeling zelf ter hand te nemen. De prioriteiten liggen anders mede als gevolg van de Enschede vuurwerkramp die zich in die tijd heeft voltrokken. Doordat de gemeente goede ervaringen heeft met de marktpartijen is er het vertrouwen om een WOM op te richten, op afstand en met eigen bevoegdheden.
- De WOM Tarwewijk is ontstaan nadat het deelgemeentebestuur marktpartijen heeft uitgedaagd iets te laten zien op Zuid. In de beginfase is uitgebreid verkend hoe omvangrijk de opgave van de WOM zou kunnen worden geformuleerd. De taakstelling van de WOM is beperkt tot een aantal projecten binnen de totale opgave van de Tarwewijk. Mede hierdoor blijft de organisatie van de WOM Tarwewijk eigenlijk relatief onzichtbaar voor de politiek. De politiek is wel betrokken en de Tarwewijk komt wel in het nieuws, maar dat gaat toch vooral om andere zaken: zoals veiligheid en illegale bewoning. De WOM had aanvankelijk ook weinig eigen bevoegdheden en kende een lichte organisatievorm.
- In Delfzijl is de WOM mede op initiatief van provincie en Rijk tot stand gekomen. Ten tijde van de oprichting van de WOM was het lokale bestuur zwak, terwijl de aanpak van de problematiek juist een sterk bestuur vereiste. Mede hierdoor krijgt de WOM alle ruimte om aan de gang te gaan en tempo en voortgang te maken.
- In Leicester lukte het de overheid niet om zelf goede en haalbare plannen te maken voor de integrale herstructureringsopgave. Een terrein waar de wijkontwikkelingsmaatschappij kon instappen. De WOM wordt bij aanvang vooral gezien als de partij die met daadkracht integrale plannen kan maken en extra financiële middelen kan inbrengen, zodat vervolgens ook de uitvoering daadkrachtig kan worden opgepakt.
- In Sandwell is de lokale overheid intensief betrokken bij een aantal herstructureringsprojecten. Een aantal daarvan komt echter buitengewoon lastig van de grond. Het vertrouwen van de private sector in de overheid is bovendien dusdanig klein dat het lastig is om de benodigde investeerders aan te trekken. De wijkontwikkelingsmaatschappij wordt vooral gezien als vehikel om dit wel te doen en de realisatie te versnellen.

De wijze van functioneren van de WOM wordt mede beïnvloed door de eigen specifieke context waarin de WOM zich ontwikkelt. Uit het case onderzoek komt een aantal specifieke condities naar voren waaronder de organisatievorm van de WOM (op afstand, met eigen bevoegdheden en hecht georganiseerd) effectief kan zijn. De *positie*

van de gemeente is een belangrijke eerste conditie en is van invloed op in hoeverre de WOM ruimte krijgt om de uitvoering zelfstandig ter hand te nemen. Bij een zwakkere gemeente, zoals aanvankelijk in Delfzijl, maar bijvoorbeeld ook in Leicester, krijgt een organisatie op afstand meer ruimte om zelfstandig aan de slag te gaan. In Sandwell lukte het de gemeente zelf niet om investeerders aan te trekken en werd dit een belangrijke doelstelling van de WOM.

Een tweede conditie is de mate waarin er *andere prioriteiten* zijn waar de gemeente zich mee bezig moet of wil houden. Deze andere prioriteiten kunnen de ruimte scheppen voor de WOM om (blijvend) op afstand te kunnen opereren. In de Laares vergde andere ontwikkelingen grotere aandacht van de gemeente. Daarnaast wilde de gemeente niet risicodragend participeren. Deze overwegingen waren van invloed op het besluit om een WOM op te richten, maar niet na een gezamenlijk voortraject waarin duidelijke kaders voor de WOM zijn gesteld. Ook in de andere gemeenten zijn er voldoende andere prioriteiten naast het goed organiseren van de herstructureringsopgave.

Een derde conditie is *de mate waarin de WOM verantwoordelijk is voor de totale (fysieke) opgave*. In de Tarwewijk kan de WOM wel op afstand van de politiek werken, maar omdat de organisatie slechts een klein gedeelte van de totale opgave tot zijn verantwoordelijkheid mag rekenen, is de impact op het totaal beperkt. In Delfzijl heeft de WOM de verantwoordelijkheid voor de opgave van bijna de gehele kern en heeft de WOM ook veel eigen bevoegdheden. Ook voor de Engelse WOMs geldt dat zij verantwoordelijk zijn voor een omvangrijke fysieke opgave. De organisatievorm van de WOM lijkt effectiever naarmate de WOM in grotere mate verantwoordelijk is voor de totale (fysieke) opgave.

Een vierde conditie is de mate *waarin de WOM daadwerkelijk een eigen organisatie* heeft. Er is een bepaald niveau van organisatie nodig om te kunnen functioneren. Bij de Engelse WOMs, in Delfzijl en Enschede zijn zelfstandige projectbureaus ingericht. In Engeland zijn de medewerkers in dienst van de WOMs, in Nederland wordt vooral met (externe) inhuur en detachering vanuit de organisatie van de deelnemende organisaties gewerkt. Bij de WOM Tarwewijk was het hier bedoelde minimale niveau van organisatie bij aanvang niet aanwezig. Bij de start is weinig aandacht besteed aan het creëren van een gezamenlijke organisatie. Er was daarnaast ook geen fysieke locatie in de wijk waar de WOM gehuisvest was. Dit heeft de voortgang en een gezamenlijk gevoel voor een opgave te staan niet bevorderd.

7.4.4 Op afstand organiseren werkt alleen tijdelijk

Uit het verdiepende caseonderzoek komt naar voren dat de kenmerken van de organisatievorm kunnen bijdragen aan het behalen van goede resultaten. In de vorige paragraaf is hiervoor een aantal condities genoemd. De werking en houdbaarheid daarvan is echter altijd tijdelijk. De totstandkoming van wijkontwikkelingsmaatschappijen kenmerkt zich over het algemeen door intensief contact tussen overheid en WOM-partijen, gezamenlijke kaderstelling en gezamenlijk afspreken van spelregels. Soms worden ook al inhoudelijke plannen op hoofdlijnen gemaakt. Als de wijkontwikkelingsmaatschappij

is opgericht kan de overheid zich terugtrekken om de gemaakte afspraken te monitoren, zodat de WOM een goede start kan maken. Gedurende de tijd dooft dit effect uit en ontstaat de neiging om de afstand te verkleinen. Bijvoorbeeld omdat er in een herstructureringsproject momenten zijn die dusdanig gevoelig zijn dat de overheid in het algemeen en de politiek in het bijzonder daar bij betrokken wil zijn. Het gaat dan niet alleen om belangrijke besluiten (bijvoorbeeld in relatie tot de gestelde kaders), maar ook over incidentele gebeurtenissen. Of als veranderingen worden aangebracht in de projectinrichting, bijvoorbeeld als gevolg van gewijzigde omgevingscondities. Omdat herstructureringsprojecten een lange doorlooptijd kennen, vinden veranderingen hierin met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid plaats.

Een wijkontwikkelingsmaatschappij kan worden gezien als sturingsinstrument om gericht te werken aan de realisatie van een herstructureringsopgave. Partijen zijn reflexief en leren van wat er in de omgeving gebeurt en op ze af komt (in 't Veld, 1989). Ook hierom is het gerechtvaardigd te veronderstellen dat een arrangement van organiseren op afstand een tijdelijke werking heeft. Als partijen vinden dat de afstand verkleind moet worden, of de organisatie anders moet worden ingericht of aangestuurd, wordt daar een manier voor gezocht ook al heeft de WOM op papier nog zoveel eigen bevoegdheden.

In Delfzijl werkte het arrangement van organiseren op afstand totdat het gemeentebestuur weer sterker werd, meer betrokken wilde zijn en meer invloed wilde hebben. Gezien de sterkere positie van het gemeentebestuur lag het voor de hand de bestaande afstand te verkleinen en na te denken over een andere organisatievorm. Niet lang daarna zijn de eerste stappen gezet om de wijkontwikkelingsmaatschappij geleidelijk te transformeren naar een gemeentelijke dienst. In de Laares is de afstand in de uitvoering en realisatie van de herontwikkeling groot. Toen er gesproken ging worden over plannen voor de laatste fase die bij de start nog was opengelaten, wilde de gemeenteraad meer betrokken zijn en invloed uitoefenen.

De twee onderzochte wijkontwikkelingsmaatschappijen in Engeland bestaan inmiddels niet meer in de huidige vorm. Leicester Regeneration Company is nu een zogenaamde Economic Development Company met een bredere focus. Partijen hebben hier bewust afgewogen om mee te gaan met een nieuwe kans die de centrale overheid bood. Regenco is opgehouden te bestaan en de taken zijn overgedragen aan de voorheen samenwerkende partijen. De gang van zaken bij Regenco is daarmee enigszins te vergelijken met de gang van zaken in Delfzijl.

Gezien het bovenstaande kunnen er vraagtekens geplaatst worden bij het realiteitsgehalte van het op afstand organiseren voor de duur van het gehele uitvoeringstraject. Een gemeentebestuur kan de beslissingsmacht in theorie uit handen geven. De praktijk is echter een stuk weerbarstiger. Bovendien hebben partijen elkaar nodig en werken ze in de praktijk veelvuldig samen om de herstructureringsprojecten te realiseren. De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat de rol van de overheid en de politiek in New Public

Management iets te simpel wordt voorgesteld dan dat deze daadwerkelijk is (zie bijvoorbeeld Lane, 2000).

7.5 Conclusies op de onderzoekshypothesen

In beleids- en ook praktijkdiscussies over ruimtelijke ordening en publiek-private samenwerking, maar ook in andere sectoren krijgt de organisatievorm – meer precies het op afstand van de overheid organiseren door een zelfstandige organisatie op te tuigen met een aantal taken en voldoende eigen bevoegdheden om de opgave zelfstandig te realiseren – veel aandacht en wordt deze van belang geacht voor het bereiken van goede resultaten. Ik kom tot andere conclusies. Deze kenmerken van de organisatievorm doen er niet of nauwelijks toe en management inspanningen wel. In tabel 7.3 is een overzicht van de conclusies per hypothese opgenomen.

Tabel 7.3: Conclusies per hypothese

Onderzoekshypothese	Conclusies
Een WOM die meer op afstand staat van de lokale overheid zal betere resultaten behalen	In de survey wordt geen relatie gevonden tussen meer op afstand staan en de resultaten. Het case onderzoek laat zien dat een organisatie op afstand effectiever kan zijn (bijvoorbeeld als er andere prioriteiten zijn en/of de publieke kaders helder zijn). Over het algemeen is de afstand tijdelijk houdbaar
Een WOM die meer eigen bevoegdheden heeft, zal betere resultaten behalen	In de survey wordt geen relatie gevonden tussen eigen bevoegdheden en de resultaten. Het case onderzoek laat zien dat eigen bevoegdheden kunnen helpen om zaken te versnellen (bijvoorbeeld bij een zwakkere overheid). Echter hier geldt dat het effect altijd een tijdelijke werking heeft
Een WOM die hechter is georganiseerd zal betere resultaten behalen	In de survey wordt geen relatie gevonden tussen hechtheid en de resultaten. Het case onderzoek laat zien dat een organisatie wel een bepaalde organisatiegraad moet hebben en verantwoordelijk moet zijn voor een bepaald gedeelte van de opgave om impact te kunnen hebben. Dit is echter een minimale randvoorwaarde en levert je niet automatisch iets op in termen van betere resultaten
Een WOM die meer netwerkmanagement strategieën inzet, zal betere resultaten behalen	Uit zowel survey als case onderzoek komt management als bepalend naar voren als het gaat om het behalen van goede resultaten. Het gaat om slim en intelligent inzetten en combineren van management strategieën op het juiste moment. De managementstijl van de manager is hierbij een bepalende factor

Nu deze conclusies zijn getrokken komt de vraag op wat de precieze implicaties van deze conclusies zijn. De onderzochte kenmerken van de organisatievorm werken niet op een manier zoals het dominante verhaal vertelt. En als ze werken dan is het van korte duur. Waarom grijpen politici en beleidsmakers dan toch steeds terug op dit verhaal waarin er een duidelijk verband tussen kenmerken van de organisatievorm en

resultaten wordt gelegd? Betekent dit nu dat deze mensen geen verstand van zaken hebben? Begrijpen ze het niet en houden ze krampachtig vast aan de uitgangspunten van het New Public Management? Of is er misschien toch iets anders aan de hand. Gaat het streven naar een hechte organisatievorm op afstand, met voldoende eigen bevoegdheden, eigenlijk niet over iets anders, iets wat je op het eerste gezicht niet ziet, maar er bij nader inzien wel toe doet? In het vervolg van deze beschouwing zal, mede gebaseerd op het verzamelde materiaal uit het case onderzoek, een andere verklaring voor het belang van de organisatievorm worden gepresenteerd. Hiervoor moet verder gekeken worden dan de door mij onderzochte organisatiekenmerken.

7.6 Voorbij de voorkant: over de achterkant van de organisatievorm

Uit deze studie kan worden geconcludeerd dat de gedachten uit het New Public Management te simpel lijken voor de complexe werkelijkheid van herstructurering. Een op zijn minst opvallende conclusie gezien alle aandacht die in verschillende beleidssectoren nog steeds uitgaat naar organiseren op afstand van de overheid. Een organisatievorm op afstand van de overheid als mogelijk antwoord op de heersende ontevredenheid over de aanpak van complexe maatschappelijke vraagstukken.

Als ik echter op een andere manier naar de functie van de organisatievorm van de WOM kijk, verder dan de genoemde organisatiekenmerken, heeft deze wel degelijk een toegevoegde waarde voor het resultaat van herstructurering. Het gaat dan niet zozeer om de onderzochte organisatiekenmerken (afstand, eigen bevoegdheden en hechtheid) en de wijze waarop die functioneren. Dat deze beperkte invloed hebben, heeft dit onderzoek aangetoond. Het gaat dan veel meer om de betekenis van het bestaan en functioneren van de organisatievorm.

Het oprichten van een aparte organisatie is voor veel partijen een gangbare werkwijze om maatschappelijke problemen aan te pakken. Het op deze manier organiseren van de herstructureringsopgave zorgt voor rust en comfort bij de betrokken partijen. De organisatie vormt een aanspreekpunt en werkt ordenend in de complexiteit (Teisman, 2005). Tegelijkertijd creëert de organisatievorm ruimte. Ruimte om gezamenlijk en in relatieve rust te werken aan realisatie van de herstructureringsopgave. Ruimte voor de inzet van de benodigde management inspanningen.

De organisatievorm is te zien als een *façade*. Organisatie en management van de herstructureringsopgave vereist dan een bepaalde mate van decorbouw (Van Twist, 2010). *Achter de schermen* van de organisatievorm kunnen de activiteiten worden uitgevoerd die leiden tot de benodigde voortgang en resultaten. Daarbij heeft de organisatievorm zowel een symbolische functie passend bij de politieke retoriek als een waarde op zich.

Ik licht dat hieronder toe aan de hand van drie perspectieven op de werking van de organisatievorm en koppel dat aan inzichten die voortkomen uit het case onderzoek. De drie perspectieven sluiten elkaar niet uit. Daarnaast geeft elk van deze perspectieven aan dat het bij de aanpak van herstructurering en naar verwachting ook bij de aanpak van maatschappelijke vraagstukken in het algemeen niet alleen gaat om de organisatie-

vorm of toepassing van management strategieën, maar veel meer om zowel de organisatievorm als management.

7.6.1 Afschermen en ruimte creëren: de organisatievorm als *dekmantel*

Een wijkontwikkelingsmaatschappij op afstand van de overheid past bij dominante discours van effectieve uitvoering van overheidsbeleid, zoals dat wordt uitgedragen in beleidstaal. Afstand leidt tot daadkracht, snelheid en betere resultaten. De overheid moet niet meer doen dan noodzakelijk en de uitvoering overlaten aan organisaties op afstand, met een duidelijke taakomschrijving en eigen bevoegdheden om die taken te realiseren.

Achter de schermen van de organisatievorm vindt echter een heel ander proces plaats. Er wordt intensief samengewerkt en onderhandeld tussen de verschillende betrokken partijen. In de eerste plaats en vooral tussen de participerende partijen in de wijkontwikkelingsmaatschappij, maar ook met de externe stakeholders. Samenwerking op basis van de overtuiging dat er geen partij is die de opgave zelfstandig kan realiseren. Partijen hebben elkaar nodig, beschouwen elkaar als gelijkwaardig en zijn continu bezig met onderhandelen en netwerken. Een beeld dat overeenkomt met de kenmerken van de netwerksamenleving.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de rol van de overheid daarbij, in tegenstelling tot wat het populaire verhaal over organiseren op afstand vertelt, groter is dan gedacht. De overheid is over het algemeen als participant en aandeelhouder in wijkontwikkelingsmaatschappijen betrokken. En niet voor niets: de overheid heeft grondposities, ontwikkelingsambities en eigen – weliswaar andere dan de private sector – rendementsdoelstellingen. De overheid is daarnaast bevoegd gezag voor verlening van verschillende voor de realisatie van de opgave benodigde vergunningen. Voor een duurzaam succes van het project is het bovendien belangrijk om goede afstemming te organiseren met het gemeentelijke beleid. Prachtige nieuwbouwhuizen worden minder goed verkocht in wijken waar de sociale problematiek groot is en er onveiligheid heerst op straat. De ontwikkelingen rondom de WOM Tarwewijk en het stagnerende ontwikkelingsproces daar hebben dat wel aangetoond.

De organisatievorm werkt daarmee als *dekmantel*, zodat het samenwerkingsproces zich niet in alle openheid voltrekt en dat bepaalde informatie (bijvoorbeeld concurrentiegevoelige informatie of inhoudelijke plannen) binnen de gezamenlijke organisatie kan blijven.

Op deze manier bezien is het goed te verklaren dat uit het onderzoek een groot belang van netwerkmanagement naar voren is gekomen. Het samenwerkingsproces dat achter de schermen plaatsvindt moet intensief worden gemanaged. De bij de Engelse Urban Regeneration Companies werkzame managers typeren zichzelf graag in termen van *enabler*, *honest broker*, *mediator* en *independent arbitrator*. De organisatievorm als *dekmantel* creëert ruimte voor de managementfunctie en maakt netwerkmanagement mogelijk.

Door het eigenlijke samenwerkingsproces van de buitenwereld af te schermen zorgt de organisatievorm als *dekmantel* er ook voor dat het beeld van een daadkrachtige zelfstandige organisatie op afstand van de overheid passend bij het discours van effectieve uitvoering van overheidsbeleid naar buiten toe overeind kan blijven. Dit communiceert beter dan het beeld herstructurering complex is en veel onzekerheden bevat. Hier komt ook de retorische functie van de organisatievorm naar voren. De organisatievorm van de wijkontwikkelingsmaatschappij biedt derhalve ruimte aan een manier van samenwerken die meer recht doet aan de geldende verhoudingen in de samenleving. De dekmantel zorgt ervoor dat deze werkelijkheid van de buitenwereld wordt afgeschermd.

7.6.2 Verhoudingen reguleren: de organisatievorm als *schokdemper*

De oprichting van de wijkontwikkelingsmaatschappij is bedoeld om herstructurering op gang te brengen en te realiseren. De wijkontwikkelingsmaatschappij verandert de bestaande verhoudingen tussen partijen. Via de samenwerking in de wijkontwikkelingsmaatschappij wordt een *andere, meer gestructureerde* manier gekozen om de samenwerking vorm te geven. De aanleiding hiervoor is veelal ingegeven door ervaringen uit het verleden. Bijvoorbeeld omdat de wijze waarop de herstructureringsopgave werd aangepakt niet goed werkte, de partijen elkaar niet goed wisten te vinden of het niet voldoende duidelijk was welke partij voor de uitvoering van welke taak verantwoordelijk was. Of door het kansrijke perspectief van realisatiekracht.

Door de oprichting van de wijkontwikkelingsmaatschappij en het bekleden van deze organisatie met een aantal taken zullen partijen die iets met herstructurering willen, met deze organisatie moeten samenwerken. Maar ook partijen die de herstructurering niet willen krijgen met deze organisatie te maken. Een wijkontwikkelingsmaatschappij grijpt in in de bestaande verhoudingen tussen partijen en creëert tegelijkertijd urgentie en noodzaak tot overleg en afstemming. In eerste instantie tussen de deelnemende partijen onderling, maar daarnaast ook tussen WOM-partijen en stakeholders. Partijen die elkaar eerst lastig of niet wisten te vinden, vinden elkaar nu wel binnen de context van de wijkontwikkelingsmaatschappij. De WOM creëert comfort en rust en werkt in die zin ook ordenend.

De wijkontwikkelingsmaatschappij neemt idealiter een intermediaire positie in tussen de deelnemende partijen (in Nederland gemeente, corporatie en marktpartijen en in Engeland gemeente, centrale overheid, regionale ontwikkelingsmaatschappij en lokaal bedrijfsleven). Binnen de structuur van de wijkontwikkelingsmaatschappij worden ideeontwikkeling, planvorming, besluitvorming, impact van externe ontwikkelingen en uitvoering tot op zekere hoogte steeds voorbereid, voordat ermee naar buiten wordt gegaan en er met andere partijen over wordt gesproken. Het voordeel hiervan is dat er gezamenlijk kader ontstaat en dat discussies en conflicten die zich tijdens de uitvoering voordoen, zoveel mogelijk intern gehouden worden. Gezien het feit dat belangen van partijen verschillen en het samenwerkingsproces meerdere jaren duurt, is het goed voorstelbaar dat zich ook meningsverschillen en conflicten voordoen. Bijvoorbeeld over de kosten van verwerving, de inbrengwaarde van gronden of de inrichting van het programma.

Deze kunnen eerst binnen de wijkontwikkelingsmaatschappij besproken worden, voordat er een besluit wordt genomen en ermee naar buiten gegaan wordt. Als dergelijke discussies of meningsverschillen naar buiten komen dan komt dit de wijze waarop andere partijen naar de wijkontwikkelingsmaatschappij kijken niet ten goede.

De organisatievorm van de wijkontwikkelingsmaatschappij functioneert daarmee als een soort *schokdemp* voor de looptijd van de samenwerking (Busch, 2005). De wijkontwikkelingsmaatschappij heeft een dempende werking en reguleert de verhoudingen tussen de moederorganisaties van de deelnemende partijen onderling en tussen de deelnemende partijen en de externe stakeholders. Als deze verhoudingen goed zijn, lijkt het misschien of de organisatievorm overbodig is. Echter juist als zich nieuwe ontwikkelingen en/of conflicten voordoen, komt de waarde van de organisatievorm naar voren.

Het verkrijgen van de intermediaire positie is niet gegarandeerd door oprichting van de wijkontwikkelingsmaatschappij alleen. In de Laares, maar ook in Leicester en Sandwell wordt duidelijk dat het voor oprichting maken van goede afspraken over de onderlinge samenwerking en ook het vasthouden daarvan tijdens het proces belangrijk is voor het verkrijgen van de positie die nodig is om te kunnen functioneren als *schokdemp*.

Kader 7.4: Maken van afspraken over onderlinge samenwerking

In Enschede bestond bijvoorbeeld een situatie waarin de aanpak van de Laares al een tijdlang sluimerde, maar de noodzaak tot herstructurering nog steeds werd gevoeld. Omdat de gemeente ondanks andere prioriteiten op het gebied van herstructurering – onder meer de herontwikkeling van de wijk Roombeek naar aanleiding van de vuurwerkramp – toch wilde doorzetten is een proces gestart waarin de gemeente afspraken heeft gemaakt met de WOM partijen over de uitvoering van de opgave. In dit voortraject zijn de omstandigheden gecreëerd waarbinnen de gemeente afstand kon en wilde nemen en de WOM goed van start kon gaan.
--

Het verkrijgen van de intermediaire positie is daarnaast mede afhankelijk van de relatie tussen de moederorganisaties van de deelnemende partijen (lijnorganisatie) en de wijkontwikkelingsmaatschappij (projectorganisatie). De WOM moet (zeker in Engeland) voor budgetten veelal teruggrijpen op de moederorganisaties en WOMs verlenen zelf geen vergunningen, die bevoegdheid blijft bij de gemeente. De lijnorganisaties hebben dan ook een belangrijke invloed op de voortgang van de wijkontwikkelingsmaatschappij. De relatie is niet zelden spanningsvol. Dat kan onbewust zijn, omdat de nieuwe verhoudingen nu eenmaal anders zijn dan de standaard manier van werken en partijen aan elkaar moeten wennen. Dat kan echter ook meer bewust zijn. Medewerkers van de lijnorganisatie die (1) het gevoel hebben dat alle spannende opdrachten naar de WOM verdwijnen en (2) ook andere werkzaamheden hebben, hechten aan de werkzaamheden die ze voor de WOM moeten verrichten niet de hoogste prioriteit. Wanneer de verhoudingen niet goed zijn, is de kans groter dat de activiteiten van de WOM worden gefrustreerd.

Om tussen de partijen te staan (en als een goede *schokdemper* te kunnen functioneren) is de rol van management van groot belang. Het maken van goede afspraken, het vasthouden daaraan tijdens de uitvoering en het zorgen voor een goede relatie met de moederorganisaties vergt managementinspanningen. Een bepaalde minimum vorm van organisatiegraad – taken, bevoegdheden en ondersteuning – is hierbij wel benodigd. Het faciliteren van een directeurenoverleg alleen zonder dat de WOM een eigen apparaat heeft, zoals aanvankelijk in de WOM Tarwewijk het geval was, zorgt in ieder geval niet voor het gewenste schokdempereffect. Daarvoor is een sterkere organisatievorm nodig.

7.6.3 Aansprekend en aantrekkelijk zijn: de organisatievorm als *A-merk*

Om de herstructureringsopgave te kunnen realiseren, werkt de wijkontwikkelingsmaatschappij met verschillende externe partijen samen. De wijkontwikkelingsmaatschappij wil met deze partijen een goede werkrelatie onderhouden en ze, afhankelijk van het type partij onder meer aansporen tot participatie of tot het doen van investeringen. Het aantrekken van private investeringen is een belangrijke reden voor de oprichting van de Urban Regeneration Companies in Engeland.

Een wijkontwikkelingsmaatschappij zal daarbij door de buitenwereld graag gezien willen worden als een deskundige partij waar je zaken mee kunt doen, een partij die aantrekkelijke producten realiseert, een partij die snelheid maakt en daadkracht toont, een partij die openstaat voor interactie en een partij die kwaliteit toevoegt. Het beeld van een trage, logge organisatie die weinig innovatief is, kwalitatief middelmatige producten neerzet en geen oog heeft voor de lokale problematiek moet voorkomen worden. De organisatie wil zich dus in feite positioneren als een aantrekkelijke en aansprekende partij die resultaat kan bereiken, kortom als *A-merk*.

Merkwerking of ‘branding’ is gangbaar en gebruikelijk in de private sector. Een merk is dan ‘a name, term, sign, symbol or design, or a combination of these, intended to identify the goods or services of one seller or group of sellers and to differentiate them from those of competitors.’ (Kotler et al., 1999). Merkwerking doet ook steeds meer zijn intrede in publieke sector. Niet alleen als het gaat om plaatsen, zoals wijken, steden, regio’s of het landelijk gebied (Ashworth en Voogd, 1990; Eshuis en Edelenbos, 2008), maar ook op het gebied van publieke dienstverlening en organisaties.

Het onderliggende mechanisme is dat merkwerking de gevoelens van mensen aanspreekt en dat mensen zich zo aan een product, een plaats of een organisatie gaan hechten en zich ermee gaan identificeren. Het bestaan van de wijkontwikkelingsmaatschappij als voor de buitenwereld herkenbare organisatie biedt de mogelijkheid om dit te doen. Bovendien lijkt de kans voor de wijkontwikkelingsmaatschappij op hechting en identificatie groter als de boodschap naar buiten toe is dat het een zelfstandige organisatie is die speciaal is toegerust voor de aanpak van de herstructureringsopgave. Kleiner lijkt die kans als de boodschap is dat herstructurering bijzonder complex is, dat het proces goed gemanaged moet worden en dat realisatie waarschijnlijk lang duurt. Dit laatste is echter wel de praktijk.

De organisatievorm als A-merk heeft derhalve ook een retorische functie. In onderstaande beleidstekst van de lokale overheid in Sandwell over ‘hun’ URC Regenco komt dit bijvoorbeeld naar voren:

‘The Sandwell URC will be a highly focused, task driven, independent vehicle for driving the large scale, physical economic transformation of the central core of the Arc of Opportunity ... The company will be run in a business like way and will be unfettered by its affiliation to two public sector agencies ... Fundamental to achieve the Company’s aim will be to engage and work in a coordinated manner with other agencies and partnerships with an interest in the physical development of this area.’

De positionering van een wijkontwikkelingsmaatschappij als A-merk heeft zeker zijn waarde gehad in de uitvoeringsprocessen. In Engeland heeft het onafhankelijke (arm’s length) karakter in combinatie met de profilering als bedrijf een aantal private partijen over de streep getrokken om te gaan investeren. Daarnaast heeft het vooruitzicht op status, bevoegdheden en financiële middelen die een WOM met zich meebracht een belangrijke rol gespeeld in het wel of niet willen realiseren van de opgave met behulp van een WOM. Ook voor de politiek is de status van A-merk van bijzonder belang. Immers in de politieke context zijn er veel zaken die om aandacht vragen. Politici zijn continu op zoek naar de beste manier om hun doelstellingen te realiseren. Als we ervan uitgaan dat er hiervoor steeds meerdere mogelijkheden zijn, dan ligt het voor de hand dat politici zullen kiezen voor de meest aantrekkelijke: het A-merk.

Een merk kan echter ook aan aantrekkelijkheid verliezen. In het geval van de wijkontwikkelingsmaatschappij bijvoorbeeld als de eerste resultaten toch uitblijven of als er iets in de externe omgeving gebeurt waardoor de waardering voor de WOM verandert. Dergelijke ontwikkelingen zijn ook zichtbaar in de cases (zie kader 7.5) en passen bij het tijdelijke karakter van WOMs. Om aansprekend en aantrekkelijk te blijven, is een continu proces van ontwikkeling van het merk van belang, bijvoorbeeld door *reframing* in de populaire beleidstaal.

Kader 7.5: Ontwikkeling van de ‘merkwaarde’ van de WOMs

In Delfzijl is de onafhankelijke positionering van de WOM van grote toegevoegde waarde voor het op gang brengen van de herstructurering; daadkrachtig plannen maken, panden aankopen, et cetera. De gemeente zelf kreeg dit niet voor elkaar, mede als gevolg van de bestuurlijke zwakte. Toen het bestuur na verloop van tijd sterker werd, werd de positionering als onafhankelijke organisatie met daadkracht onaantrekkelijk. De positie van de WOM is toen veranderd. Momenteel is de WOM een gemeentelijke dienst.

Beide Engelse WOMs zijn gedurende de onderzoeksperiode opgehouden te bestaan en de activiteiten zijn elk op een eigen manier gecontinueerd. De projecten zijn in geval van Regenco teruggegaan naar de lokale overheid. En Leicester heeft zich doorontwikkeld tot een nieuwe organisatie, een zogenaamde Economic Development Company. De politieke aandacht voor dit type organisatievorm was toegenomen met uitzicht op extra financiële middelen en status tot gevolg. Het onderbrengen van de activiteiten van de wijkontwikkelingsmaatschappij bij deze nieuwe organisatie bood een kans om herstructurering een extra impuls te geven.

7.6.4 Een ander perspectief op *het belang van de organisatievorm*

Met dit betoog over organiseren op afstand ben ik weer terug waar ik dit onderzoek begonnen ben. De organisatievorm doet er wel degelijk toe om goede resultaten te bereiken en organiseren op afstand heeft wel degelijk waarde. Echter wel om andere redenen dan ik aanvankelijk veronderstelde. Niet de kenmerken van de organisatievorm die doorgaans worden genoemd in het politieke en maatschappelijk debat over effectieve uitvoering van beleid maken het verschil. Afstand, eigen bevoegdheden en hechtheid hebben geen significante invloed op het bereiken van goede resultaten. Veel belangrijker is het bestaan van de organisatie die ruimte creëert om achter de schermen, in relatieve rust en met alle partijen, te werken aan de realisatie van de herstructureeringsopgave. Daarbij heeft het bestaan van de organisatievorm ook een symbolische of retorische functie. Wijkontwikkelingsmaatschappijen kunnen daarmee een belangrijke bijdrage leveren aan de effectieve uitvoering van de herstructureeringsopgave zowel in Nederland als in andere landen.

Summary (in English)

Introduction

The regeneration of deprived neighborhoods has been a key issue of concern since the middle of the last century, not only in the Netherlands, but also in other countries around the world. A large number of regeneration projects are motivated by the poor or deprived condition of housing existing in these neighborhoods, along with worsening social and economic conditions. Although the names given to such projects, and their specific focus varies over the years, it is a recurring theme in government policies. Another recurring theme is the general dissatisfaction with the results of such urban regeneration projects. Interestingly, the dissatisfaction is common across stakeholders, from the governments who implement them, the individuals who live in them, political parties who debate them, and organizations that develop them.

The question of how to organize regeneration projects and processes in order to achieve successful results is asked again and again, and satisfactory answers have not yet been obtained. Parties tend to have differing views and opinions on what the authoritative and/or preferable solution is. Parties also have differing perceptions on the exact policy problem, the scale on which the problem has to be solved and what the role of public parties should be.

Along with the dissatisfaction with previous efforts, there is a growing belief that new arrangements for cooperation are needed to organize and manage the regeneration process. In particular, there is a strong interest in partnerships with commercial parties as a way to address the physical regeneration of houses, facilities and/or infrastructure. The investments of public parties is thought ideally to create an attractive investment climate for other parties, like private developers, investors and housing associations. This is seen as a basic requirement of a successful regeneration and it was with this in mind that the Dutch Urban Regeneration Companies (in Dutch *wijkontwikkelingsmaatschappijen*) arose.

The Dutch Urban Regeneration Companies (URC) are relatively independent organizations of public and private parties working together to stimulate, guide and implement processes of mainly physical urban regeneration. While these partnerships have been embraced in the Netherlands, they are not unique to it, and can be found in many countries like the United Kingdom and the United States.

Nonetheless, it is the URCs that are central to the current study. In the thesis, I seek to understand URCs, their organization, and whether they have the potential to achieve the desired results. I ask also if they have been able to deliver their promises and what features are vital in this regard.

Understanding Urban Regeneration Companies

A URC is an independent organization that can perform its implementation activities at 'arm's length' from the political arena. The objective of this type of organization is the coordination of regeneration and the attraction of new investments in deprived areas (see for example ODP, 2004; VROM, 2002). URCs are generally owned by local parties who form a partnership, create a joint organization and share the risks that are involved in the venture.

URCs can be seen as the embodiment of the strong will to improve and intensify the cooperation between public and private parties. The (former) Dutch Ministry of Housing and Spatial Planning sees deficient cooperation as one of the main characteristics of the dissatisfaction with and slow delivery of the results. URCs were expected to create added value, because knowledge, expertise and interests of more than one party were bundled and risks and responsibilities could be shared (VROM, 2002). The added value that was foreseen from the implementation of URCs also included the quicker realization of regeneration objectives, more innovative ideas and improved output at lower costs. In other words URCs were thought to be able to achieve results that were previously out of reach.

Because the partners had their own assets (land and/or property) invested in the partnership, it was in their interest to speed up the delivery of the project and achieve better results, especially since the parties combined their different areas of expertise. The combination and integration of different knowledge and expertise was expected to add significant value to the regeneration efforts. While the local authority remained responsible for the public law framework, and the public space, private parties were thought to bring to the table their knowledge of different housing markets and developments. These private parties were also expected to be experts on the design of financially feasible plans and proposals. Dutch housing associations contributed their expertise on maintaining and redesigning less expensive housing as they had been established specifically to rebuild and maintain a large number of houses constructed after World War II. While these associations have now been privatized, their responsibility to provide social housing remains.

Research questions

The current study seeks to contribute to the development of knowledge on the effective organization and management of the regeneration processes. The organization of regeneration is a significant struggle for policy makers, practitioners and scientists alike, and my research objective is to gain insight into the specific factors that most positively influence the results of regeneration. Given that a number of years have passed since the introduction of Urban Regeneration Companies, it would be interesting to evaluate whether these organizations have met the expectations of their founders, and what factors contribute to their success. In other words, do URCs succeed in achieving better results and increasing the pace of the regeneration process, and how? While the Dutch

URCs are of specific interest, the study also draws on lessons learnt in similar efforts overseas.

Different perspectives in public administration fuel differing assumptions of the key factors influencing the performance of URCs. New Public Management (see for example Hood, 1991; Osborne and Gaebler, 1992; Lane, 2000) emphasizes the importance of the organizational form in ensuring good performance. On the other hand, governance perspectives would lead to other areas of focus, such as the importance of network management strategies as management is usually seen as a stumbling stone in effective governance (see for example Klijn et al., 2006, Agranoff and McGuire, 2003). Under this perspective, support and guidance of the process of cooperation is crucial to the performance of URCs and the achievement of good results.

Thus, the main research question of the study is as follows:

What features of Urban Regeneration Companies are decisive for the achievement of successful regeneration projects: characteristics of the organizational form or characteristics of management?

Hypotheses

The New Public Management and Governance literature provide much of the perspective adopted in this study. The New Public Management literature stresses the importance of functioning at arm's length. The assumption is that organizations function better at arm's length from the government because it removes them from the daily political conflicts and allows them to work faster and focus on implementation. Following from this premise, URCs are expected to be more effective if their disaggregation from local government is stronger, and if they have more autonomy to act on their own, such that they do not require permission from the actors who constitute the URC. This leads to the first two hypotheses:

- H1: Urban regeneration companies in which disaggregation is more strongly organized will achieve better results.
- H2: Urban regeneration companies that have more discretionary powers will achieve better results.

Discussions on the choice of organizational form feature prominently in government texts on PPP (Klijn, 2009; National Audit Office, 2002). However what is lacking in this literature is definitive statements about which organizational form is the best. In observing the most prominent theoretical perspectives used in the PPP literature, namely, the resource dependence perspective and the neo-institutional theory, it would be logical to assume that the overall expectation is that more tightly organized forms will generate better results (Williamson, 1996). This results in a third hypothesis:

- H3: A more tightly organized form of URC will achieve better results.

However, there are also authors who place more emphasis on the managerial efforts that are made in the partnerships (Hodge and Greve, 2005; Klijn and Teisman, 2003). As mentioned earlier, the literature on governance stresses that partnerships are complex and involve many actors (often outside the direct partnership). Decision-making processes have to be actively managed, and these management-related activities frequently are referred to as network management activities (Koppenjan and Klijn, 2004; Mandell, 2001; Meier and O'Toole, 2007; O'Toole, 1988). Similarly, the literature on network management displays a great deal of consensus on the fact that the complex processes typical of PPPs are unlikely to generate good results without such an extensive system of network management (see Koppenjan and Klijn, 2004; Mandell, 2001; Meier and O'Toole, 2007).

In general, in examining the governance literature on networks and partnerships, it can be assumed that better results are achieved when more network management is employed. This leads to our last hypothesis:

- H4: The employment of a greater number of network management activities will lead to better results.

In summary, the main question is whether it is the organizational form of the PPP (the characteristic of functioning at arm's length and the degree of organization, stressed in the New Public Management literature) or the managerial strategies employed (stressed in the governance literature) that contributes more to partnership results. It is hoped that our analyses will shed light on this matter.

Methodology

The research design was formulated with two objectives: to gain an overview of the field, and to achieve specific insight relevant to the research question. To gain an overview I started with an internet survey of parties in the Netherlands. Findings of the survey were used as a starting point to compare regeneration efforts in two countries.

Survey

An Internet survey was conducted first to test the four hypotheses. The respondents were individuals involved in the urban regeneration-related partnerships that were present in the Netherlands at the time. Not surprisingly, it was difficult to determine the exact number of URCs in the Netherlands, as a complete listing of all urban regeneration partnerships or urban regeneration companies from which to poll participants was not available. Extensive efforts were made and various sources were used to acquire a complete list of URCs in the Netherlands. Information was sought from the Dutch Ministry of Housing (their policy on priority areas for urban regeneration and regulations on tax relief), from knowledge organizations on urban regeneration, and from individual municipalities in the Netherlands that were known to be undertaking urban regeneration projects.

Once the list of projects was constructed, the focus shifted to surveying individuals involved in regeneration projects with established public-private partnerships. Not all projects that were identified were aimed primarily at physical regeneration or involved partnerships, and these were excluded from the final list. This effort left us with 70 projects, which made up a fairly complete sample of urban regeneration partnerships in the Netherlands that matched the characteristics of a URC. The managers of all of the participating parties involved in each project were approached to fill out the survey. Of the 210 individuals approached, 68 responded positively. A response of approximately one-third is a positive result for an Internet survey.

To test the hypotheses, a regression analysis was performed with perceived outcomes as the dependent variable and the three organizational variables (tightness, functioning at arm's length and discretionary powers) as independent variables. The number of strategies adopted was also included as an independent variable. Three control variables were included in the regression: the background of the respondent, the size of the project and the phase of the project.

Case study research

Five cases were included: three URCs in the Netherlands and two in the United Kingdom. The United Kingdom was specifically included in the analysis because of the prevalence of Public-Private Partnerships in the United Kingdom in general, and partnerships in urban governance in particular. Also, the United Kingdom has a longer tradition with partnerships at arm's length. URCs in different countries are expected to show similarities but also differences in terms of the organizational form of the partnership. In the United Kingdom the organizational form follows a nationally developed set of guiding principles and proposals have to be endorsed by central government. There are no such national guidelines in the Netherlands, so in practice, there is more variety in the organizational form. This makes the United Kingdom an interesting country to compare with. Remember the research is aimed at finding characteristics that influence the performance of URCs.

Case selection started with the establishment of some generic criteria. First the organizations should be disaggregated and possess some discretionary powers. Second the organizations should be recognizable as separated organizations, and third, the organizations should already be in operation for some years and have achieved some visible and concrete results. The results of the Internet survey provided specific data for the selection of Dutch cases along these criteria. A variety of organizational characteristics were sought in our selection, and the following three Dutch URCs were included:

- WOM De Laares in Enschede. Local government does not participate in the organization.
- WOM Tarwewijk in Rotterdam. Local government participates in the organization.

- OMD Delfzijl in Delfzijl. Local and regional government participate in the organization.

The selection of cases in the United Kingdom was conducted in a more incidental manner. Regenco in Sandwell, close to Birmingham, was selected after the author made an exploratory visit. As a second case, Leicester Regeneration Company (LRC) was included as it was established after the evaluation of three pilot URCs, and it has been operating for a relatively long period.

The case studies were done using different research methods. Apart from a review of project-related documents and interviews with a broad representation of involved parties and parties with an interest, each respondent was asked to fill in a short survey.

Conceptualization of the different variables

From the hypotheses, five variables can be seen to be central to my research. In this section, I explore each of the variables in turn, specifically results, disaggregation, discretionary powers, tightness and management strategies.

Results

The results of governance processes like regeneration are difficult to assess. Regeneration projects are complex and take relatively long periods to realize (between 10 and 15 years on average), and so many of the projects analyzed in the case studies have not fully realized their results. Further, parties involved tend to perceive results differently because of their individual interests and objectives. A proper assessment of the results of URCs must take into account multiple factors, first of which are concrete physical results. This refers to, for example, the number of houses that are delivered. A second key factor is what was planned for the project and how progress has been made toward those goals in practice. These two proxies are used in the cases. A third method is used in the case studies, as well as in the survey specifically, perceived outcomes of stakeholders which is used as a proxy for the project's overall results. In other words, I assessed results also from the perspective of the respondents and how satisfied they are with the results of regeneration.

Because results of governance processes such as those under study here are strongly dependent on the process, items that are connected to both the content and the process were used in the survey (see also Klijn, Steijn and Edelenbos, 2010). The items under the category of content focused on the final result and the quality of the proposals that were decided on and implemented. The process category focused on the quality of the decision making process that occurred during the development stage, and the progress of the implementation. Survey respondents were asked to whether they agreed with the statements about the results (1= completely disagree to 5= completely agree).

Organizational form: disaggregation, discretionary powers and tightness

The above three independent variables used to measure organizational form were operationalized more or less in the same way. Each variable was assessed in the survey using a number of statements presented on a 5-point scale. The variables were assessed in each of the cases using qualitative data derived from the interviews and documents. Disaggregation refers to the role of both the city council and elected officials, and the ways in which they controlled the URC. Statements related, among other things, to whether the framework set up was clear for the URC, whether the control over the project was tight, and to the exchange of information between the URC and the city council and elected officials.

Discretionary powers refers to the extent to which partnerships have the power to make autonomous decisions in a number of areas, such as research, the design of plans, the acquisition of land and property and the selection of executive parties. Tightness is measured by asking respondents about the degree to which a set of predefined activities that can be considered 'standard' for regeneration were performed in partnership. These activities include the sharing of knowledge, the sharing of risks, the joint consultation of government and stakeholders and the joint selection of parties for the realization phase.

Management strategies

The degree to which network management was employed was measured using 16 items, which assessed several activities mentioned in the literature (for an overview, see for example Agranoff and McGuire, 2001; O'Toole, 1988). The items were used in earlier research (Klijin et al., 2008) and included the involvement of actors (arranging), the development of ideas and solutions regarding content (exploring content), communication, steering and solving conflicts (connecting) and binding actors through various process rules.

For each item, survey respondents were asked whether they agreed with each of these items, again measured on a five-point scale. To test the influence of network management in the survey, a variable was constructed to measure the number of management activities that were employed. First, the 16 items were dichotomized.⁴⁰ Next, the number of activities that were actually carried out in the course of the project was summed up.

In the cases, management was assessed using qualitative data from interviews and documents. As a starting point for this assessment each respondent was asked to complete a questionnaire.

⁴⁰ The dichotomization was done in the following way: A score of 1, 2 or 3 on each item was converted to 0 and it was assumed that the strategy has not been used in the project. A score of 4 or 5 was converted to 1 and such strategies were assumed to have been adopted in the project.

Conclusions

In discussions on public-private partnerships in various policy domains, much attention is paid to the importance of specific organizational features. An organization at arm's length from the government with specific tasks and the discretionary powers to deliver the project independently is seen as vital to ensure good results. These characteristics are often mentioned in policy documents, evaluations and scientific publications.

As seen from the table below, the role of these features is not supported by the current study. While the case studies resulted in some in depth insights on the effectiveness of organizational features of URCs, the conclusion remains. Being at arm's length from the government, having discretionary powers and being tightly organized, does not appear to impact the results of urban regeneration efforts significantly. What does appear to matter, however, as seen from the table below as well, are the network management strategies employed.

Table: Summary of conclusions

Hypotheses	Conclusions
H1: An URC in which disaggregation is more strongly organized will achieve better results	The survey does not find a significant relationship between keeping at arm's length and the results of regeneration efforts. Nonetheless, the cases show that keeping clear boundaries can be effective in several situations, for example when the local government has many other policy priorities and/or when the public framework is crystal clear. However, even in these situations, the effectiveness of keeping at arm's length is temporary
H2: An URC that has more discretionary powers will achieve better results	The survey does not find a significant relationship between discretionary powers and results. The cases show some evidence that discretionary powers can be effective in increasing the pace of regeneration, for example when local government is weaker. However, again the effect is temporary
H3: A more tightly organized form of URC produces better results	The survey does not find a significant relationship between how tightly the project is organized and the results. The cases show that a certain level of cooperation is required. Further, to be effective, organizations involved in the regeneration effort should also have responsibility over the realization of a certain share of the total plan. While these are minimum conditions, they do not lead to better results in themselves
H4: The employment of a greater number of network management activities will lead to better results	Both survey and cases show that network management is decisive for achieving good results in regeneration projects. Network management requires a balance between strategies, and good timing

The conclusions are surprising given the aforementioned emphasis on organizational form in various policy documents and international scientific publications. But what are the exact implications of these conclusions? Do the results mean simply that politicians and practitioners who emphasize the importance of the recommended organizational features do not understand what is really important? Should they hold on to the tenets of New Public Management, or is it time to change course?

Before any firm conclusions are drawn, it may be beneficial to explore alternative explanations for these results. This research concludes that these variables have little impact on the results of urban regeneration projects. However, the symbolic or rhetorical function of the organization may be much more important than indicated here. In the remainder of this section, it is argued – based on the results of the case studies – that the organizational form is of greater importance than indicated by the current results as it lays the foundation for the implementation of the regeneration process in an environment of cooperation and relative calmness. The following are three perspectives on its value:

The organizational form as a covering mantle

According to the dominant discourse on the effective implementation of public policy, the right organizational form is necessary to get the job done. In this discourse, the organizations' disaggregation from the government and its discretionary powers are assumed to facilitate decisiveness, quicker regeneration, and better results. Thus, the general thought is that public parties should leave implementation to organizations placed at arm's length from their workings and their politics, after setting very clear tasks and deliverables.

In practice however, how the actual process occurs behind the scenes is different. As the case studies indicate, a process of intensive cooperation has to take place within the organizations, along with the usual wheeling and dealing between different stakeholders, both within the URC, and outside. Nonetheless, all parties are strong in their conviction that no single party is able to realize the project single-handed. Parties are mutually dependent and need each other's resources, knowledge and competencies. This is akin to a network society.

In this perspective, saying that the organization will do the job serves as a mantle or cover piece for the complexity and careful management required to ensure the regeneration is successful. It shades the process of cooperation from the environment, and ensures that important information (for example information that is confidential or information about plans) stay within the safe environment of the URC. The organizational form facilitates a process of cooperation that respects the actual relations between parties. It facilitates network management. Furthermore the existence of the organizational form keeps the image of an organization that is independent and decisive alive.

The organizational form as a shock absorber

Another view is that the operation of an URC changes the typical relationship between parties by providing more structure than would be seen in more traditional ways of cooperation. URCs would hold an intermediate position between participants, and in this way, stimulate the realization of the regeneration and increases the pace of it. In the Netherlands, the URC would mediate between the local government, housing association and private parties such as developers. In the United Kingdom, these would be the local and central government, a regional development agency and local business.

The URC is responsible for designing the plans, making decisions, assessing the relevance of external developments and for implementing the program. Much preparation is done within the structure of the URC before other parties are involved or consulted. The advantage of this is that a common framework of ideas, plans and propositions is created. Further, given that the average delivery time of such a regeneration projects is 10-15 years, conflicts will inevitably occur, and debates, discussions and conflicts that may arise are discussed and addressed within the environment of the URC before they go into the public sphere. Common areas of conflict include the price paid to acquire property, the valuation of land, and the goals of development. The organizational form functions as a shock absorber (Busch, 2005) in that it regulates the interactions and smoothes the relationship between the participants and between the participants and the external stakeholders. When relations are good, the existence of the organizational form might seem unnecessary. However its necessity is most clearly demonstrated when conflicts occur.

The organizational form as a brand

Getting private investors interested in investing in deprived areas is one of the main drivers of the creation of URCs in the United Kingdom. These areas lack major investments, and the URC serves as a key driver in the attraction of stakeholders to the project. These stakeholders are important for the realization of goals and objectives because of their resources and knowledge, and the URC attracts them with its strong reputation as a competent and experienced partner to do business with. Further URCs have developed a reputation also as organizations that design and delivers attractive high-quality products, that are decisive, that deliver within the set time-frame, that are open to interaction and dialogue.

The organization thus nurtures a 'brand' as it aspires to be an attractive and appealing party to cooperate with. A brand is 'a name, term, sign, symbol or design, or a combination of these, intended to identify the goods or services of one seller or group of sellers and to differentiate them from those of competitors.' (Kotler et al., 1999). Branding is obviously an accepted part of business in the private sector, and it is becoming more and more popular in the public sector, for example in the areas of public service delivery and organizational identity.

Branding can be useful in governance not just because it makes the managing organization an attractive partner, but because it helps bind actors to the implementation of agreements and policies. The underlying mechanism is that branding influences perceptions of policy problems and solutions. Brands can present images that appeal to people, evoke emotions that bind and engage actors and are easily processed and remembered. Branding of the organizational form can enlarge the attractiveness and positive image of the URC.

The importance of the organizational form: A different perspective

Having explored several interesting perspectives on alternative functions of the organizational form, I return to the main findings of this study by stressing that while organizational features are important for achieving good results in regeneration projects, it is not the features typically mentioned in political and social debates on effective implementation that make the difference. Keeping at arm's length, having discretionary powers and tightness do not significantly influence results. However, the primary influence of the organizational form is that it facilitates, and indeed allows for the relative tranquil progress of the project, which furthers the continuing involvement and commitment of all stakeholders. In this regard, the organizational form can be seen as serving a symbolical or rhetorical function in communications with the outside world, and it operates as a confidence-inspiring facade. Seen from this perspective, the organizational form of the URCs is invaluable to the effective implementation of regeneration in the Netherlands and elsewhere.

Literatuur

- Agranoff, R. en M. McGuire (2001), Big questions in public network management research, in: *Journal of Public Administration and Theory*, 11(3), p. 295-326.
- Agranoff, R. en M. McGuire (2003), *Collaborative Public Management; new strategies for local governments*, Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Akerlof, G.A. (1970), The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism, in: *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), p. 488-500.
- Alter, C. en J. Hage (1993), *Organizations working together*, Sage: Newbury Park.
- Ashworth, G.J. en H. Voogd (1990), *Selling the City: Marketing Approaches in Public Sector Urban Planning*, London: Belhaven Press.
- Audit Commission (2005), *Governing Partnerships: Bridging the accountability gap*, London: The audit commission.
- Beckhoven, E. van en R. van Kempen (2003), Social effects of urban restructuring: a case study in Amsterdam and Utrecht, in: *Housing Studies*, 18(6), p. 853-875.
- Beckhoven, E. van en R. van Kempen (2006), Towards more social cohesion in large post-second world war housing estates? A case study in Utrecht, in: *Housing Studies*, 21(4), p. 477-500.
- Benson, J.K. (1982), A framework for policy analysis, in: Rogers D.L. en D.A. Whetten (red.), *Interorganizational coordination: theory, research and implementation*, Ames: Iowa State University Press, p. 137-176.
- Berenschot (2002), *Monitor Wijkontwikkelingsmaatschappijen, nulmeting*, in opdracht van VROM, KEI en Financiën.
- Berenschot (2003), *Monitor Wijkontwikkelingsmaatschappijen, eindrapportage*, in opdracht van VROM, KEI en Financiën.
- Bergeijk, E. van, A. Kokx, G. Bolt en R. van Kempen (2008), *Helpt herstructurering? Effecten van stedelijke herstructurering op wijken en bewoners*, Delft: Eburon.
- Bolt, G. en M.I. Torrance (2005), *Stedelijke herstructurering en sociale cohesie*, Den Haag/Utrecht: DGW/NETHUR Partnership.
- Briene, M.F.M., F.M. Dieleman, R.B. Jobse en J. Floor (1989), *Beheer en verhuurbaarheid; een empirische studie van enkele naoorlogse woningcomplexen*, Rotterdam/Utrecht: IOP Bouw.
- Bruijn, J.A. de (red.) (1996), *Grote projecten: besluitvorming & management*, Alphen aan de Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.
- Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof (1999), *Management in netwerken*, Utrecht: Lemma.
- Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld (2002), *Procesmanagement: over procesontwerp en besluitvorming*, 2^e herziene druk, Schoonhoven: Academic Service.

- Bruijn, J.A. de (2002), *Managing Performance in the Public Sector*, London: Routledge.
- Busch, A. (2005), Shock-Absorbers Under Stress: Parapublic Institutions and the Double Challenges of German Unification and European Integration, in: S. Green en W. E. Paterson (eds.), *Governance in Contemporary Germany: The Semisovereign State Revisited*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 94-114.
- Canoy, M., M. Janssen en B. Vollaard (2001), *PPS een uitdagend huwelijk, Publiek-private samenwerking bij Combinatieprojecten*, CPB document.
- Castells, M. (1996), *The Rise of the Network Society, Economy, Society and Culture*, Cambridge: Blackwell Publishers.
- Commissie bestuurlijke coördinatie (2005), *Je gaat erover of niet*, gemengde commissie bestuurlijke coördinatie, Commissie de Grave.
- Commissie fundamentele verkenning bouw (2008), *Privaat wat kan, publiek wat moet, vertrouwen en verantwoordelijkheid in het bouwproces*, Commissie Dekker.
- Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten (2008), *Sneller en Beter*, Commissie Elverding.
- Commissie Versterking Randstad (2007), *Advies Commissie Versterking Randstad*, Commissie Kok.
- Commissie Woonproblematiek Delfzijl (2001), *Verder bouwen aan een beter Delfzijl*, eindadvies maart 2001.
- Department of the Environment Transport and the Regions (2000), *Urban White Paper, Our Towns and Cities: the future*, London: Queens Printer and Controller of HMSO.
- Donaldson, L. (1995), *Contingency theory*, Aldershot: Dartmouth Publishing Company.
- Doz, Y. en G. Hamel (1998), *Alliance advantage: the art of creating value through partnering*, Boston: Harvard Business School Press.
- Ecorys Finance in samenwerking met Ecorys Kolpron Consultants en Twijnstra Guddé (2002), *Evaluatie voortgang PPS in Nederland*, in opdracht van het Kenniscentrum PPS van het Ministerie van Financiën.
- Edelenbos, J. (2000), *Proces in vorm: procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*, Utrecht: Lemma.
- Edelenbos, J., E.H. Klijn en B. Steijn (2009), *Managers in governance networks: what to do to be effective?* Paper for the PMRA conference, 1-3 October 2009 John Glenn School of Public Affairs, Ohio State University, Ohio, USA.
- Eeten, M. van (1999), *Dialogues of the deaf, Defining new agendas for environmental deadlocks*, Delft: Eburon.
- Engbersen, G. en J. Burgers (2001), *De verborgen stad, de zeven gezichten van Rotterdam*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Eshuis, J. en J. Edelenbos (2008), Branding in urban regeneration, in: *Journal of Urban Regeneration and Renewal*, 2(3).

- Freeman, T. en E. Peck (2007), Performing Governance: A Partnership Board Drama-turgy, *Public Administration*, 85(4), p. 907-929.
- Gage, R.W. en M.P. Mandell (red.) (1990), *Strategies for managing intergovernmental Policies and Networks*, New York: Praeger.
- Geddes, M. (2008), Interorganizational relations in local and regional development partnerships, in: Cropper, S., M. Ebers, C. Huxham en P.S. Ring (eds.), *The oxford handbook of inter-organizational relations*, Oxford: Oxford University Press, p. 203-230.
- Granovetter, M. (1973), The strength of weak ties, in: *American Journal of Sociology*, 78(6).
- Ham, J.C. van en J. Koppenjan (2002), *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur. Wenkend of wijkend perspectief?* Den Haag: Lemma.
- Hanf, K.I. en F.W. Scharpf (red.) (1978), *Interorganizational Policy Making: Limits to coordination and central control*, London: Sage.
- Hazeu, C.A. (2007), *Institutionele economie: een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*, Bussum: Coutinho, 2^e herziene druk.
- Hendrikse, G.W.J. (1993), *Coördineren en motiveren: een overzicht van de economische organisatie-theorie*, Schoonhoven: Academic Service.
- Hobma, F., E. Louw, M. Spaans en M. van der Veen (2008), *Leren van de Engelse praktijk*, TU Delft, Faculteit Bouwkunde en Onderzoeksinstituut OTB.
- Hodge, G. en C. Greve (2005), *The challenge of public private partnerships, learning from international experience*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Hodge, G., C. Greve en A. Boardman (eds.) (2010), *International Handbook on Public-Private Partnerships*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Hofstede, G. (2001), *Culture's consequences: comparing values, behaviors, institutions and organizations across nations*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Hood, C. (1991), A public management for all seasons, in: *Public Administration*, 69 Spring 1991, p. 3-19.
- Hood, C. (2002), The risk game and the blame game, in: *Government and opposition*, 37(1), p. 15-37.
- Hupe, P. en M. Hill (2007), Street level bureaucracy and public accountability, in: *Public Administration*, 85(2), p. 279-299.
- Innes, J.E. en D.E. Booher (2003), Collaborative policymaking: governance through dialogue, in: Hajer, M.A. en H. Wagenaar (red.), *Deliberative policy analysis, Understanding governance in the network society*, Cambridge: Cambridge University Press.
- In 't Veld, R.J. (1989), *De verguisde staat*, Den Haag: VUGA.
- James, O. (2003), *The executive agency revolution in Whitehall: Public interest versus Bureau-Shaping Perspectives*, Basingstoke: Palgrave.
- Jong, W.M. (1999), *Institutional transplantation; how to adopt good transport infrastructure decision making ideas from other countries?* Delft: Eburon publishers.

- Jong, W.M. de en J. Edelenbos (2007), An insiders look into policy transfer in transnational expert networks, in: *European Planning Studies*, 15(5), p. 687-706.
- Katz, D. en R.L. Kahn (1966), *The social psychology of organizations*, New York: Wiley.
- Kazemi, F., V. Gruis en F. de Zeeuw (2008), *Zij maakt het verschil, een onderzoek naar de toegevoegde waarde van marktpartijen in de herstructurering*, TU Delft.
- Kempen, R. van, K. Dekker, S. Hall en I. Tosics (2005), *Restructuring Large Housing Estates in Europe*, Bristol: The Policy Press.
- Kenniscentrum PPS (2001), *Voortgangsrapportage*.
- Kenniscentrum PPS (2002), *Voortgangsrapportage*.
- Kenniscentrum PPS (2004), *Voortgangsrapportage*.
- Kickert, W.J.M. (red.) (1997), *Public management and administrative reform in Western Europe*, Cheltenham: Edward Elgar Publishers.
- Kickert, W.J.M., E.H. Klijn en J.F.M. Koppenjan (red.) (1997), *Managing Complex Policy Networks*, London: Sage.
- Kleinhans, R. (2005), *Sociale implicaties van herstructurering en herhuisvesting*, Delft: Delft University Press.
- Klijn, E.H. en H.M. Koolma (red.) (1987), *De naoorlogse woningvoorraad onderzocht: een trend- en programmeringsstudie*, Delft: Delft University Press.
- Klijn, E.H., J.F.M. Koppenjan en C.J.A.M. Termeer (1995), Managing networks in the public sector, in: *Public Administration*, 73(3), p. 437-454.
- Klijn, E.H. (1996), *Regels en sturing in netwerken: de invloed van netwerkgeregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*, Erasmus Universiteit Rotterdam (dissertatie).
- Klijn, E.H. en G.R. Teisman (2000), Governing public-private partnerships; analysing and managing the processes and institutional characteristics of public-private partnerships, in: S. Osborne (red.) (2000), *Public-Private Partnerships; Theory and Practice in International Perspective*, London: Routledge.
- Klijn, E.H. en G.R. Teisman (2003), Institutional and strategic barriers to Public-Private Partnership: an analysis of Dutch cases, in: *Public Money and Management* 23(3), p. 137-146.
- Klijn, E.H. (2005), Netwerken als perspectief op beleid en uitvoering van beleid, Een overzicht van onderzoek en theorievorming naar netwerken, in: *Beleidswetenschap*, 19(4), p. 32-54.
- Klijn, E.H., J. Edelenbos, M.B. Kort en M.J.W. van Twist (2006), *Management op het grensvlak van publiek en privaat, Hoe managers omgaan met dilemma's in complexe ruimtelijke pps-projecten*, Den Haag: Lemma.
- Klijn, E.H. (2008), *It's the management stupid, over het belang van management bij complexe beleidsvraagstukken*, oratie. Den Haag: Lemma.

- Klijin, E.H., B. Steijn en J. Edelenbos (2010), The impact of network management strategies on outcomes in governance networks, in: *Public Administration*, 88(4), p. 1063-1082.
- Klijin, E.H. (2012, forthcoming), New Public Management and Governance: a Comparison, in: Levi-Faur, D. (red.), *Oxford Handbook of Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Koppenjan, J. en E.H. Klijin (2004), *Managing uncertainties in networks*, London: Routledge.
- Koppenjan, J. (2008), Creating a playing field for assessing the effectiveness of network collaboration by performance measures, in: *Public Management Review*, 10(6), p. 699-714.
- Kort, M.B. (2005), *Organiseren van samenwerking, over organiserend vermogen en stedelijke vernieuwing*, Assen: Koninklijke van Gorcum.
- Kotler, P., G. Armstrong, J. Saunders en V. Wong (1999), *Principles of Marketing*, 2nd European edition, London: Prentice Hall.
- Lane, J.E. (2000), *New Public Management*, London: Routledge.
- Lynn, L.E. (1981), *Managing the Public's Business, The job of the Government Executive*, New York: Basic Books.
- Macchiarola, F.J. (1986), Managing Partnerships: A CEO Perspective, in: *Proceedings of the Academy of Political Science*, 36(2), p. 122-126.
- Mandell, M.P. (red.) (2001), *Getting results through collaboration; networks and network structures for public policy and management*, Westport: Quorum Books.
- Mantel, S.J. (2005, 2nd edition), *core concepts of projectmanagement*, New York: Wiley.
- Marsh, D. en R.A.W. Rhodes (eds.) (1992), *Policy networks in British government*, Oxford: Clarendon Press.
- Meier, K.J. en L.J. O'Toole (2001), Managerial strategies and behaviour in networks: a model with evidence from U.S. public education, in: *Journal of Public Administration and Theory*, 11(3), p. 271-293.
- Meier, K.J. en L.J. O'Toole (2007), Modeling public management, empirical analysis of the management-performance nexus, in: *Public Management Review*, 9(4), p. 503-527.
- Ministerie van VROM (1997), *Nota Stedelijke Vernieuwing*, Den Haag.
- Ministerie van VROM (2000), *Nota Mensen, Wensen, Wonen*, Den Haag.
- Ministerie van VROM (2001), *circulaire over het toezicht op woningcorporaties (MG-2001-26)*, 5 november 2001, Den Haag.
- Ministerie van VROM (2007), *Actieplan Krachtwijken: van aandachtswijk naar krachtwijk*, Den Haag.
- Ministerie van VROM (2008), *Outcome monitor Krachtwijken Nulmeting*, Den Haag.
- Ministerie van VROM (2010), *Outcome monitor Wijkenaanpak Eerste Voortgangsrapportage*, Den Haag.

- Mintzberg, H. (1983), *Structures in fives: designing effective organizations*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Mulford, C.L. en D.L. Rogers (1982), Definition and models, in: Rogers, D.L. en D.A. Wetten (red.) (1982), *Interorganizational Coordination: Theory, Research and Implementation*, Ames: Iowa State University Press, p. 9-31.
- NAO (2002), *Managing the relationship to secure a successful partnership in PFI projects*, London: NAO.
- Nooteboom, B. (2002), *Trust: Forms, foundations, functions, failures and figures*, Cheltenham: Edward Elgar.
- OECD (2008), *Public Private Partnerships, In pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, Paris: OECD.
- Office of the Deputy Prime Minister (ODPM) (2004), *Urban Regeneration Companies, Guidance and Qualification Criteria*, London.
- Osborne, D. en T. Gaebler (1992), *Re-inventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the public sector*, Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.
- Osborne, S.P. (red.) (2000), *Public-private partnerships: theory and practice in international perspective*, London: Routledge.
- Ostrom, E., R. Gardner en J. Walker (1994), *Rules, games and common pool resources*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- O'Toole, L.J. (1988), Strategies for Intergovernmental Management: Implementing Programs in Interorganizational Networks, in: *Journal of Public Administration*, 11(4), p. 417-441.
- Parkinson, M. en B. Robson (2000), *Urban Regeneration Companies: A Process Evaluation*, in opdracht van DETR.
- Pennings, P., H. Keman en J. Kleinnijenhuis (1999), *Doing Research in Political Science, an introduction to comparative methods and statistics*, London: Sage Publications.
- Pierre, J. (red.) (1997), *Partnerships in Urban Governance, European and American Experience*, Houndmills: Macmillan Press Ltd.
- Pollitt, C., C. Talbot, J. Caulfield en A. Smullen (2004), *Agencies, how governments do things through semi-autonomous organizations*, Houdmills: Palgrave Macmillan.
- Pollitt, C., S. van Thiel en V. Homburg (2007), *New Public Management in Europe, Adaptation and Alternatives*, Houndmills: Palgrave MacMillan.
- Priemus, H., B. Flyvberg en B. van Wee (red.) (2008), *Decision-Making on Mega-projects: cost-benefit Analysis, Planning and Innovation*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Rekenkamercommissie Delfzijl (2007), *Onderzoeksrapport Ontwikkelingsmaatschappij Delfzijl (OMD)*, Delfzijl.
- Rittel, H. en M. Webber (1973), Dilemmas in a General Theory of Planning, in: *Policy Sciences*, 4, p. 155-169, Elsevier Scientific Publishing Company, Inc., Amsterdam.

- Rogers, D.L. en D.A. Whetten (eds.) (1982), *Interorganizational coordination: theory, research and implementation*, Ames: Iowa State University Press.
- Scharpf, F.W. (1978), Interorganizational Policy Studies: issues, concepts and perspectives, in: Hanf, K.I. en F.W. Scharpf, *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*, London: Sage, p. 345-370.
- Skelcher, C. en N. Mathur (2004), *Governance Arrangements and public service performance, Reviewing and reformulating the research agenda*, paper presented at the International Colloquium on Governance, Management and Performance, University of Birmingham, March 2004.
- Skelcher, C. en H. Sullivan (2008), Theory-driven approaches to collaborative performance, in: *Public Management Review*, 10(6), p. 751-771.
- Sorenson E., J. Torfing (red.) (2007), *Theories of democratic network governance*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Steers, R.M. (1975), Problems in the measurement of organizational effectiveness, in: *Administrative Science Quarterly*, 20(4), p. 546-558.
- Steijn, B., E.H. Klijn en J. Edelenbos (2008), *Public Private Partnerships: added value by organizational form or management?* Paper for the Partnership conference, School of Social and Political Sciences, John Medley Building, University of Melbourne, Australia, Thursday 26 February 2009.
- Sullivan, H. en C. Skelcher (2002), *Working across boundaries; Collaboration in public services*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Susskind, L. en J. Cruikshank (1987), *Breaking the impasse. Consensual approaches to resolving public disputes*, London: BasicBooks.
- Swanborn, P.G. (1996), *Case study's: wat, wanneer en hoe?* Amsterdam: Boom.
- Talbot, C. en Caulfield, J. (eds.) (2002), *Hard agencies in soft states? A study of agency creation programmes in Jamaica, Latvia and Tanzania*, a report for the Department for International Development, UK, Pontpridd: University of Glamorgan.
- Taylor, F.W. (1947), *Scientific Management*, New York: Harper&Row.
- Teisman, G.R. (1992), *Complexe besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, Den Haag: Vuga.
- Teisman, G.R. en R.J. in 't Veld (red.) (1992), *Over effectieve structuren tussen overheid en bedrijfsleven*, Den Haag: Vuga.
- Teisman, G.R. (1997), *Sturen via creatieve concurrentie: een innovatie-planologisch perspectief op ruimtelijke investeringsprojecten*, Inaugurele rede Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Teisman, G.R. (2001a), *Besluitvorming en ruimtelijk procesmanagement, Studie naar eigenschappen van ruimtelijke besluitvorming die realisatie van meervoudig ruimtegebruik remmen of bevorderen*, Delft: Eburon.
- Teisman, G.R. (2001b), *Ruimte mobiliseren voor coöpetitief besturen; over management in Netwerksamenlevingen*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

- Teisman, G.R. (2005), *Publiek management op de grens van chaos en orde, over leidinggeven en organiseren in complexiteit*, Den Haag: SDU.
- Thiel, S. van (2001), *Quango's: trends, causes and consequences*, Aldershot: Ashgate publishing LTD.
- Thiel, S. van (2007), *Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding*, Bussum: Coutinho.
- Tops, P. en R. Weterings (2001), *Beelden bij Samenwerken aan leefbaarheid; Over deliberatieve democratie in Breda Noordoost*, Tilburg: Stedennetwerk/CRBI.
- Tweede Kamer (2002a), *Nota Mensen, Wensen, Wonen*, Tweede Kamer vergaderjaar 2001-2002, 27 559, nr. 29.
- Tweede Kamer (2002b), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2003*, Tweede Kamer vergaderjaar 2002-2003, 28 600 XI, nr. 88.
- Twist, M.J.W. van (2002), *Dubbelspel: publiek-private samenwerking en het management van verwachtingen*, Den Haag: Lemma.
- Twist, M.J.W. van en W.J. Verheul (2009), *Ongezochte Opbrengsten*, Den Haag: Lemma.
- Twist, M.J.W. van (2010), *Over (on)macht en (on)behagen in de beleidsadvisering*, Den Haag: Lemma.
- Urban Task Force (1999), *Towards an Urban Renaissance*, Queen's Printer and Controller of HMSO.
- VROM Raad (2000), *Betrokken burger, betrokken overheid, Reactie VROM-raad op de ontwerp-Nota Wonen*, Den Haag.
- VROM Raad (2002), *Haasten en onthaasten in de stedelijke herstructurering, advies over de herstructurering van stedelijke woonmilieus*, Den Haag.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1994), *Besluiten over grote projecten*, Den Haag: SDU.
- Wilson, J.Q. (1989), *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*, New York: Basic Books.
- Wilson, D.J. en C. Game (2006), *Local government in the United Kingdom*, 4th edition, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Williamson, O.E. (1979), Transaction cost economics: The governance of contractual relations, in: *Journal of Law and Economics*, XXII, no 2, p. 233-261.
- Williamson, O.E. (1996), *The Mechanisms of Governance*, London: Oxford University Press.
- Wouden, H. van der (1996), *De beklemd stad, grootstedelijke problemen in demografisch en sociaal-economisch perspectief*, SCP Rijswijk.
- Yin, R. (1994), *Case study research: design and methods*, third edition, Thousand Oaks: Sage Publications.
- Yoshino, M.Y. en U. Srinivasa Rangan (1995), *Strategic Alliances, An entrepreneurial approach to globalization*, Boston: Harvard Business School Press.

Zeeuw, F. de (2007), *De engel uit het marmer, reflecties op gebiedsontwikkeling*, In-treerede ter aanvaarding van het ambt van parttime praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de faculteit Bouwkunde, afdeling Real Estate & Housing van de TU Delft.

Bijlagen

Bijlage 1: vragenlijst survey onderzoek

Op de Erasmus Universiteit Rotterdam ben ik momenteel bezig met mijn promotie onderzoek. Hierin staat samenwerking tussen partijen in stedelijke vernieuwingsprojecten en meer specifiek de daarbij gehanteerde organisatievormen in relatie tot de behaalde resultaten centraal. Deze enquête maakt deel uit van mijn promotieonderzoek. Doel van de enquête is zicht krijgen op de verschillende organisatievormen in een groot aantal stedelijke vernieuwingsprojecten in Nederland en percepties van betrokkenen over de bereikte resultaten. In een later stadium van het onderzoek zal een aantal cases in meer detail worden onderzocht. Hierbij zal ook een aantal Engelse cases worden bekeken.

Ik zou graag uw medewerking krijgen bij mijn onderzoek naar het verband tussen de verschillende organisatievormen die in de praktijk voorkomen en de resultaten van de projecten. Ik vraag u dan ook om de enquête in te vullen. Invullen en versturen verloopt eenvoudig via een internetlink (zie brief). Mijn inschatting is dat u invullen van de enquête u ongeveer 20-30 minuten zal kosten. Bij voorbaat dank voor uw medewerking. Voor meer informatie kunt u zich tot mij richten.

Ir. M.B.Kort
kort@fsw.eur.nl
Erasmus Universiteit Rotterdam - Centre for Public Management

De enquête bestaat uit de volgende onderdelen:

Onderdeel 1: Achtergrondvragen. Hier komen vragen over uzelf en het project aan de orde

Onderdeel 2: Organisatievorm. Hier komen vragen over de organisatievorm van de samenwerking aan de orde.

Onderdeel 3: Management(strategieën). In dit onderdeel wordt u een aantal vragen gesteld over de wijze waarop de managementfunctie in het project is belegd en welke procesmanagementstrategieën worden toegepast

Onderdeel 4: Uitkomsten. Hier wordt u gevraagd naar uw perceptie over de bereikte resultaten. Onderscheid wordt gemaakt tussen resultaten in drie categorieën: inhoud, proces en democratisch functioneren.

Onderdeel 5: Contacten. Hier wordt u gevraagd aan te geven met welke organisaties u met welke frequentie contact heeft.

Onderdeel 6: Afronding. Tot slot wordt u de ruimte geboden voor een aantal aanvullingen van uw kant

Onderdeel 1: Achtergrondvragen

Onderdeel 1a: Achtergrondvragen over de respondent

1. Wat is uw naam?

2. Volgens onze gegevens bent u bij meerdere projecten betrokken. Deze staan genoemd in de uitnodiging. Wij vragen u de enquête in te vullen voor een van deze projecten. Kunt u hieronder aangeven voor welk project u de enquête gaat invullen?

Bent u naast de genoemde projecten nog bij andere stedelijke vernieuwingsprojecten betrokken?

ja, namelijk

nee

3. Welke organisatie vertegenwoordigt u in het project?

- gemeente
- corporatie
- ontwikkelaar
- belegger
- bouwbedrijf
- zorginstelling
- Anders, namelijk

4. Hoe lang heeft u ervaring als projectleider / manager van stedelijke vernieuwingsprojecten?

- 0-2 jaar
- 2-5 jaar
- 5-10 jaar
- langer dan 10 jaar

5. Wat is uw opleidingsniveau?

- Universitair
- HBO/HEAO
- MBO/MEAO
- Anders, namelijk

6. Wat is uw opleidingsachtergrond?

- Technisch
- Medisch
- Economisch
- Juridisch
- Sociaal-wetenschappelijk
- Anders, namelijk

Onderdeel 1b: Achtergrondvragen over het project

8. Wat is de stand van zaken in het project? Hieronder worden activiteiten genoemd die al dan niet kunnen zijn afgerond. Door voor elke activiteit ja of nee aan te vinken, kunt u aangeven of de activiteit is afgerond. Eventueel kunt u 'nvt' aanvinken als een activiteit niet van toepassing is.

	ja	nee	nvt
Initieren van ideeën voor het project	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sluiten van een overeenkomst met (private) partijen voor gezamenlijke opstelling visie en/of plan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Opstellen van een visie op de haalbaarheid van het project inclusief de financiële consequenties	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bespreken van de visie met belanghebbenden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vaststellen van de visie door een politiek gekozen orgaan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uitwerken van de visie in een (master)plan voor het project	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bespreken van het (master)plan met belanghebbenden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vaststellen van het (master)plan door een politiek gekozen orgaan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sluiten van een overeenkomst met (private) partijen voor de uitvoering	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Realisatie van de eerste fysieke elementen (zoals woningen) is aangevangen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Realisatie van de fysieke elementen (zoals woningen) is afgerond	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Opzetten van een beheerorganisatie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uitvoeren beheeractiviteiten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

9. Welke functies maken deel uit van het project?
Bij deze vraag zijn meerdere antwoorden mogelijk

- Woningen
- Onderwijsvoorzieningen
- Zorgvoorzieningen
- Groenvoorzieningen
- Infrastructuur
- Winkels
- Bedrijventerrein
- Anders, namelijk

10. Kunt u een inschatting geven van het aantal woningen dat is voorzien?

aantal woningen

11. Kunt u een inschatting geven van het totaal benodigd budget voor realisatie van het project?

Totaal benodigd budget in miljoen euro (ex BTW, decimalen kunt u aangeven met een .)

12. Kunt u een inschatting geven van het aandeel van de private investeringen in het totale budget?

Percentage

13. Wat is de (geplande) doorlooptijd van het project voor:

de planvorming (van initiatief/idee tot politieke goedkeuring masterplan)

de realisatie (van realisatieovereenkomst tot afronding)

14. Zijn er naast het fysieke gedeelte ook sociale en/of economische onderdelen in het project opgenomen?

ja, sociale

toelichting:

ja, economische

toelichting

ja, zowel sociale als economische

toelichting:

Nee

15. In hoeverre vindt er afstemming plaats tussen de fysieke en de sociale en/of economische onderdelen?

Niet

Er vindt regelmatig overleg plaats tussen bij de verschillende onderdelen betrokken partijen

Er vindt integrale aansturing plaats via een projectorganisatie

Anders, namelijk

16. Welk percentage van de gronden en opstallen in het plangebied is bij benadering in eigendom van uw organisatie?

0%

0-25%

25-50%

50-75%

75-100%

17. Wat is uw inschatting van de mate waarin de verschillende partijen die bij het project betrokken zijn van elkaar afhankelijk zijn in het realiseren van het project (bijvoorbeeld in termen van kennis, ervaring, financiën, grondposities en autoriteit)?

er is geen wederzijdse afhankelijkheid

de wederzijdse afhankelijkheid is klein

de wederzijdse afhankelijkheid is gemiddeld

de wederzijdse afhankelijkheid is groot

de wederzijdse afhankelijkheid is zeer groot

Onderdeel 2: Organisatievorm van het samenwerkingsverband

Onderdeel 2a: Organisatie en participanten

18. Hoe zou u de organisatievorm waarin de samenwerking tussen de verschillende bij het project betrokken partijen vorm krijgt omschrijven?

- Er is geen regelmatige afstemming
- Er is regelmatig afstemming tussen de betrokken partijen (maar niet in een aparte organisatievorm)
- Er is een projectgroep waarin de betrokken partijen deelnemen
- Er is een gezamenlijk projectbureau opgericht
- Er is een ontwikkelingsmaatschappij opgericht
- Anders, namelijk

19. Welke juridische vorm heeft de gezamenlijke organisatie?

- geen
- er is een samenwerkingsovereenkomst gesloten
- een VOF (vennootschap onder firma)
- een stichting
- een BV (besloten vennootschap)
- een CV/BV (commanditaire / besloten vennootschap)
- Anders, namelijk

20. Welke partijen participeren in de gezamenlijke organisatie?

- Gemeente
zo ja, welke
- Corporatie
zo ja, welke
- Ontwikkelaar
zo ja, welke
- Belegger
zo ja, welke
- Bouwbedrijf
zo ja, welke
- Anders, namelijk

zo ja, welke

21. Bent u in de toekomst van plan de bestaande organisatievorm voor dit project te wijzigen?

ja

zo ja, aan welke organisatievorm denkt u en waarom?

nee

Onderdeel 2b: Intensiteit van de samenwerking in de gezamenlijke organisatie

22. Kunt u aangeven in welke mate er in de gezamenlijke organisatie sprake is van:

	zeer weinig	weinig	enigszins	veel	zeer veel	nvt
delen van kennis en ervaring	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
gezamenlijk dragen van kosten voor bijvoorbeeld de inhuur van een adviesbureau of een architect	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gezamenlijk dragen van investeringen voor bijvoorbeeld verwerving van gronden en opstallen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gezamenlijk dragen van financiële risico's in bijvoorbeeld de grondexploitatie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gezamenlijk opstellen van visies en plannen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gezamenlijk onderzoek uitvoeren	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gezamenlijk selecteren van geschikte partijen voor de realisatiefase	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gezamenlijk optrekken in het bestuurlijke traject (overleg met college B&W en gemeenteraad)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gezamenlijk optrekken in het overleg met belanghebbenden (bijvoorbeeld bewoners, bedrijven, sociale instellingen, etc)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

23. Hoe zou u de mate van vertrouwen tussen de samenwerkende organisaties beoordelen? U mag een cijfer geven tussen de 1 en de 10

Onderdeel 2c: Afstand en eigen bevoegdheden

24. Kunt u aangeven in welke mate de gezamenlijke organisatie het mandaat heeft om zelfstandig beslissingen te nemen over

	zeer weinig	weinig	enigszins	veel	zeer veel
het uitvoeren van onderzoek (als financiële haalbaarheidsstudies, programmatische studies, etc)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De invulling van het te realiseren fysieke programma	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De invulling van het sociale en/of economische programma	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Verwerving van gronden en opstallen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Het organiseren van inbreng van belanghebbenden (bijvoorbeeld van de huidige bewo-ners of van winkeliers)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Het sluiten van contracten met marktpartijen voor de realisatie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Zelfstandig realiseren van het project	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

25. Kunt u aangeven in hoeverre u het eens bent met de volgende stellingen over de relatie tussen de gezamenlijke organisatie en de gemeenteraad van de gemeente waarin het project zich bevindt

	zeer oneens	oneens	neutraal	eens	zeer eens
De gemeenteraad heeft vooraf duidelijke kaders gesteld en geeft daarmee ruimte aan de gezamenlijke organisatie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De gemeenteraad zit dicht op het project en wil continu bijsturen en ingrijpen in de inhoud van het project.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De gemeenteraad laat zich veelvuldig informeren over de voortgang van het project.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De gemeenteraad wil alleen geïnformeerd worden als er spanning met de gestelde kaders optreedt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Er is sprake van een grote mate van vertrouwen tussen gemeenteraad en de gezamenlijke organisatie.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

26. Kunt u aangeven in hoeverre u het eens bent met de volgende stellingen over de relatie tussen de gezamenlijke organisatie en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarin het project zich bevindt

	zeer oneens	oneens	neutraal	eens	zeer eens
Het college heeft vooraf duidelijke kaders gesteld en geeft daarmee ruimte aan de gezamenlijke organisatie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Het college zit dicht op het project en wil continu bijsturen en ingrijpen in de inhoud van het project.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Het college laat zich veelvuldig informeren over de voortgang van het project.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Het college wil alleen geïnformeerd worden als er spanning met de gestelde kaders optreedt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Er is sprake van een grote mate van vertrouwen tussen college en de gezamenlijke organisatie.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Onderdeel 3: Managementstrategieën

Onderdeel 3a: invulling management

27. Kunt u aangeven in hoeverre u het eens bent met de volgende stellingen

	zeer oneens	oneens	neutraal	eens	zeer eens
De managementfunctie is duidelijk belegd. Er zijn één of meerdere mensen verantwoordelijk gesteld voor onder meer het bijeenbrengen van partijen, het zetten van de agenda, de wegging en koppeling van belangen binnen het samenwerkingsverband en in de richting van externe stakeholders, het coördineren van de activiteiten van partijen en het sturen van de inhoud van het project.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Er zit veel menskracht op dit project om het aan te sturen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Het management van het project slaagt erin om een goede relatie te bewerkstelligen met de top van de samenwerkende organisaties	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Onderdeel 3b: Procesmanagementstrategieën

We maken onderscheid tussen een aantal typen procesmanagementstrategieën:

1. Activeren: het betrekken van partijen
2. Verrijken: het zoeken naar nieuwe ideeën/oplossingen
3. Coördineren: het koppelen van partijen
4. Committeren: het binden van partijen

28. Activeren: Kunt u hieronder aangeven in hoeverre u het eens bent met de volgende stellingen					
	zeer oneens	oneens	neutraal	eens	zeer eens
Relevante publieke partijen zijn betrokken via georganiseerde vormen van onderling overleg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Relevante private partijen zijn betrokken via georganiseerde vormen van onderling overleg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Relevante maatschappelijke partijen zijn betrokken via georganiseerde vormen van onderling overleg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
In iedere nieuwe fase van het project worden nieuwe partijen opgezocht en worden daarmee nieuwe verbindingen aangegaan.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

29. Verrijken: Kunt u hieronder aangeven in hoeverre u het eens bent met de volgende stellingen					
	zeer oneens	oneens	neutraal	eens	zeer eens
Er wordt geprobeerd om zoveel mogelijk verschillende opvattingen zichtbaar te maken en mee te nemen in de besluitvorming	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Er is veel wederzijdse uitwisseling van informatie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bij het verzamelen van informatie wordt de nadruk gelegd op het ontwikkelen en vaststellen van gemeenschappelijke uitgangspunten en informatiebehoeften	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Het management is sterk gericht op het (extern) genereren van nieuwe ideeën en innovatieve oplossingen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

30. Coördineren: Kunt u hieronder aangeven in hoeverre u het eens bent met de volgende stellingen					
	zeer oneens	oneens	neutraal	eens	zeer eens
Het management van het project besteedt veel tijd aan het intensiveren van de communicatie tussen partijen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Het management legt veel nadruk op het gezamenlijk maken van keuzes, zodat partijen zich herkennen in de richting van het project	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Het management zoekt naar relaties tussen partijen en personen, waarop die gebaseerd zijn, hoe deze zich hebben ontwikkeld en zich ontwikkelen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bij impasses en problemen in het project zoekt het management vooral naar het tot elkaar brengen van tegengestelde belangen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

31. Committeren: Kunt u hieronder aangeven in hoeverre u het eens bent met de volgende stellingen					
	zeer oneens	oneens	neutraal	eens	zeer eens
Partijen binden elkaar door het maken van afspraken, waar ze elkaar zo nodig ook aan houden.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Partijen nemen zonnodig enig verlies ten aanzien van hun eigenbelang door de binding die wordt gevoeld met het project.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
In afspraken wordt bewust ruimte ingebouwd om daarvan af te wijken als dat opportuun is.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uittreden van partijen wordt mogelijk gemaakt om belangen te beschermen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Onderdeel 4: Uitkomsten

In dit onderdeel van de enquête vindt u stellingen over de uitkomsten en bereikte resultaten van het project. We maken onderscheid tussen drie soorten van uitkomsten, namelijk: (1) inhoud, (2) proces en (3) democratisch functioneren. Tenslotte is een aantal vragen opgenomen over de relatie tussen de gekozen organisatievorm en de uitkomsten.

U wordt steeds gevraagd per stelling een oordeel te geven in hoeverre u het met de stelling eens bent

Onderdeel 4a: Inhoudelijke uitkomsten

32. Kunt u aangeven in hoeverre u het eens bent met de volgende stellingen over de inhoudelijke uitkomsten					
	zeer oneens	oneens	neutraal	eens	zeer eens
Uit de in het project ontwikkelde inhoudelijke voorstellen spreekt vernieuwing en innovatie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mijn organisatie heeft voldoende inhoudelijke inbreng geleverd in de ontwikkeling van de voorstellen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De verschillende (ruimtelijke) functies worden goed met elkaar in verbinding gebracht	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De inhoudelijke voorstellen pakken de problemen (ruimtelijk, sociaal en/of economisch) in het gebied ook daadwerkelijk aan.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De inhoudelijke voorstellen zijn realistisch en (financieel) haalbaar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De inhoudelijke voorstellen zijn toekomstbestendig en duurzaam	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Onderdeel 4b: Procesmatige uitkomsten

33. Kunt u aangeven in hoeverre u het eens bent met de volgende stellingen over de procesmatige uitkomsten					
	zeer oneens	oneens	neutraal	eens	zeer eens
Er is op adequate wijze invulling gegeven aan het management van het project	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Het management heeft de conflicten tussen betrokken partijen op een adequate wijze beheerst	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Het project heeft voldoende voortgang geboekt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Betrokken partijen hebben elkaar gedurende het project in voldoende mate opgezocht en contact onderhouden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Er is in voldoende mate met partijen die verschillende opvattingen hebben contact geweest	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De inhoudelijke resultaten uit het project kunnen op voldoende steun rekenen van de betrokken partijen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Onderdeel 4c: Uitkomsten ten aanzien van democratisch functioneren

34. Kunt u aangeven in hoeverre u het eens bent met de volgende stellingen over de uitkomsten ten aanzien van het democratisch functioneren

	zeer oneens	oneens	neutraal	eens	zeer eens
De gemeenteraad heeft zich gedurende het project als een betrouwbare partner opgesteld	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Het college van burgemeester en wethouders heeft zich gedurende het project als een betrouwbare partner opgesteld	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De gemeenteraad heeft bestuurlijk daadkrachtig gehandeld	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Het college van burgemeester en wethouders heeft bestuurlijk daadkrachtig gehandeld	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De gemeenteraad is op een adequate manier geïnformeerd over de voortgang van het project	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Het college van burgemeester en wethouders is op een adequate manier geïnformeerd over de voortgang van het project	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De onderlinge relatie tussen gemeenteraad, college van burgemeester en wethouders en de samenwerkende partijen was helder voor mij	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De onderlinge relatie tussen gemeenteraad, college van burgemeester en wethouders en de samenwerkende partijen was helder voor de gemeente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Onderdeel 4d: Relatie organisatievorm en uitkomsten

35. Kunt u aangeven in hoeverre u het eens bent met de volgende stellingen

	zeer oneens	oneens	neutraal	eens	zeer eens
De gekozen organisatievorm heeft voor meer doelgerichtheid en focus gezorgd in de ontwikkeling van de plannen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De gekozen organisatievorm heeft voor meer aandacht voor de huidige bewoners / burgers gezorgd	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De gekozen organisatievorm heeft het proces versneld	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De gekozen organisatievorm is de meest geschikte voor de realisatie van het project	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De ontwikkelde inhoudelijke voorstellen zouden zonder de gekozen organisatievorm niet tot stand zijn gekomen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
In een volgend project zou ik dezelfde organisatievorm kiezen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Onderdeel 5: Contacten

36. U vindt hieronder een lijst met organisaties die betrokken (kunnen) zijn bij het project. U wordt verzocht aan te geven hoe frequent u of uw organisatie(onderdeel) contacten onderhoudt met deze organisaties (dit kan zijn middels telefonisch contact, persoonlijk, e-mail, via vergaderingen, et cetera). Zet a.u.b. een kruisje in het desbetreffende hokje.

	Minimaal 1 keer per week	Minimaal 1 keer per maand	Minimaal 1 keer per kwartaal	Minimaal 1 keer per halfjaar	Minimaal 1 keer per jaar	Nooit
Gemeente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
College van B&W	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gemeenteraad	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Omliggende gemeenten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Provincie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Een intergemeentelijk samenwerkingsverband met WGR+ status, zoals Stradsregio Rotterdam	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Intergemeentelijk samenwerkingsverband zonder WGR+ status	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ministerie van V&W	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ministerie van VROM	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ministerie van BZK	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ministerie van EZ	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ministerie van Financiën	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Woningcorporatie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ontwikkelaar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bouwbedrijf	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Architect	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Advies- of onderzoeksbureau	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kenniscentrum	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bewonersorganisatie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Winkeliers	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Scholen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Zorginstellingen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Politie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andere organisaties waar u contact mee heeft, zoals:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
1. <input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2. <input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3. <input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4. <input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
5. <input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

37. Wie van de partijen waarmee u contacten onderhoudt is volgens u het meest actief bij het sturen en richting geven aan het project? U kunt - in volgorde van belangrijkheid - maximaal vijf partijen noemen

1	<input type="text"/>
2	<input type="text"/>
3	<input type="text"/>
4	<input type="text"/>
5	<input type="text"/>

Onderdeel 6: Afsluiting

Zou ik als ik aanvullende vragen heb met u contact mogen opnemen?

- ja
 nee

Wilt u graag op de hoogte gehouden worden van de resultaten van het onderzoek?

- ja
 nee

38. Heeft u nog aanvullingen / opmerkingen zowel inhoudelijk als over de enquête zelf?

Bijlage 2: Interviewpartners per case

WOM De Laares

- Hans Manschot, gebiedsdirecteur WOM De Laares
- Eddy van Horssen, opstaldirecteur WOM De Laares gedetacheerd vanuit AM Wonen
- Karen Roelofsen, medewerker WOM De Laares gedetacheerd vanuit Nijhuis
- Gerard Woolderink, medewerker WOM De Laares gedetacheerd vanuit Nijhuis
- Bert ter Horst, projectmanager gemeente Enschede
- Jeanet Mourik, voorzitter wijkcommissie de Laares
- Astrid Westenberg, wijkcommissie de Laares
- Ton Leushuis, wijkcommissie de Laares
- Monique Rosens, directeur basisschool de Laares
- Evert van Kooten, directeur Hegeman Bouwgroep
- Henk Dijkhuis, directeur Stedelijk Wonen
- Arnold Bloem, medewerker Stedelijk Wonen
- Frans Olde Riekerink, senior projectmanager de Woonplaats
- Roelof Bleker, wethouder gemeente Enschede
- Andries Toering, bestuursvoorzitter Woningcorporatie Domijn
- Hans Koopmans, regiodirecteur AM Wonen
- Jeroen Hatendoer, raadslid gemeente Enschede en voorzitter stadsdeelcommissie

WOM Tarwewijk

- Edwin Prince, directeur WOM Tarwewijk tot en met 2007, prince projectmanagement bureau
- Vera van Loon, directeur WOM Tarwewijk vanaf 2008, zelfstandig adviseur
- Leon Fransen, medewerker WOM Tarwewijk
- Erik Hoeflaak, Projectmanagementbureau Rotterdam
- Lydia Booster, ontwikkelingsmanager AM Wonen
- Martijn Waalboer, verkoopadviseur AM Wonen
- Karel van Berk, vertegenwoordiger de Nieuwe Unie in directeurenoverleg tot en met 2007, zelfstandig adviseur
- Tom van Zwienen, manager SVGO de Nieuwe Unie
- Peter de Vet, Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, vertegenwoordiger OBR in directeurenoverleg
- Gerard Spierings, stadsmarinier Charlois
- Ed Goverde, deelgemeente bestuurder Charlois
- Dominic Schrijer, Wethouder werk, sociale zaken en stedelijke economie Rotterdam, oud-deelgemeente bestuurder Charlois
- Hamit Karakus, Wethouder ruimtelijke ordening, wonen en vastgoed Rotterdam
- Maarten Kusters, directeur projectontwikkeling a.i. Woonstad Rotterdam

Ontwikkelingsmaatschappij Delfzijl (OMD)

- Werner Brouwer, directeur OMD periode 2001-2005, adviseur Interra
- Jan Kleine, directeur OMD periode 2006-2010, PAU
- Harry Rundberg, adjunct directeur OMD
- Frans Tielrooij, voorzitter commissie woonproblematiek Delfzijl, eindadvies verder bouwen aan een beter Delfzijl, maart 2001
- Otto Wassenaar, Raad van Commissarissen OMD
- Jos Mulder, projectleider OMD gedetacheerd vanuit Bugel Hajema
- Johan van Omme, projectleider herstructurering Delfzijl Woningcorporatie Acan-tus
- Jacques van Ravensteijn, medewerker VROM provincie Groningen
- Rita Rolink, medewerker VROM beleidsveld wonen gemeente Delfzijl
- Andre Bakema, hoofd realisatie gemeente Delfzijl
- Roel van der Molen, wethouder VROM gemeente Delfzijl
- Jan Menninga, raadslid gemeente Delfzijl en oud wethouder
- Liny van Hoorren, bewonersplatform Delfzijl

Regenco

- Peter Yeomans, development manager Regenco
- Alan Charters, development director Regenco
- Donna Annis, project manager Regenco
- Bob Badham, Cabinet member for regeneration and transport, Boardmember Re-genco
- Steve Eling, Deputy Leader and Cabinet member for strategic resources Sandwell Metropolitan Borough Council, Task Force Member Regenco
- Andrew Coulson, Professor University of Birmingham
- Mike Smith, University of Birmingham
- Chris Skelcher, Professor University of Birmingham
- Ally Allerson, director Greets Green Partnership

Leicester Regeneration Company

- John Nicholls, Chief Executive LRC
- James Sinclair, development manager LRC for Wolsey Island & St. Georges
- Stanislav Andryzewski, development manager LRC for Science Park
- David Beale, development manager LRC for Waterside
- Andy Keeling, Leicester City Council Corporate Director
- Antony Payne, director of land and property, East Midlands Development Agency
- Kitt McGrath, regeneration manager English Partnerships
- David Asch, deputy vice chancellor of De Montfort University
- Patrick Kitterick, Cabinet member for regeneration and transport
- Andrew Rose, manager Leicester Shire Economic Partnership

Bijlage 3: Vragenlijst case onderzoek

VRAGENLIJST

case onderzoek wijkontwikkelingsmaatschappijen

Introductie

1. Welke organisatie vertegenwoordigt u in het project?

- Gemeente
- Corporatie
- Marktpartij
- WOM
- Bewonersorganisatie
- Anders, namelijk _____

Uitkomsten

2. U vindt hieronder een aantal stellingen over de uitkomsten en bereikte resultaten van het project. We maken onderscheid tussen drie soorten van uitkomsten, namelijk: (1) inhoud, (2) proces en (3) omgang met gemeente-bestuur. U wordt steeds gevraagd om per stelling een oordeel te geven in hoeverre u het met de stelling eens bent

Inhoudelijke uitkomsten

- Uit het project spreekt vernieuwing en innovatie
- Mijn organisatie heeft voldoende inhoudelijke inbreng geleverd in het project
- De verschillende (ruimtelijke) functies worden goed met elkaar in verbinding gebracht
- Het project pakt de problemen (ruimtelijk, sociaal en/of economisch) in het gebied ook daadwerkelijk aan.
- Het project is (financieel) haalbaar en realistisch
- Het project is gericht op toekomstbestendige en duurzame oplossingen.

	<i>zeer oneens</i>	<i>oneens</i>	<i>neutraal</i>	<i>eens</i>	<i>zeer eens</i>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

<i>Procesmatige uitkomsten</i>	<i>zeer oneens</i>	<i>oneens</i>	<i>neutraal</i>	<i>eens</i>	<i>zeer eens</i>
• Er is op adequate wijze invulling gegeven aan het management van het project	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Conflicten tussen betrokken partijen zijn op een adequate wijze beheerst	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Het project heeft voldoende voortgang geboekt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Betrokken partijen hebben elkaar gedurende het project in voldoende mate opgezocht en contact onderhouden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Er is in voldoende mate met partijen die verschillende opvattingen hebben contact geweest	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• De inhoudelijke resultaten uit het project kunnen op voldoende steun rekenen van de betrokken partijen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

<i>Omgang met het gemeentebestuur</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• De gemeenteraad heeft zich gedurende het project als een betrouwbare partner opgesteld	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Het college van burgemeester en wethouders heeft zich gedurende het project als een betrouwbare partner opgesteld	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• De gemeenteraad heeft bestuurlijk daadkrachtig gehandeld	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Het college van burgemeester en wethouders heeft bestuurlijk daadkrachtig gehandeld	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• De gemeenteraad is op een adequate manier geïnformeerd over de voortgang van het project	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Het college van burgemeester en wethouders is op een adequate manier geïnformeerd over de voortgang van het project	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• De onderlinge relatie tussen gemeenteraad, college van burgemeester en wethouders was helder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Managementstrategieën

3. Kunt u aangeven in hoeverre de volgende stellingen voor uw project opgaan	<i>zeer oneens</i>	<i>oneens</i>	<i>neutraal</i>	<i>eens</i>	<i>zeer eens</i>
• Relevante publieke partijen zijn betrokken via georganiseerde vormen van onderling overleg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Relevante private partijen zijn betrokken via georganiseerde vormen van onderling overleg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Relevante maatschappelijke partijen zijn betrokken via georganiseerde vormen van onderling overleg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• In iedere nieuwe fase van het project worden nieuwe partijen opgezocht en worden daarmee nieuwe verbindingen aangegaan.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Er wordt in dit project geprobeerd om verschillende opvattingen zichtbaar te maken en mee te nemen in de besluitvorming.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Er gaat in dit project voldoende aandacht uit naar uitwisseling van informatie en onderlinge standpunten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Bij het verzamelen van informatie wordt de nadruk gelegd op het ontwikkelen en vaststellen van gemeenschappelijke uitgangspunten en informatiebehoeften.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

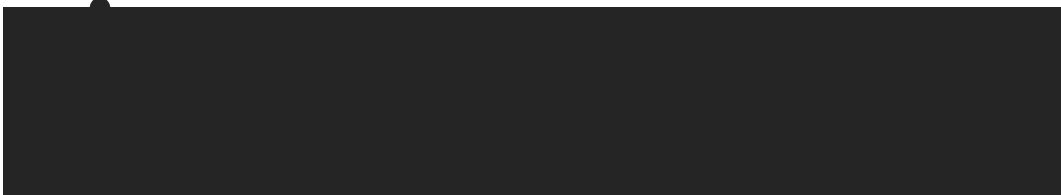
• Er is voldoende aandacht voor het betrekken van externen die nieuwe ideeën en oplossingen kunnen aandragen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• In het project wordt voldoende aandacht besteed aan de communicatie tussen de verschillende partijen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• In het project ligt de nadruk op het gezamenlijk maken van keuzes, zodat partijen zich herkennen in de richting van het project	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• In het project wordt aandacht besteed aan relaties tussen partijen en personen, waarop die gebaseerd zijn, hoe deze zich hebben ontwikkeld en zich ontwikkelen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Bij impasses en problemen in het project wordt gezocht naar het tot elkaar brengen van tegengestelde belangen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• In het project worden expliciet afspraken gemaakt over de organisatorische vorm van samenwerking (projectgroepen, stuurgroepen, etc)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• In afspraken over dit project wordt aandacht besteed aan (regels voor) conflicthantering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• In de onderlinge afspraken is bewust ruimte ingebouwd om daarvan af te kunnen wijken als dat opportuun is	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Uittreden van partijen wordt mogelijk gemaakt om belangen te beschermen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Partijen binden elkaar door het maken van afspraken waar ze elkaar zo nodig aan houden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Partijen nemen zo nodig enig verlies ten aanzien van hun eigenbelang door de binding die wordt gevoeld met het project.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4. Kunt u aangeven in hoeverre de WOM verantwoordelijk is voor de initiatie en uitvoering van bovenstaande strategieën? (van 0% - 100%)

Afsluiting: weging factoren ten behoeve van goede uitkomsten

5. Hoe belangrijk zijn de onderstaande factoren voor het behalen van goede uitkomsten in dit project? U kunt het belang aangeven door in totaal 10 punten over de onderstaande factoren te verdelen:

- Een hechte organisatievorm
- Veel eigen bevoegdheden van de WOM
- Grote afstand van het gemeentebestuur
- Procesmanagement van/door de WOM
- Intensieve betrokkenheid van stakeholders
- De betrokkenheid van veel verschillende stakeholders



Bijlage 4: Overzicht bronnen per case

WOM De Laares

- Notulen Raadsvergadering 8 oktober 2002 waarin WOM De Laares is ingesteld.
- Raadsvoorstel 8 oktober 2002.
- Verschillende raadsstukken.
- Stedenbouwkundige visie de Laares.
- Beeldkwaliteitsplan de Laares.
- Samenwerkingsovereenkomst WOM – gemeente (en toetsingskader), 1 december 2003.
- Sociaal convenant Corporaties en bewoners, 1 december 2003.
- Ondernemingsplan WOM De Laares, 1 december 2003.
- Verschillende jaarverslagen.

WOM Tarwewijk

- Deelgemeente Charlois, 2000, wijkvisie Tarwewijk.
- Gemeente Rotterdam, maart 2002, Tarwewijk nu zaaien straks oogsten.
- Gemeente Rotterdam, 2003, Structuurvisie Tarwewijk.
- Projectplan Tarwewijk Oké, concept februari 2002.
- Deelgemeente Charlois, BGSV, 2002, Structuurvisie Tarwewijk.
- Deelgemeente Charlois en Projectbureau Tarwewijk Oké, Tarwewijk daar heb ik een boodschap aan, uitvoeringsprogramma 2005-2006.
- Intentieovereenkomst herstructurering Tarwewijk, 5 december 2002.
- Samenwerkingsovereenkomst WOM Tarwewijk, 29 april 2004.
- Ondernemingsplan WOM Tarwewijk, 25 februari 2004.
- WOM Tarwewijk, Trots op de nieuwe Tarwewijk, Nieuwe woningen en woningen als nieuw.
- WOM Tarwewijk, 17 november 2006, brief aan college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Rotterdam.
- Engbersen, G. en J. Burgers (2001), De verborgen stad, de zeven gezichten van Rotterdam, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Engbersen, G., E. Snel en A. Weltevrede (2005), Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam: één verhaal over twee wijken, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Hoeflaak, Erik, 2008, Kijk op de Tarwewijk, vijf jaar werken aan een probleemwijk in Rotterdam.
- Vrijkorte, G.H. (2006), Samenwerking bij stedelijke vernieuwing in Rotterdam; een casestudy in de Tarwewijk, master city developer, Rotterdam.

OMD

- Samenwerkingsovereenkomst OMD, definitief, 9 oktober 2002.
- Beleidsnotitie woonprogramma Delfzijl 2002-2008, gemeente Delfzijl en OMD, balans per oktober 2007.

- Brief VROM aan Delfzijl, 29 november 2002, verlening bijdrage maatwerkafpraak verstedelijkingsafspraken tot 2010 inzake masterplan delfzijl fase 1.
- Revitalisering Delfzijl, Masterplan, Kees Christiaanse Architects, e.a. (2001).
- Gemeente Delfzijl, 2006, Structuurvisie Delfzijl Noord.
- Verder bouwen aan een beter Delfzijl, eindadvies Commissie Woonproblematiek Delfzijl (commissie Tielrooij), maart 2001.
- Woonplan gemeente Delfzijl, visie op wonen; de hoofdlijnen; uitgevoerd door KAW architecten in opdracht van de gemeente Delfzijl, oktober 2002.
- Rekenkamercommissie Delfzijl, 2007, Onderzoeksrapport Ontwikkelingsmaatschappij Delfzijl, april 2007.
- Ontwikkelingsmaatschappij Delfzijl, directieverslag 2005.
- Ontwikkelingsmaatschappij Delfzijl, directieverslag 2006.
- Rapportage maatwerkafspraken ISV-1 ten behoeve van college gemeente Delfzijl, 2006.
- Het hart bij de haven, ontwikkelingsvisie centrum Delfzijl, concept 28 november 2006.
- Verslagen van vergaderingen van projectteams 2003-2007.

Regenco

- Andrew Coulson, 2005. Partnership Overload in North West Birmingham. Public Policy and Administration Volume 20 No. 3. Autumn 2005.
- Department of the Environment Transport and the Regions, Urban White Paper, Policy for the Inner Cities, 1977.
- Draft Business Plan, 2005/6-2007/8. August 2005, Regenco.
- English Partnerships, Urban Regeneration Companies National Programme, Annual report 2007-2008, Augustus 2008.
- Homes and communities agency (HCA), 1st July 2009 urban and city/economic regeneration companies, annual report 2008-2009.
- Sandwell Urban Regeneration Company Revised Prospectus and Business Plan, August 2002. Task Force Report.
- The 2006/7 Regenco Marketing Strategy and Action Plan. April 2006, Regenco.
- The Regenco Developers Prospectus, A guide to property development and investment opportunities in West Bromwich, Smethwick, Hill Top and surrounding areas. 2006, Regenco.
- Rethink, Renew, Review, annual report Regenco 2007-2008.
- Annual Report Regenco 2008-2009.
- Review of Regenco, 2007, Report of the External Affairs and Partnerships Scrutiny Panel, Sandwell Metropolitan Borough Council.

Leicester Regeneration Company

- Department of the Environment Transport and the Regions, Urban White Paper, Policy for the Inner Cities, 1977.
- English Partnerships, Urban Regeneration Companies National Programme, Annual report 2007-2008, Augustus 2008.

- Homes and communities agency (HCA), 1st July 2009 urban and city/economic regeneration companies, annual report 2008-2009.
- Masterplan, LRC, 2002.
- Revised Business Plan 2009, LRC, update December 2008.
- Leicester Regeneration Company, Master plan prepared by Roger Tym & Partners, Final Report, Juli 2003LRC, 2005, The big build begins, second review.
- LRC, 2006, Bringing the big build to life, third review.
- LRC, 2006, Crane Survey.
- LRC, 2007, Crane Survey.
- DTZ, 2007, LRC 2012, Review and way forward, Draft Final Report.
- LRC, Board Minutes 2005-2008.

Bijlage 5: Resultaten vragenlijst cases Nederland

Cases Nederland: scores van managementstrategieën per project

Cases Nederland: scores van managementstrategieën per project

Project	De Laares			Tarwewijk			Delfzijl			Totaal		
	Gem.	N	St. dev	Gem.	N	St. dev	Gem.	N	St. dev	Gem.	N	St. dev
<i>Arrangeren</i>												
Relevante publieke partijen zijn betrokken via georganiseerde vormen van onderling overleg	3,75	12	0,62	3,86	7	0,90	4,08	12	0,67	3,90	31	0,700
Relevante private partijen zijn betrokken via georganiseerde vormen van onderling overleg	3,75	12	0,75	3,71	7	0,95	4,08	12	0,67	3,87	31	0,763
Relevante maatschappelijke partijen zijn betrokken via georganiseerde vormen van onderling overleg	3,55	11	0,69	2,86	7	1,21	4,00	12	0,60	3,57	30	0,898
In iedere nieuwe fase van het project worden nieuwe partijen opgezocht en worden daarmee nieuwe verbindingen aangegaan	3,08	12	1,00	2,50	6	0,84	3,67	12	0,98	3,20	30	1,031
<i>Verrijken</i>												
Er wordt in dit project geprobeerd om verschillende opvattingen zichtbaar te maken en mee te nemen in de besluitvorming	3,50	12	0,67	3,29	7	0,95	3,08	12	0,67	3,29	31	0,739
Er gaat in dit project voldoende aandacht uit naar uitwisseling van informatie en onderlinge standpunten	3,67	12	0,89	3,14	7	1,21	3,25	12	0,62	3,39	31	0,882
Bij het verzamelen van informatie wordt de nadruk gelegd op het ontwikkelen en vaststellen van gemeenschappelijke uitgangspunten en informatie-behoeften	3,25	12	0,97	3,43	7	0,98	2,83	12	1,11	3,13	31	1,024
Er is voldoende aandacht voor het betrekken van externen die nieuwe ideeën en oplossingen kunnen aandragen	3,00	12	0,74	3,00	7	1,00	3,42	12	1,08	3,16	31	0,934
<i>Coördineren</i>												
In het project wordt voldoende aandacht besteed aan de	3,67	12	0,89	3,14	7	1,07	3,75	12	0,45	3,58	31	0,807

communicatie tussen de verschillende partijen	3,33	12	0,98	3,43	7	1,13	2,50	12	1,09	3,03	31	1,110
In het project ligt de nadruk op het gezamenlijk maken van keuzes, zodat partijen zich herkennen in de richting van het project												
In het project wordt aandacht besteed aan relaties tussen partijen en personen, waarop die gebaseerd zijn, hoe deze zich hebben ontwikkeld en ontwikkelen	3,17	12	0,94	3,00	7	1,00	3,00	12	0,74	3,06	31	0,854
Bij impassen en problemen in het project wordt gezocht naar het tot elkaar brengen van tegengestelde belangen	3,75	12	0,97	3,43	7	1,13	3,25	12	0,62	3,48	31	0,890
<i>Processafspraken en committeren</i>												
In het project worden expliciet afspraken gemaakt over de organisatorische vorm van samenwerking (projectgroepen, stuurgroepen, etc.)	3,83	12	1,03	3,86	7	0,90	3,83	12	0,83	3,84	31	0,898
In de onderlinge afspraken is bewust ruimte ingebouwd om daarvan af te kunnen wijken als dat opportuun is	3,25	12	0,87	3,14	7	0,38	2,58	12	0,90	2,97	31	0,836
Partijen binden elkaar door het maken van afspraken waar ze elkaar zo nodig aan houden	3,83	12	0,94	3,57	7	0,53	3,18	11	0,87	3,53	30	0,860
Uittreden van partijen wordt mogelijk gemaakt om belangen te beschermen	2,82	11	0,98	2,86	7	0,38	2,50	12	0,90	2,70	30	0,837
In afspraken over dit project wordt aandacht besteed aan regels voor conflictantering	3,00	12	0,89	2,86	7	0,38	2,58	11	0,67	2,80	30	0,714
Partijen nemen zo nodig enig verlies ten aanzien van hun eigenbelang door de binding die wordt gevoeld met het project	3,83	12	1,03	3,14	7	0,69	2,50	12	1,17	3,16	31	1,157

Cases Nederland: scores voor de verschillende categorieën resultaten per project

Project	De Laares			Tarwewijk			Delfzijl			Totaal		
	Gem.	N	St. dev	Gem.	N	St. dev	Gem.	N	St. dev	Gem.	N	St. dev
<i>Inhoud</i>												
Uit het project spreekt vernieuwing en innovatie	4,08	12	0,29	3,13	8	0,64	4,17	12	0,72	3,88	32	0,707
Mijn organisatie heeft voldoende inhoudelijke inbreng geleverd in het project	4,17	12	1,11	3,75	8	0,89	3,75	12	1,22	3,91	32	1,088
De verschillende ruimtelijke functies worden goed met elkaar in verbinding gebracht	3,83	12	0,58	3,25	8	0,71	3,42	12	1,16	3,53	32	0,879
Het project pakt de problemen (ruimtelijk, sociaal en/of economisch) in het gebied ook daadwerkelijk aan	3,92	12	1,08	3,75	8	0,46	3,67	12	1,37	3,78	32	1,070
Het project is (financieel) haalbaar en realistisch	3,83	12	0,72	2,63	8	0,92	2,75	12	1,22	3,12	32	1,100
Het project is gericht op toekomstbestendige en duurzame oplossingen	4,17	12	0,58	3,38	8	0,74	3,58	12	1,16	3,75	32	0,916
<i>Proces</i>												
Er is op adequate wijze invulling gegeven aan het management van het project	3,92	12	0,51	2,88	8	0,83	3,42	12	1,08	3,47	32	0,818
Conflicten tussen betrokken partijen zijn op een adequate wijze beheerst	3,67	12	0,89	3,25	8	0,89	2,42	12	1,24	3,09	32	1,051
Het project heeft voldoende voortgang geboekt	4,42	12	0,51	2,88	8	0,83	2,73	11	1,49	3,42	31	1,181
Betrokken partijen hebben elkaar gedurende het project in voldoende mate opgezocht en contact onderhouden	3,75	12	0,75	3,38	8	1,06	2,42	12	0,67	3,16	32	0,987
Er is in voldoende mate met partijen, die verschillende opvattingen hebben, contact geweest	3,75	12	0,97	3,63	8	0,92	3,42	12	0,90	3,59	32	0,887
De inhoudelijke resultaten uit het project kunnen op voldoende steun rekenen van betrokken partijen	4,00	12	0,74	3,75	8	0,71	2,75	12	1,14	3,47	32	0,981

Bijlage 6: Resultaten vragenlijst cases Engeland

Cases Engeland: scores van managementstrategieën per project

Project	Regenco			Leicester			Totaal		
	Gem.	N	St. dev	Gem.	N	St. dev	Gem.	N	St. dev
<i>Arrangeren</i>									
Relevante publieke partijen zijn betrokken via georganiseerde vormen van onderling overleg	3,60	5	,894	4,18	11	0,40	4,00	16	0,632
Relevante private partijen zijn betrokken via georganiseerde vormen van onderling overleg	3,60	5	,548	3,82	11	0,87	3,75	16	0,775
Relevante maatschappelijke partijen zijn betrokken via georganiseerde vormen van onderling overleg	3,20	5	,837	3,27	11	0,79	3,25	16	0,775
In iedere nieuwe fase van het project worden nieuwe partijen opgezocht en worden daarmee nieuwe verbindingen aangegaan	3,40	5	,548	4,09	11	0,70	3,88	16	0,719
<i>Verrijken</i>									
Er wordt in dit project geprobeerd om verschillende opvattingen zichtbaar te maken en mee te nemen in de besluitvorming	3,80	5	447	3,82	11	0,87	3,81	16	0,750
Er gaat in dit project voldoende aandacht uit naar uitwisseling van informatie en onderlinge standpunten	3,00	5	,707	3,73	11	0,65	3,50	16	0,730
Bij het verzamelen van informatie wordt de nadruk gelegd op het ontwikkelen en vaststellen van gemeenschappelijke uitgangspunten en informatie-behoefte	3,40	5	,894	3,91	11	0,54	3,75	16	0,683
Er is voldoende aandacht voor het betrekken van externen die nieuwe ideeën en oplossingen kunnen aandragen	3,40	5	,894	3,61	11	0,81	3,56	16	0,814

Cases Engeland: scores voor de verschillende categorieën resultaten per project

Project	Regenco			Leicester			Totaal		
	Gem.	N	St. dev	Gem.	N	St. dev	Gem.	N	St. dev
<i>Inhoud</i>									
Uit het project spreekt vernieuwing en innovatie	3,40	5	0,89	3,82	11	0,75	3,69	16	0,793
Mijn organisatie heeft voldoende inhoudelijke inbreng geleverd in het project	4,00	5	0,00	4,45	11	0,69	4,31	16	0,602
De verschillende ruimtelijke functies worden goed met elkaar in verbinding gebracht	3,80	5	0,447	4,27	11	0,47	4,13	16	0,500
Het project pakt de problemen (ruimtelijk, sociaal en/of economisch) in het gebied ook daadwerkelijk aan	4,20	5	0,447	3,91	11	0,70	4,00	16	0,632
Het project is (financieel) haalbaar en realistisch	3,00	5	0,707	3,55	11	0,82	3,38	16	0,806
Het project is gericht op toekomstbestendige en duurzame oplossingen	3,80	5	0,447	4,09	11	0,70	4,00	16	0,632
<i>Proces</i>									
Er is op adequate wijze invulling gegeven aan het management van het project	4,00	5	,707	3,82	12	0,40	3,88	16	0,500
Conflicten tussen betrokken partijen zijn op een adequate wijze beheerst	3,60	5	,548	3,73	11	0,79	3,69	16	0,704
Het project heeft voldoende voortgang geboekt	3,00	5	,707	3,18	11	1,08	3,13	16	0,957
Betrokken partijen hebben elkaar gedurende het project in voldoende mate opgezocht en contact onderhouden	3,80	5	,447	4,09	11	,83	4,00	16	0,730
Er is in voldoende mate met partijen, die verschillende opvattingen hebben, contact geweest	3,80	5	,447	4,18	11	,87	4,06	16	0,772
De inhoudelijke resultaten uit het project kunnen op voldoende steun rekenen van betrokken partijen	4,00	5	0,00	3,91	11	,94	3,94	16	0,772

Over de auteur

Michiel Kort (1975) studeerde van 1993-1998 Technische Bestuurskunde aan de faculteit Techniek, Bestuur en Management van de TU Delft. In zijn afstudeeronderzoek heeft hij besluitvormingsprocessen rondom de aanleg van een tweede waterleiding-infrastructuur in Nederland onderzocht.

In 1999 heeft hij bij het Delfts Interfacultair Onderzoekscentrum voor Ontwerp en Management van Infrastructuren als onderzoeker gewerkt aan vergelijkende studies naar marktwerking en publieke belangen in netwerksectoren (water, spoor, bus, telecom, elektriciteit en gas). Hierover heeft hij ook gepubliceerd.

Sinds 2000 werkt hij bij organisatieadviesbureau Berenschot. Zijn onderzoeks- en advieswerk strekt zich uit over verschillende terreinen zoals gebiedsontwikkeling, publiek-private samenwerking, (duurzame) energie, verkeer en vervoer en economie. In zijn advieswerk is hij vooral gericht op het organiseren van samenwerking en procesmanagement. Daarnaast heeft hij uitgebreide ervaring met (evaluatie)onderzoek van beleid, projecten en programma's. Een opdracht van het toenmalige ministerie van VROM over wijkontwikkelingsmaatschappijen is de aanleiding geweest voor de opzet van zijn promotieonderzoek.

Vanaf 2005 combineert Michiel zijn advieswerk met een aanstelling aan de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit. Naast zijn promotieonderzoek houdt hij zich bezig met onderzoek naar organisatie en management van complexe (ruimtelijke) projecten. Dit heeft geleid tot een aantal publicaties waaronder de boeken *Organiseren van Samenwerking* (2005) en *Management op het Grensvlak van Publiek en Privaat* (2006). In 2011 is het artikel 'Public Private Partnerships in Urban Regeneration projects: organizational form or managerial capacity?' over de resultaten van het survey onderzoek van zijn proefschrift verschenen in *Public Administration Review*. Ook is hij docent aan de Faculteit Techniek, Bestuur en Management van de TU Delft.



De herstructurering van verouderde stedelijke gebieden is een terugkerend thema in het beleid van de overheid. Niet alleen in Nederland, maar ook in andere landen. De resultaten die diverse herstructureringsprojecten bereiken, zijn echter voor velen een bron van ontevredenheid. Het vinden van een manier om herstructurering beter te organiseren, blijft een continue zoektocht.

Dit boek doet verslag van een onderzoek naar het functioneren van wijkontwikkelingsmaatschappijen: organisaties waarin publieke en private partijen samenwerken aan de herstructureringsopgave. Op basis van een survey onderzoek onder wijkontwikkelingsmaatschappijen in Nederland en case onderzoek in Nederland en Engeland is gezocht naar kenmerken die bepalend zijn voor het behalen van goede resultaten. Is het de organisatievorm of de managementstijl die het verschil maakt?

Michiel Kort is onderzoeker bij de opleiding bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam en docent aan de TU Delft. Daarnaast is hij werkzaam bij organisatieadviesbureau Berenschot, waar hij zich bezighoudt met het organiseren van samenwerking tussen publieke, private en maatschappelijke partijen.

BOOM | **LEMMA**
UITGEVERS

ISBN 978-90-5931-754-3



9 789059 317543