

Institutionele verandering en stedelijke vernieuwing in Nieuw-West

De impact van institutionele verandering op de opgave en het afwegingskader van samenwerkingsmodellen voor de vernieuwing in Amsterdam Nieuw-West



Scriptie MRE jaargang 2016-2018
Xander van Beers
12 oktober 2018

Institutionele verandering en stedelijke vernieuwing in Nieuw-West

De impact van institutionele verandering op de opgave en het afwegingskader van samenwerkingsmodellen voor de vernieuwing in Amsterdam Nieuw-West

Amsterdam School of Real Estate

Auteur: ir. X.M. (Xander) van Beers
Studie: MRE jaargang 2016-2018
Begeleider: dr. W.J. (Wim) van der Post
Tweede beoordelaar: dr. A.S. (Arnold) Wilts
Datum: 12 oktober 2018

Illustratie titelpagina: Links: <https://beeldbank.amsterdam.nl/>, (opgehaald op 26 augustus 2018)
Rechts: visie Sloterveer Zuid, Inbo in opdracht van Stichting Stadgenoot, 2017

“Ultimately, the path to renewed economic progress and prosperity will turn on our cities and the rise of a better, more inclusive urbanism. Such a new and better urbanism is indeed possible, but it won’t create itself.”

Richard Florida, *The New Urban Crisis*

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD.....	ix
MANAGEMENTSAMENVATTING	xi
1. INLEIDING.....	1
1.1. Aanleiding.....	1
1.2. Probleemstelling	2
1.3. Doelstelling	3
1.4. Onderzoeksvraag	3
1.4.1. Hoofdvraag	3
1.4.2. Deelvragen	3
1.5. Onderzoeksopzet.....	4
1.5.1. Onderzoekstructuur: instituties & stedelijke vernieuwingsopgave.....	4
1.5.2. Methodologie: casus Nieuw-West.....	4
1.5.3. Conceptueel model.....	4
1.6. Leeswijzer.....	6
2. THEORIE: INSTITUTIONELE VERANDERINGEN	7
2.1. Introductie.....	7
2.2. Transactiekostentheorie	7
2.3. Instituties en de invloed op transactiekosten	8
2.4. Williamson vier lagen model	8
2.4.1. Vier institutionele lagen.....	8
2.4.2. Institutionele lagen en betekenis voor dit onderzoek	9
2.5. Verandering van instituties en institutionele verandering.....	10
2.6. Conclusie.....	11
3. THEORIE: SAMENWERKINGSMODELLEN.....	13
3.1. Inleiding	13
3.2. Wat zijn PPS?.....	13
3.3. Project: gebiedsontwikkeling & stedelijke vernieuwing	13
3.3.1. Definitie: gebiedsontwikkeling.....	13
3.3.2. Gebiedsontwikkeling in verschillende fases.....	14
3.3.3. Stedelijke vernieuwing een bijzondere vorm van gebiedsontwikkeling	15
3.4. Actoren: deelnemende partijen	15

3.4.1.	Drie categorieën	15
3.4.2.	Corporaties: publieke of private partijen?.....	16
3.5.	Netwerk en netwerksturing	17
3.6.	Het definiëren van relaties leidt tot samenwerking	17
3.7.	Kenmerken samenwerking in de initiatieffase en haalbaarheidsfase.....	18
3.8.	Kenmerken samenwerking in de uitwerkingsfase en realisatiefase	19
3.9.	Bestaande beoordelingscriteria voor PPS modellen.....	19
3.10.	Samenvatting en conclusies	21
4.	PRAKTIJK: DE DYNAMIEK TUSSEN INSTITUTIONELE CONTEXT EN DE VERNIEUWINGSOPGAVE IN NIEUW-WEST	23
4.1.	Prelude: ontstaansgeschiedenis van Nieuw-West.....	23
4.2.	Problemen en zoektocht naar de opgave en oplossing	26
4.2.1.	De sociaal-maatschappelijke opgave.....	26
4.2.2.	De fysieke opgave: beheer of vernieuwing & De Schotse Ruit	27
4.2.3.	Relatie institutionele lagen	28
4.3.	Veranderingen van formele instituties.....	29
4.3.1.	Brutering corporaties (1995)	29
4.3.2.	Nota Stedelijke Vernieuwing en Herstructurering (1997) en ISV	29
4.4.	Historische analyse van organisaties en samenwerking in Nieuw West.....	30
4.4.1.	Overheid – corporaties – bewoners: wisselingen in organisaties, samenwerkingen, rollen en taken	31
4.4.2.	Vier periodes van vernieuwing.....	32
4.4.3.	Verkenning & experiment (1990-2000)	32
4.5.	Samenvatting & conclusie	33
5.	METHODOLOGIE / OPERATIONALISATIE.....	37
5.1.	Synthese.....	37
5.2.	Methode.....	38
6.	RESULTATEN EMPIRISCH ONDERZOEK	41
6.1.	Inleiding	41
6.2.	Informele en formele institutionele veranderingen	41
6.2.1.	Wel of geen verandering in/van de leefbaarheidsproblematiek?	41
6.2.2.	Participatie: bottom up is meer dan ooit het credo	42

6.2.3.	Verandering van het speelveld, de organisaties en hun cultuur.....	43
6.2.4.	Druk op de Amsterdamse woningmarkt	44
6.3.	De huidige vernieuwingsopgave in Nieuw-West.....	44
6.3.1.	Ontwikkelbuurten, casus “Röellstraatbuurten”	44
6.3.2.	De opgave is deels anders en deels hetzelfde als in ‘Richting Parkstad 2015’.....	45
6.4.	Impact op de opgave en op de samenwerking	46
6.5.	Conclusie & Samenvatting.....	47
7.	CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN REFLECTIES	49
7.1.	Conclusies	49
7.2.	Aanbevelingen en vervolgonderzoeken.....	51
7.3.	Reflectie.....	52
7.3.1.	Wetenschappelijke reflectie	52
7.3.2.	Inhoudelijke reflectie	53
	BIBLIOGRAFIE	55
	BIJLAGE I.....	58
	Interviewlijst.....	58
	Expertmeeting corporaties 19-09-2018	58
	BIJLAGE II.....	60
	Zeven samenwerkingsmodellen in de uitwerking-realisatiefase	60

VOORWOORD

De liefde voor de stad is iets wat mij vanaf jonge leeftijd door mijn ouders is bijgebracht. Ik heb daarom gekozen om bouwkunde te studeren en in mijn eerste werkperiode als stedenbouwkundig ontwerper, heb ik mij altijd gericht op de ruimtelijke kant van de stad. Architectuur, landschapsonwerp, woningplattegronden, de relatie tussen gebouw en straat zijn zaken die mij fascineren. Werkzaam in de stedelijke vernieuwing, veelal vanuit corporaties, heeft mij geleerd om bewoners en gebruikers van buurten, gebouwen en woningen altijd als vertrekpunt te nemen. Het ruimtelijk ontwerp en gebruikers van de gebouwde omgeving staan echter nooit op zichzelf. Het zijn bronnen voor sociaaleconomische, financiële, politieke, juridische en organisationele kaders. Tegelijkertijd worden ze ook enorm beïnvloed door die randvoorwaarden.

De MRE opleiding heeft mij een dieper inzicht verschaft in die kaders en randvoorwaarden. Naast die inhoudelijke onderwerpen hecht ik veel waarde aan mijn studiegenoten, het leadershipstraject en de onvergetelijke studiereizen tijdens de opleiding. Het was een enerverende en intensieve periode die afgesloten wordt met deze scriptie.

Met dit onderzoek heb ik de kans aangegrepen om een onderwerp verder te analyseren dat mij in mijn dagelijks werk als ontwikkelingsmanager bij een woningcorporatie bezighoudt: de stedelijke vernieuwing van een deel van Amsterdam Nieuw-West. Ik heb met deze verdiepingsslag nieuwe inzichten gekregen door een historische terugblik in de vernieuwing van de afgelopen 30 jaar en door een beschouwing en onderzoek vanuit een theoretisch kader uit te werken.

Ik wil hier een dankwoord richten tot de mensen die mij tijdens de afgelopen studiejaren hebben gesteund en geholpen en in het bijzonder tijdens het (niet altijd even soepel verlopende) scriptie proces. Ten eerste wil ik alle mensen bedanken, die ik heb mogen interviewen en die aan de expertmeeting hebben deelgenomen, voor hun tijd en waardevolle bijdrage. Ik dank mijn werkgevers Woonbron en Stadgenoot en mijn collega's, die mij de kans hebben gegeven om deze opleiding naast mijn werk te kunnen doen en in het bijzonder bedank ik Bart Wortman voor zijn feedback en aanvullingen op het onderzoek. Daarnaast dank ik Wim van der Post voor het begeleiden van dit onderzoek en zijn immer bemoedigende woorden en uiteraard Wendy Bult voor de sprankelende organisatie binnen de ASRE.

Tenslotte dank ik Arne voor zijn onvoorwaardelijke en eindeloos begrip, steun en vertrouwen.

Xander van Beers

Amsterdam, oktober 2018

MANAGEMENTSAMENVATTING

Aanleiding, probleemstelling en doelstelling

Voor een deel van Nieuw-West is een grootschalige vernieuwingsaanpak in voorbereiding. Er lijkt bij alle initiatief nemende partijen (gemeente en corporaties) vertwijfeling te bestaan over samenwerkingsvormen hiervoor. Met de crisis nog vers in het geheugen, gereorganiseerde (projectontwikkel-) afdelingen, nieuwe wet- en regelgeving, groeiend wantrouwen bij bewoners en een stapeling van ambities ontstaat de vraag, hoe tot wenselijke samenwerking wordt gekomen om optimale maatschappelijke en financiële waarde te creëren.

Er is tot op heden weinig onderzoek bekend die het samenwerkingsvraagstuk specifiek plaatst in de context van stedelijke vernieuwing ná de crisis. Veranderingen sinds de crisis lijken hun oorsprong te vinden in wijzigingen op gebied van wet- en regelgeving (formele institutionele veranderingen), maar ook in wijzigingen van algemene maatschappelijke opvattingen en zienswijzen (informele institutionele veranderingen). De doelstelling van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in deze formele en informele institutionele veranderingen en hun invloed op de *opgave* van de stedelijke vernieuwing in Amsterdam Nieuw-West. Daarnaast bestaat de behoefte aan meer inzicht in het effect van deze formele en informele institutionele veranderingen op het beoordelen van de wijze waarop partijen met elkaar willen *samenwerken*. Centraal staat de volgende onderzoeksvraag:

Hoe beïnvloeden institutionele veranderingen de opgave en het afwegingskader voor samenwerkingsmodellen voor de stedelijke vernieuwing in Amsterdam Nieuw-West?

Theoretisch kader I: instituties

Stedelijke vernieuwing is op te vatten als een reeks transacties. Het uitvoeren van transacties brengt kosten met zich mee, die boven op de productiekosten komen. Volgens de transactiekostentheorie worden transacties beïnvloed door instituties. Instituties geven structuur aan hoe actoren met elkaar omgaan en zorgen voor vertrouwen. Door deze spelregels en vertrouwen kunnen instituties de transactiekosten verkleinen; er hoeven minder kosten gemaakt te worden omdat instituties zekerheid verschaffen. Instituties kunnen echter ook optimale transacties belemmeren, omdat zij niet de flexibiliteit verschaffen die bepaalde transacties verlangen, zoals bijvoorbeeld langdurige gebiedsontwikkelingen als stedelijke vernieuwing.



Theoretisch kader II: samenwerkingsmodellen

Het tweede theoretische deel van dit onderzoek gaat in op PPS modellen (Publiek Private Samenwerkingen). Uit literatuuronderzoek komt naar voren dat deze modellen door vier categorieën (project, actoren, netwerk en relaties / toegevoegde waarde) gekarakteriseerd worden. Daarbij wordt voor dit onderzoek het “project” als stedelijke vernieuwing (een bijzondere vorm van gebiedsontwikkeling) afgebakend.

Binnen de stedelijke vernieuwing is het noodzakelijk om een onderscheid te maken tussen de initiatief-haikbaarheidsfase en de uitwerking-realisatiefase. Voor deze beide fases kunnen verschillende samenwerkingsvormen bestaan. Vooral in de realisatiefase hangt het samenwerkingsmodel nauw samen met de wijze waarop de grondexploitatie gevoerd wordt. Literatuur en eerdere onderzoeken leveren input voor afwegingskaders om te komen tot een specifiek samenwerkingsmodel voor stedelijke vernieuwing. Dit onderzoek benoemt echter een vertwijfeling over de keuze om tot bepaalde samenwerkingsmodellen te komen.

Praktijk: historische terugblik

Nieuw-West is een naoorlogse wijk in Amsterdam en heeft de afgelopen dertig jaar een proces van constante vernieuwing ondergaan. Vanaf 1990 ontstaan ideeën over grootschalige vernieuwing. De verandering van bevolking (vergrijzing en komst van allochtone groepen) domineren het debat, maar ook de afweging tussen renovatie en sloop-nieuwbouw en de afweging over welk programma (en voor wie en in welke dichtheid) er gebouwd kon worden. De vernieuwing in Nieuw-West is in de afgelopen dertig jaar voortdurend beïnvloed door institutionele veranderingen op de verschillende lagen van Williamson. Ook de samenwerkingsverbanden tussen corporaties en gemeente, en bij deze organisatie intern, zijn hierdoor in de loop der tijd veranderd. We zien over en weer de impact van wetgeving, subsidies, fusies, nieuwe samenwerkingsinstituten etc. effect hebben op de rolverdeling en takenpakketten van de verschillende partijen.

Analyse: huidige situatie

De kern van het onderzoek bestaat een reeks interviews en een expertmeeting. Hieruit komen verschillende onderwerpen naar voren, die op te vatten zijn als gevolgen van institutionele veranderingen. Onderwerpen richten zich op sociaal-economische veranderingen, ruimtelijke aandachtspunten en procesmatige gevolgen.

Formele en informele institutionele veranderingen: er is een ander speelveld en de spelers hebben een andere posities (dan ca 15-20 jaar geleden).

- Leefbaarheidsproblematiek is nog steeds een bijzondere punt van aandacht. De kloof tussen arm en rijk, allochtoon en autochtoon vraagt om een sterkere focus op integraliteit tussen sociale problematiek en fysieke oplossingen.
- Behoeftte aan participatie en bottom up invloed is veel sterker dan in het verleden. De samenwerkingsstrategie met bewoners zou mogelijk tegen het licht gehouden moeten worden: van project-participatie naar doe-participatie.
- Er is behoefte aan nieuw leiderschap, transparantie en overtuigende visievorming: top down sturing van vroeger is niet meer aan de orde. Meer aandacht voor vertrouwen en persoonlijke relaties kunnen de samenwerking versoepelen.
- De context van de Amsterdamse stadsontwikkeling betekent kansen, maar ook bedreigingen voor de vernieuwing. Daar moet bewuster op ingespeeld en mee omgegaan worden.

Opgave veranderingen: is de stapeling van ambities wel haalbaar?

- Er is een sterkere focus op verdichting en aantallen dan voorheen;
- De duurzaamheidsopgave vraagt om extra financiële middelen en mogelijk een andere aanpak;
- Erfgoedwaardering staat op gespannen voet met verdichtingswens;

- Samenhang tussen de verschillende buurten dient meer bewaakt te worden: ruimte voor differentiatie maar oog voor gedeelde Tuinstad karakteristieken;
- Er moet worden ingespeeld op de veranderende context rondom Slotermeer.

Conclusies

De institutionele veranderingen leiden tot veranderingen in de opgave van de stedelijke vernieuwing in Nieuw-West. De institutionele veranderingen leiden ook tot een nieuw speelveld met andere positie van spelers binnen de stedelijke vernieuwing. Andere manieren van samenwerking zijn daarom aan de orde. Door de stapeling van ambities en de complexere opgave en andere positie van stakeholders dient er meer ruimte aan de voorkant genomen te worden, waarin samenwerking intensiever plaats zou moeten vinden. Het samenwerkingsmodel in de verkenning-haalbaarheidsfase is mogelijk anders dan in de uitwerking-realisatiefase.

Het theoretisch kader van de institutionele niveau van Williamson en het uiteenzetten van verschillende samenwerkingsmodellen naar fase in het proces en in relatie tot rollen, taken en verantwoordelijkheden levert een kapstok op om de opgave van de vernieuwing scherper te aanschouwen. Concreet zijn samenwerkingsorganisaties als Bureau Parkstad en Far West weggevallen (derde institutie niveau) en levert dat onduidelijkheid op over vernieuwingsdoelstellingen en integrale benaderingen. Corporaties hebben echter overzichtelijker sturingskracht (eigen buurten) en scherpere kaders voor financiering en taken (woningwet 2015) (tweede niveau instituties). Ook de bewoners zelf en hun positie in het vernieuwingsproces is veranderd (eerste niveau instituties). Dit alles vraagt om een bewustere en langere aanlooptijd in het benoemen en opstellen van een samenwerking in de verkenning-haalbaarheidsfase.

Het afwegingskader met de drie theoretische beoordelingscriteria voor samenwerking (grondpositie, expertise, risicobereidheid), verandert niet. Uit dit onderzoek blijkt echter dat het toepassen van deze beoordelingscriteria voor de klassieke samenwerkingsmodellen (zie bijlage II) naar achteren schuift in het proces en dat er in de verkenning-haalbaarheidsfase behoefte bestaat aan partijen om de samenwerking te formaliseren voor deze fase om een zogenaamd *level playing field* te creëren. Van daar uit kunnen tijdens de uitwerking-realisatiefase andere samenwerkingsmodellen uitgewerkt worden.

1. INLEIDING

1.1. Aanleiding

De stad is nooit af. Sinds mensenheugenis werken we aan het aanpassen en verbeteren van onze steden. De geschiedenis van de Nederlandse stedelijke ontwikkeling laat zich kenmerken in periodes van stadsuitbreidingen en stadsvernieuwingen. Amsterdam heeft met haar typisch Nederlandse planningsdrang wereldfaam gekregen met onder andere de zeventiende-eeuwse grachtengordel, de begin twintigste-eeuwse wijken van Berlage en het Amsterdamse Uitbreidingsplan van Van Eesteren.

Minder bekend, maar even belangrijk zijn de vernieuwingsoperaties uit de tweede helft van de twintigste eeuw en welke voortduren tot op de dag van vandaag. De Nederlandse planningsdrang is van oorsprong een ruimtelijke, fysieke aangelegenheid die zich richt op het inpolderen ten behoeve van landwinning en structureren ten behoeve van economische voorspoed. Met deze vernieuwingsoperaties van bestaande wijken krijgt de Nederlandse planningsdrang een extra dimensie. Stedelijke vernieuwing is namelijk een veelzijdige en complexe aangelegenheid die door de jaren heen van karakter veranderd. Waar het van oorsprong een fysieke aangelegenheid is, krijgt het vanaf de jaren zeventig echter een meer sociaal karakter. Fysieke vernieuwing lost problemen als werkloosheid, criminaliteit en schoolverzuim niet op (Uyterlinde e.a., 2017).

Figuur 1.1 laat zien dat ontwikkeling en dynamiek van stedelijke vernieuwing in Nederland vanaf de Tweede Wereldoorlog steeds van kleur veranderd. Dit wordt mede ingegeven door de verandering aan behoefte van vernieuwing en het daarop inspelen van het Rijksbeleid. Figuur 1.1 laat tevens zien dat ook de rolverdeling van overheidsinstanties en andere partijen verandert in de tijd.

Periode	Kernproblemen	Tijdvak	Rijksbeleid	Sturing
Naoorlogs wijkbeleid	Oorlogsschade, woningnood	1945 – 1970	Wederopbouw, sanering reconstructie	Rijk
	Woningkwaliteit, 19e-eeuwse wijken	1970 – 1995	Stadsvernieuwing	Rijk → gemeente
Grotestedenbeleid	Leefbaarheid, naoorlogse wijken, attractieve steden	1995 – 2014	GSB, ISV, wijkenaanpak	Gemeente, corporaties
Lokaal gestuurde wijkvernieuwing	Leefbaarheid, attractieve steden, dreigende segregatie, energietransitie	2015 – heden	Geen	Gemeente, corporaties, markt, burgers

Figuur 1.1 Stedelijke vernieuwing heeft in de 20^e eeuw sterk onder invloed gestaan van Rijksbeleid (Uyterlinde e.a., 2017).

Amsterdam Nieuw-West (Westelijke Tuinsteden) is een voorbeeld van een wijk die de ontwikkelingen van de periodes in figuur 1.1 volgt. De vernieuwing van Nieuw-West begint rond 1990. Vanaf het begin is de tweeledigheid van de vernieuwing voelbaar. Enerzijds de drang om met fysieke aanpak (sloop en nieuwbouw) verbetering tot stand te brengen (differentiatie van woningtypes en aantrekken van nieuwe (draagkrachtige) bewoners), anderzijds de sociale opgave om bestaande bewonersgroepen te emanciperen (Hellinga, 2005) (Pennens, 2016).

De aanleiding voor dit onderzoek zijn de plannen voor een nieuwe grootschalige aanpak voor een deel van Nieuw-West. Begin 2019 wordt naar verwachting de Principenota Slotermeer-Geuzenveld vastgesteld door gemeente Amsterdam (Gemeente Amsterdam, 2018). Deze nota geeft ruimtelijke en programmatische richtlijnen voor de vernieuwing van de wijken Slotermeer en Geuzenveld. De

verschillende gemeentelijke diensten hebben ruim anderhalf jaar aan de totstandkoming van deze richtlijnen gewerkt, waarbij corporaties input hebben geleverd. Basis van het plan is een verdichtingsopgave, waarbij de (fysieke) transformatie van de Burgemeester Röellstraat en de naastgelegen buurten een centrale rol spelen.

Naast de ruimtelijke en programmatische ambities, zijn de samenwerkingsmodellen tussen corporaties en gemeente bij uitstek onderwerp van discussie. Onder andere de positie van huidige bewoners, landschappelijke, stedenbouwkundige en architectonische erfgoedwaarde, mate van verdichting en financiële uitgangspunten zijn onderwerpen die in de samenwerking vorm moeten krijgen. Meer dan ooit lijken de plannenmakers zich bewust van spanning tussen fysieke vernieuwingsambities (in de vorm van sloop nieuwbouw) en de positie van bewoners en de wens om bestaande kwaliteiten te behouden. Er lijkt bij alle partijen vertwijfeling te bestaan over de vervolgstappen. Met de crisis nog vers in het geheugen, gereorganiseerde (ontwikkel-)afdelingen, nieuwe wet- en regelgeving, groeiend cynisme bij bewoners en een stapeling van ambities: hoe wordt deze vernieuwingsslag optimaal aangepakt? Dat hiertoe samenwerking elementair is, is bij alle stakeholders duidelijk. Hoe deze samenwerking er uit moet zien teneinde optimale maatschappelijke en financiële waarde te creëren blijkt vooralsnog onduidelijk.

1.2. Probleemstelling

De periode tussen 2009 en 2015 kenmerkt zich door stagnatie bij alle gelederen binnen de vastgoedsector. Ook de stedelijke vernieuwing in Nieuw-West kwam tot stilstand en na een periode van bezinning werden enkele vernieuwingsprojecten op kleinschalige of bescheidenere basis voortgezet (vaak renovatie in plaats van sloop en nieuwbouw) of uitgesteld.

Veranderingen in de institutionele context

In diezelfde periode hebben zich een aantal veranderingen voortgedaan, zoals bijvoorbeeld de reorganisaties en beleidswijzigingen bij zowel corporaties als gemeentes. Dit gebeurde mede onder invloed van nieuwe wetgeving en aangepast rijksoverheidsbeleid. Maar ook de vraag naar middensegment huurwoningen staat pas sinds een aantal jaar hoog op de politieke agenda, net als de doelstelling om woningen CO₂-neutraal en aardgasvrij te maken en de roep om aanzienlijke verdichting van (woon-)programma binnen de stadsgrenzen. De uiteenlopende veranderingen zijn terug te herleiden naar veranderingen van instituties op verschillende niveaus in onze maatschappij. Deze veranderingen lijken te resulteren in een complexere stedelijke vernieuwingsopgave, waar meer en nieuwe ambities worden gestapeld, waar minder geld beschikbaar lijkt te zijn en waar rollen en posities van partijen anders zijn geworden (Peek, 2015).

Samenwerkingsmodellen voor de stedelijke vernieuwing

Nu er nieuwe ambities zijn in Nieuw-West en grootschalige aanpakken weer noodzakelijk tot intensievere samenwerking en het maken van specifieke afsprakenkaders, is de vraag in hoeverre deze veranderingen aanleiding geven tot een structurele wijziging van de samenwerkingsmodellen. De periode van de crisis heeft over de hele linie van publieke en private partijen een herbezinning gegeven als het gaat om gebiedsontwikkelingsprocessen. Vanuit de gebiedsontwikkeling zijn er verschillende paradigmawisselingen waarneembaar het afgelopen decennium (De Zeeuw, 2018; Peek, 2015; Nozeman, 2017):

- Gebiedsontwikkeling 1.0: planmatig met waardesprong;
- Gebiedsontwikkeling 2.0: organisch, bottom-up en zeer kleinschalig;
- Gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl of 3.0: versmelting van herontwikkeling met voortdurende exploitatie en beheer

Gebiedsontwikkelingsstudies en –literatuur over samenwerking daarbij, zijn vooral gefocust op transformatiegebieden in de stad algemeen. Veelal worden casussen behandeld over de herstructurering van industrie-, haven- en bedrijvengebieden (De Zeeuw, 2018; Wolting et al., 2018;

Verheul et al., 2017). Een uitzondering hierop vormt het stuk “De kracht van samenwerking” (Ministerie van VROM (WWI), 2008), waarin specifiek samenwerkingsmodellen voor stedelijke vernieuwing aan bod komen. Er is minder literatuur bekend die het samenwerkingsvraagstuk specifiek plaatst in de context van stedelijke vernieuwing ná de crisis. Een aantal onderzoeken raken wel het onderwerp over samenwerkingsmodellen zoals (Kazemi, 2010) (Spakman, 2011) (Hekkenberg, 2011) (Valk, 2016). Zij analyseren echter niet specifiek de impact van institutionele veranderingen op de opgave en op de afwegingskaders van samenwerkingsmodellen in de huidige stedelijke vernieuwingsopgave.

1.3. Doelstelling

In de laatste jaren is voor corporaties veranderd hoe zij hun rol en taak moeten invullen in de aanpak van stedelijke vernieuwing. Daarnaast is ook het werkveld en de interne organisatie van de gemeente constant onderhevig aan veranderingen. Zoals ook in de vorige paragrafen benoemd, lijken deze veranderingen hun oorsprong te vinden in wijzigingen op gebied van wet- en regelgeving (formele institutionele veranderingen), maar ook in wijzigingen van algemene maatschappelijke opvattingen en zienswijzen (informele institutionele veranderingen).

De doelstelling van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in deze formele en informele institutionele veranderingen en hun invloed op de *opgave* van de stedelijke vernieuwing in Amsterdam Nieuw-West. Wat zijn de effecten op de doelstellingen, programma, fasering etc. die partijen als doelstelling stellen omtrent de vernieuwing van deze buurten?

Daarnaast bestaat de behoefte aan meer inzicht in het effect van deze formele en informele institutionele veranderingen op het beoordelen van de wijze waarop partijen met elkaar willen *samenwerken*. De vertwijfeling van initiatief nemende partijen als corporaties en gemeente leidt tot belemmering van een soepele voortgang van het vernieuwingsproces. Een tweede doelstelling van dit onderzoek is om met inzicht in de veranderingen, bij te dragen aan het formuleren van een genuanceerder afwegingskader voor de keuze hoe partijen met elkaar willen samenwerken. Hiermee kunnen partijen mogelijk bewuster en sneller tot samenwerking komen, zodat de stedelijke vernieuwing optimaler uitgevoerd kan worden.

1.4. Onderzoeksvraag

1.4.1. Hoofdvraag

Uit de probleemstelling en doelstelling, zoals hiervoor omschreven, kan de volgende hoofdvraag voor dit onderzoek geformuleerd worden:

Hoe beïnvloeden institutionele veranderingen de opgave en het afwegingskader voor samenwerkingsmodellen voor de stedelijke vernieuwing in Amsterdam Nieuw-West?

Met behulp van de inzichten uit deze onderzoeksresultaten kunnen op basis van een aantal beoordelingscriteria van samenwerkingsmodellen, aanbevelingen gedaan worden welke modellen vanuit het perspectief van de corporatie het meest aansluiten bij specifieke doelen van de vernieuwingsopgave. Deze hoofdvraag kan worden beantwoord met behulp van verschillende deelvragen.

1.4.2. Deelvragen

Welke institutionele veranderingen zijn relevant voor stedelijke vernieuwing in Nieuw-West?

- Wat zijn instituties en waarom zijn instituties relevant voor de stedelijke vernieuwingsopgave?

- Welke veranderingen zijn waarneembaar die van invloed zijn?
- Tot welke inzichten wordt gekomen, wanneer veranderende instituties met behulp van de transactiekostentheorie en het 4 lagen model van Williamson worden geanalyseerd?

Welke samenwerkingsmodellen zijn relevant voor de opgave en wat zijn hun kenmerken?

- Wat is PPS (Publiek Private Samenwerking) en welke PPS modellen zijn specifiek van toepassing op stedelijke vernieuwing?
- Wat kenmerkt verschillende modellen?
- Wat zijn beoordelingscriteria om te komen tot een afweging om te kiezen voor een bepaald model?

Wat is de huidige opgave voor stedelijke vernieuwing in Nieuw-West en is deze opgave anders dan afgelopen circa 20-30 jaar?

- Waarom wordt gekozen voor de casus Nieuw-West?
- Wat is de historie van de vernieuwing in Nieuw-West?
- Welke veranderingen in de opgave zijn waarneembaar?
- Welke samenwerkingsmodellen zijn er toegepast in Nieuw-West?
- Hoe beïnvloeden de institutionele veranderingen de opgave en de samenwerking?

Zijn er andere beoordelingscriteria voor corporaties als gevolg van institutionele veranderingen om tot een specifieke samenwerkingsmodel voor een stedelijke vernieuwingsopgave te komen?

- Welke andere beoordelingscriteria zijn er?
- Hoe beïnvloeden zij het afwegingskader vanuit het belang van corporaties?

1.5. Onderzoekopzet

1.5.1. Onderzoekstructuur: instituties & stedelijke vernieuwingsopgave

De analyse van de stedelijke vernieuwingsopgave in Amsterdam Nieuw-West kent een driedelige opbouw. Uit de bestaande literatuur is duidelijk dat de relevante variabelen gebaseerd zijn op a) de geldende stedelijke opgave vanuit vastgoedoptiek. Deze opgave wordt mede gestructureerd door b) de formele en informele institutionele context. Beide resulteren in mogelijke verschillende c) samenwerkingsmodellen.

1.5.2. Methodologie: casus Nieuw-West

In dit onderzoek wordt ervoor gekozen om het vraagstuk één gevalstudie te toetsen. Methodologisch gezien heeft dat voor- en nadelen (Yin, 2003). Generaliseren zal niet voor de hand liggen gezien de specifieke context van de verschillende vernieuwingswijken. Voor de casus Amsterdam Nieuw-West geldt dat er een (voor Nederland) unieke woningmarkt is, een gemeentelijk apparaat en woningcorporaties met bijzonder uitgebreide en gespecialiseerde expertise en een schaalgrootte van een naoorlogse wijk die slechts op enkele andere plaatsen aan de orde is. Het is precies die uniciteit van de casus die het waard maakt om te bestuderen (Yin, 2003). Bovendien geeft de lange doorlooptijd van vernieuwing een unieke kans om historische met hedendaagse aanpak te bestuderen binnen dezelfde wijk(-en); een zogenaamde 'longitudinale casus' (Yin, 2003). Overigens zijn er genoeg kenmerken van de opgave, die breed aangenomen representatief zijn voor andere wijken, zoals de leefbaarheidsproblematiek, duurzaamheidsopgave en het momentum van een stijgende woningmarkt. Hiermee zullen bepaalde aspecten weldegelijk voor andere casussen kunnen gelden.

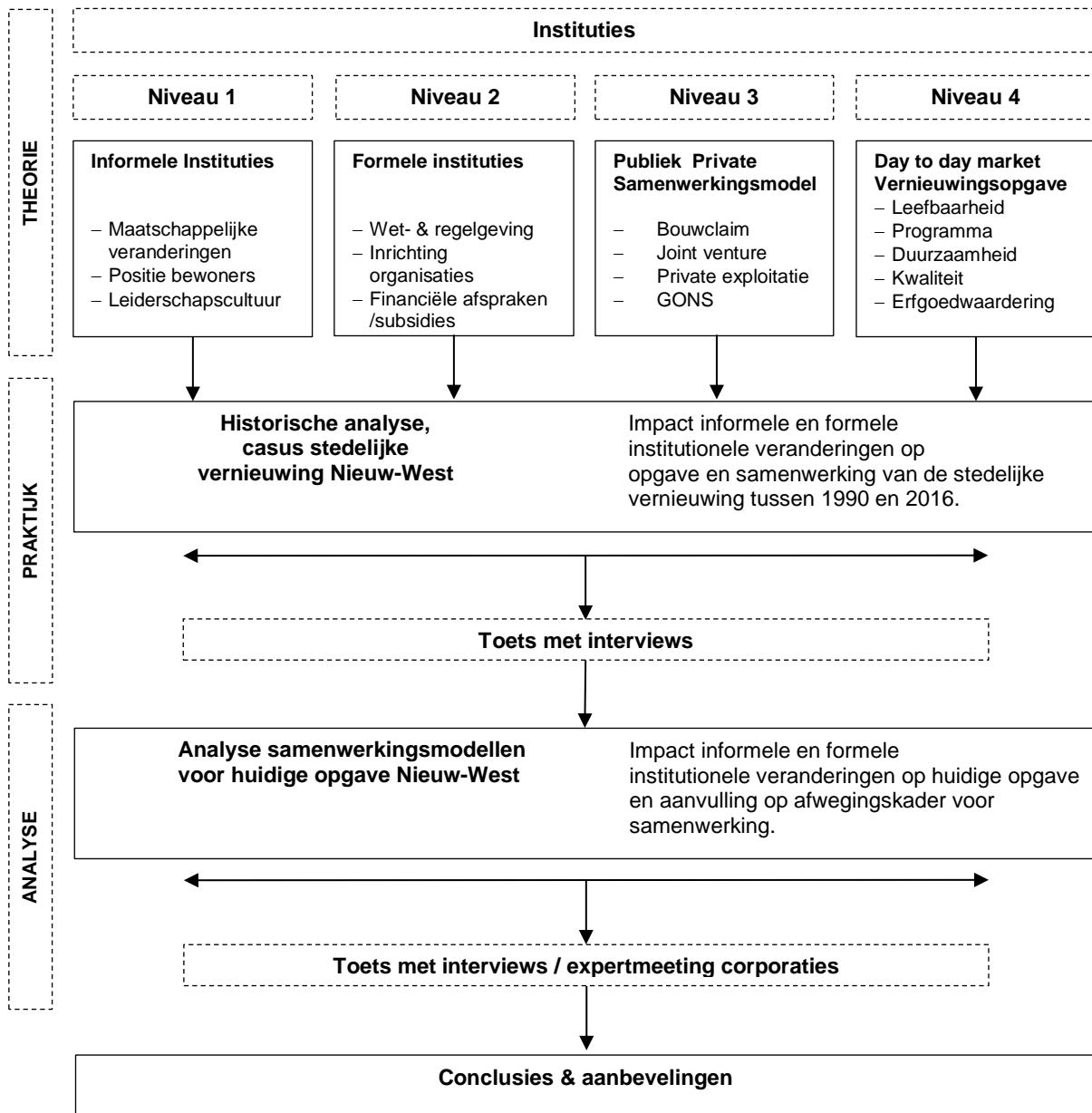
1.5.3. Conceptueel model

Het schema in figuur 1.2 geeft weer hoe het onderzoek is opgezet. De opbouw is volgens de "Theorie – Praktijk – Analyse opbouw" (TPA). Het theoretisch onderdeel bestaat in basis uit de uitleg en

beschouwing van de vier institutionele lagen van Williamson. Daarbij wordt het derde niveau verder uitgediept in de vorm van een uitwerking van PPS modellen.

Vervolgens wordt een praktijkstudie gedaan door een historische analyse van de stedelijke vernieuwing in Amsterdam Nieuw-West van de afgelopen dertig jaar. Deze wordt in verband gebracht met het theoretisch kader van de veranderende instituties, de opgave uit de verschillende periodes en de samenwerkingsmodellen.

Tenslotte wordt een analyse gedaan naar dit zelfde verband (institutionele veranderingen, de opgave en samenwerkingsmodellen) voor de komende stedelijke vernieuwingsopgave in een deel van Nieuw-West met behulp van interviews en een expertmeeting met professionals van de betrokken corporaties.



Figuur 1.2. Schematische weergave van het conceptueel model van het onderzoek.

1.6. Leeswijzer

Hoofdstuk twee en drie vormen het theoretisch kader van dit onderzoek. Hoofdstuk twee gaat in op de eerste set deelvragen. Hier komen de instituties aan bod en wordt uitgelegd op welke wijze deze van invloed zijn op stedelijke vernieuwing. Het vier lagen model van Williamson wordt uitgelegd en vervolgens de wijze waarop institutionele veranderingen een raamwerk vormen voor de analyse.

In hoofdstuk drie komt de achtergrond van samenwerkingsmodellen van de tweede set deelvragen aan bod. De samenwerking in relatie tot stedelijke vernieuwing als bijzondere gebiedsontwikkeling staat hier centraal. Ook wordt hier besproken welke beoordelingscriteria uit de literatuurstudie naar voren komen.

Hoofdstuk vier geeft een terugblik naar de ontstaansgeschiedenis van Amsterdam Nieuw-West en hoe de context van de stedelijke vernieuwingsopgave is ontstaan en is aangepakt in de afgelopen dertig jaar. Dit hoofdstuk behandelt de derde set deelvragen en legt ook een koppeling tussen institutionele veranderingen en de opgave en samenwerkingsmodellen. In hoofdstuk vijf wordt de methode en analyse voor de huidige opgave en samenwerking uiteengezet. Hoofdstuk zes behandelt vervolgens de resultaten van deze analyse.

Tenslotte wordt in hoofdstuk zeven de conclusies van dit onderzoek behandeld. Hier worden de hoofdvraag en de deelvragen beantwoord. Er wordt stilgestaan bij de resultaten van dit onderzoek in een reflectie en middels aanbevelingen worden mogelijke vervolgonderzoeken benoemd.

2. THEORIE: INSTITUTIONELE VERANDERINGEN

2.1. Introductie

Dit hoofdstuk behandelt het eerste deel van het theoretische kader, waarbinnen de stedelijke vernieuwing van Nieuw-West wordt bekeken. Het zet uiteen waarom het bestuderen van instituties van belang is om verschillende manieren van samenwerken te begrijpen en op welke manier we de instituties kunnen beschouwen.

Stedelijke vernieuwing is op te vatten als een markt van vraag en aanbod. Daarnaast is de totstandkoming van stedelijke vernieuwing feitelijk gezien een – weliswaar meervoudige - transactie. Of het nu gaat om consumenten die een woning zoeken of corporaties en gemeentes die hun missie en doelstelling willen realiseren of marktpartijen die hun product willen verkopen.

De Neo Institutionele Theorie is een economische theorie die het handelen van actoren analyseert vanuit het perspectief van de transactie. Het gedrag van actoren wordt daarbij gestructureerd door instituties (Fligstein & McAdam, 2012). In de volgende paragraaf wordt verder ingegaan op de transactiekostentheorie en de beschouwingwijze en het belang van instituties daarbinnen.

2.2. Transactiekostentheorie

Neoklassieke economie bouwt voort op de doctrine van Adam Smith en veronderstelt dat de vrije markt van aanbieders en vragers een systeem is, waarbij vraag en aanbod altijd in een evenwichtssituatie resulteert als gevolg van het handelen van nutmaximalisatie en winstmaximalisatie. Actoren (vragers en aanbieders) stemmen hun beslissingen op elkaar af. Hierbij functioneert de prijs van een product als evenwicht brengend mechanisme. De neoklassieke theorie gaat uit van een modellering van de werkelijkheid. Belangrijke veronderstelling is de *rationaliteitsveronderstelling*, wat wil zeggen dat actoren handelen vanuit een pure winstgedreven doelstelling. Daarnaast worden markten beschouwd als *transparant* (alle informatie over de producten is bij alle actoren inzichtelijk), transactie zijn *kosteloos* en alle producten zijn homogeen – inwisselbaar, omdat ze allemaal dezelfde kwaliteit hebben - (Hazeu, 2000).

De *Neo Institutionele Economie* (NIE) geeft een aantal aanvullingen hierop en gaat ervan uit dat partijen informatie- en transactiekosten hebben en dat instituties de markt organiseren. De NIE introduceert meer realistische gedragsveronderstellingen van actoren. Er wordt veronderstelt dat een complexer geheel van principes en criteria de totstandkoming van een transactie beïnvloedt.

Binnen de NIE bestaan meerdere economische organisatietheorieën (Hazeu, 2000 naar Hendrikse en Schreuder, 1987,). De transactiekostentheorie is daar één van. De transactiekostentheorie omschrijft hoe partijen kosten maken om informatie te verkrijgen om tot een transactie te komen. Optimale instituties moeten een bijdrage leveren aan de door de neo institutioneel economen geduide *suboptimaliteiten van markten*. Het feit dat er geen sprake is van volledige informatie (nu en in de toekomst) heeft tot gevolg dat er sprake is van transactiekosten. Dit is een manier om om te gaan met deze assymetrische informatietekorten. Daarnaast stelt de NIE dat actoren niet volledig rationeel handelen. Daarom zijn instituties noodzakelijk om een smeermiddel te vormen bij transacties. Hoe meer informatie en zekerheden instituties creëren, hoe lager de transactiekosten zijn (Hazeu, 2000)

Transactiekosten zijn noodzakelijke kosten die boven op de productiekosten komen, zoals kosten voor informatieverschaffing, onderhandeling, contractvorming etc. (Coase, 1937) (North, 1990). De manier waarop en de mate waarin economische transacties zo optimaal mogelijk georganiseerd kunnen worden, staat onder invloed van instituties. Dit wordt in de volgende paragraaf uitgewerkt.

2.3. Instituties en de invloed op transactiekosten

Instituties zijn de spelregels binnen een gemeenschap, de door mensen vastgestelde beperkingen die structurerend zijn voor hun economische, sociale en politiek interactie en gedrag (Hazeu, 2000) (North, 1990). Instituties verkleinen onzekerheid door structuur aan te brengen in het dagelijks leven. Instituties zijn medebepalend voor de wijze waarop een uitruil (transactie) tot stand gebracht wordt en dus ook bepalend voor de efficiëntie en de kosten daarvan.

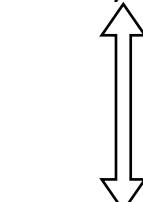
Het onderzoeken van informatie van een product kost een koper bijvoorbeeld tijd en geld. In het geval van de aanschaf van een huis zal een koper allerhande informatie willen weten: wat voor een buurt ligt het, welke prijsontwikkelingen zijn er, hoe is de veiligheid, wat is de bouwkundige staat, hoe zijn de eigendomsverhoudingen? Hoe groter de onzekerheid voor de koper, hoe lager de waarde van een product (North, 1990). Uiteenlopende instituties kunnen er voor zorgen dat dit proces van informatievoorziening efficiënter verlopen door onzekerheid te verkleinen. Het kadaster is een mooi voorbeeld hiervan. Een huizenkoper in Nederland heeft tegen beperkte kosten toegang tot uitgebreide informatie over eigendomsverhoudingen van een woning, zonder dat een juridisch specialist een kostbaar en uitvoerig historisch onderzoek moet doen. Tegelijkertijd zijn andere instituties veroorzakers van belemmeringen van efficiënte transacties. Zoals bijvoorbeeld culturele tradities die er voor zorgen dat een uitruil lastig tot stand komt of omdat het vervangen of aanpassen van imperfecte instituties te duur is (Hekkenberg, 2011) (North, 1990).

Instituties, zoals in deze paragraaf geformuleerd, kunnen een zeer uiteenlopend zijn en zijn lastig te onderzoeken, omdat instituties ook elkaar beïnvloeden (Hekkenberg, 2011). Er zijn formele en informele instituties te onderscheiden. In de volgende paragraaf wordt aan de hand van het 4 lagen model van Williamson uitgelegd op welke manier instituties geordend kunnen worden.

2.4. Williamson vier lagen model

2.4.1. Vier institutionele lagen

Williamson (2000) ordent instituties op vier niveaus. Deze ordening is gebaseerd op de levensduur van de instituties.

Institutionele laag		Frequentie levensduur	Flexibiliteit
Laag 1	Sociale inbedding: informele instituties gewoontes, tradities, normen & waarden, religie	>100 jaar	
Laag 2	Institutionele omgeving: formele instituties Wet en regelgeving, eigendom, overheidsbeleid	10 < 100 jaar	
Laag 3	Governance: contractvorming Uiteenzetting structuur van de transacties	1 < 10 jaar	
Laag 4	Day to day markt: Prijsvorming, vraag en aanbod	continu	

Figuur 2.1. Vier type instituties, model gebaseerd op (Williamson, 2000).

1. Informele instituties

De instituties op deze laag worden gevormd door culturele normen en waarden en tradities. Veranderingen hiervan kunnen tientallen jaren of eeuwen duren. Deze instituties zorgen voor vertrouwen: "dit is de manier waarop we werken, met elkaar omgaan." Vertrouwen kan onzekerheid verkleinen en daarmee transactiekosten verlagen, maar het brengt ook een risico met zich mee. Te veel vertrouwen kan op lange termijn weer tot hogere transactiekosten leiden, wanneer partijen zich

niet meer genoodzaakt voelen om afspraken vast te leggen en er hoge kosten gemaakt moeten worden in een later stadium bij bijvoorbeeld onenigheid (Hekkenberg, 2011). Hoewel informele instituties lastig 'meetbaar' zijn is helder dat de invloed van deze instituties groot is, daar ze relatief star zijn.

2. Formele instituties

Formele regelgeving kan de effectiviteit van informele beperkingen (instituties) aanvullen, vergroten of zelfs vervangen (North, 1990). Doordat overheden structuren instellen en beleid voeren, waarbinnen handel gedreven kan worden, worden transactiekosten verlaagd. Dit gebeurt door middel van het vaststellen van bijvoorbeeld wetten, technische en administratieve standaarden, rechtshandhaving etc.

3. Governance & contracten

Binnen het speelveld van formele en informele instituties kunnen partijen specifiekere spelregels en afspraken (belemmeringen, instituties) vastleggen in de vorm van contracten. Door een overeenkomst te sluiten worden verplichtingen tussen partijen juridisch bindend vastgelegd. Hiermee wordt meer zekerheid voor partijen gecreëerd. Uiteraard is volledige zekerheid nooit te verkrijgen, doordat onvoorzien toekomstige gebeurtenissen niet volledig van te voren afgedekt kunnen worden.

4. Allocatie van productiefactoren (day to day market)

Op dit niveau vindt de uitwisseling van producten plaats. Het is ook op te vatten het als het equilibrium van vraag en aanbod, zoals in de neoklassieke economie omschreven wordt. Hier vindt dus de prijsvorming van een product tussen twee actoren plaats. De prijsvorming is volatiel en past zich continu aan op het evenwicht tussen vraag en aanbod.

2.4.2. Institutionele lagen en betekenis voor dit onderzoek

De ordening van verschillende institutionele niveaus door Williamson geeft een bruikbaar kader om dit onderzoek naar de invloed van institutionele verandering te organiseren. Het onderzoek richt zich op samenwerking, dat op te vatten is als instituties op het derde niveau (governance). Op dit niveau vinden de afspraken tussen partijen plaats, om samen tot een transactie te komen. In het geval van stedelijke vernieuwing kan die transactie bestaan uit erfpachtrechten overdracht of verkoop van woningen of het realiseren van openbare ruimte. Deze zijn transacties bevinden zich weer op het vierde niveau van vraag en aanbod.

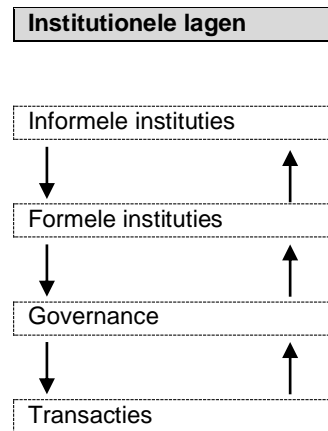
Zoals in de inleiding benoemd, zien we dat het komen tot samenwerkingsafspraken op het derde niveau en transactie op het vierde niveau, onder invloed staan van wet- en regelgeving. De bemoeienis van de overheid via bijvoorbeeld de Woningwet 2015 of het Grootstedenbeleid met bijbehorende ISV subsidies zijn voorbeelden van formele instituties die zich op het tweede niveau bevinden.

Tenslotte zijn opvattingen over bijvoorbeeld kijk op integratie en menging van verschillende groepen mensen, waardering van erfgoedwaarde of urgentie van energietransitie en klimaatadaptatie, op te vatten als informele instituties op het eerste niveau.

Voor het verder onderzoek biedt het model van Williamson een goede kapstok om de verschillende instituties te ordenen. Deze ordening biedt inzicht in het functioneren van samenwerking in de stedelijke vernieuwing vanuit de optiek van transactiekostentheorie. De hoofdvraag gaat nog een stap verder: het gaat niet over instituties zelf, maar over de institutionele verandering. Daarvoor moet eerst verder ingegaan worden op de manier waarop instituties *elkaar* beïnvloeden. Deze wederkerig beïnvloeding wordt in de volgende paragraaf omschreven.

2.5. Verandering van instituties en institutionele verandering

Het analytisch kader van Williamson geeft inzicht in de rol van de verschillende institutionele factoren op gedrag van actoren. Instituties zijn onderhevig aan verandering. Zoals in de vorige paragraaf staat omschreven is de veranderlijkheid van instituties verschillend. De laag van de dag-tot-dag vraag en aanbod is zeer volatiel en beïnvloedbaar, terwijl de laag van informele instituties weinig veranderd (Williamson, 1998). De verandering van instituties per laag, beïnvloeden elkaar volgens het schema in figuur 2.2



Figuur 2.2. Institutioneel economisch kader en onderlinge invloed (Williamson, 1998)

Gedrag wordt onder andere bepaald door de regels en beperkingen die door instituties worden vormgegeven. Cultuur en wetgeving omschrijven hoe actors zich gedragen en door heldere verwachtingen weten actoren hoe ze met elkaar omgaan bij herhaling van het proces. Omgekeerd beïnvloedt gedrag ook de omgeving en daarmee de instituties (North, 1990) (Williamson, 1998).

North (1990) beredeneert dat instituties veranderen door twee oorzaken. Ten eerste kan een externe wijziging van de context leiden tot een aanpassing van instituties, zodat deze optimaler kan leiden tot efficiënte transacties. Ten tweede kan een intern besef ontstaan dat een werkwijze niet optimaal is binnen een organisatie, door nieuwe kennis of informatie.

Het vier lagen model van Williamson suggereert dat informele en formele instituties slechts incrementeel veranderen. North (1990) beargumenteert dat instituties ook op revolutionaire wijze kunnen veranderen als gevolg van processen die vastlopen. Zo'n impasse ontstaat als actoren niet tot een compromis komen over een gemeenschappelijk resultaat.

Voor dit onderzoek wordt de *institutionele verandering* bestudeert. Er is een verschil met *verandering van instituties*. Interpretatie van het verschil wordt hier genuanceerd, maar voor het verdere onderzoek niet verder uitgewerkt. Institutionele verandering wordt geïnterpreteerd als een verandering als gevolg van instituties. De verandering en het effect daarvan is het onderwerp waar in dit onderzoek, niet de institutie zelf.

Instituties veranderen en beïnvloeden elkaar. De mate van veranderbaarheid is afhankelijk van welk niveau de instituties in de ordening van Williamson zich bevinden. Daarmee hebben veranderingen van instituties op verschillende wijze een impact op transactiekosten. Als stedelijke vernieuwing op te vatten is als een reeks van transacties, dan hebben instituties en veranderingen daarvan ook een impact op stedelijke vernieuwing. Deze koppeling wordt in hoofdstuk 5 verder uitgewerkt.

2.6. Conclusie

Stedelijke vernieuwing is op te vatten als een reeks transacties. Het uitvoeren van transacties brengt kosten met zich mee, die boven op de productiekosten komen. Volgens de transactiekostentheorie worden transacties beïnvloed door instituties. Instituties geven structuur aan hoe actoren met elkaar omgaan en zorgen voor vertrouwen. Door deze spelregels en vertrouwen kunnen instituties de transactiekosten verkleinen; er hoeven minder kosten gemaakt te worden omdat instituties zekerheid verschaffen. Instituties kunnen echter ook optimale transacties belemmeren, omdat zij niet de flexibiliteit verschaffen die bepaalde transacties verlangen, zoals bijvoorbeeld langdurige gebiedsontwikkelingen als stedelijke vernieuwing.

Williamson geeft een overzichtelijk model waarin instituties te ordenen zijn aan de hand van hun levensduur en daarmee hun aanpasbaarheid. De verandering van instituties zorgt ervoor dat de instituties elkaar op verschillende niveaus over en weer beïnvloeden. De verandering van instituties en de wederkerige invloed van de verschillende niveaus vormen het theoretisch kader voor dit onderzoek.

Het onderwerp van onderzoek bevindt zich op het derde en vierde niveau van governance en contracten en de uiteindelijke transactie in de vorm van stedelijke vernieuwing: hoe werken actoren met elkaar samen, op welke manier worden de spelregels van de samenwerking vormgegeven en hoe leidt dit tot daadwerkelijke transactie als sloop-nieuwbouwprojecten, renovatieprojecten of verbetering van sociaalmaatschappelijke leefbaarheidsproblematiek? Dit wordt in het volgende hoofdstuk verder uitgewerkt, door de uiteenzetting van uiteenlopende theoretische samenwerkingsmodellen tussen publieke en private partijen.

De instituties van de verschillende lagen beïnvloeden elkaar over en weer. Formele en informele instituties hebben daarom een grote impact het governance en vraag-en-aanbod niveau. Dit onderzoek tracht aan te tonen dat dit ook voor de stedelijke vernieuwingsopgave in Amsterdam Nieuw-West geldt en probeert uiteen te zetten *hoe* veranderingen van deze lagen de samenwerking beïnvloeden. Dus hoewel samenwerkingsmodellen centraal staan, beslaat het onderzoek zich op alle vier de niveaus van Williamson.

In het volgende hoofdstuk wordt eerst het theoretisch kader verder uitgewerkt met betrekking op samenwerkingsmodellen voor stedelijke vernieuwing (dus een concretisering van het derde niveau van Williamson) en in het hoofdstuk daarna wordt een historisch overzicht gegeven van de vernieuwing van Nieuw-West (op te vatten als het vierde niveau van Williamson). In dat hoofdstuk wordt ook gekeken hoe instituties (van de eerste en tweede laag) in stedelijke vernieuwing hun impact hebben. Met de inzichten van deze drie hoofdstukken kan vervolgens de analyse gedaan worden van de wederkerige beïnvloeding van de informele en formele instituties op de opgave van de stedelijke vernieuwing in Nieuw-West en op de samenwerkingsmodellen.

3. THEORIE: SAMENWERKINGSMODELLEN

3.1. Inleiding

Stedelijke vernieuwing is een bijzondere vorm van gebiedsontwikkeling. Gebiedsontwikkeling gebeurt in Nederland nagenoeg altijd binnen een samenwerking tussen overheden en marktpartijen. De Zeeuw (2018) omschrijft dat er drie hoofdoorzaken zijn die hieraan ten grondslag liggen. Ten eerste heeft Nederland een rijk verleden aan samenwerkingen tussen publiek-private samenwerkingen en “polderen.” Daarnaast zijn in veel ontwikkelingen zowel overheid als andere partijen grond- en vastgoedeigenaar en dienen zij soms gedwongen samen te werken. Ten derde beïnvloedt het publieke omgevingsrecht een ontwikkeling op zoveel terreinen, dat de overheid (gemeente) zich niet alleen kan beperken tot een globaal planologisch kader.

Als het gaat om samenwerking in de stedelijke vernieuwingsopgave in Amsterdam Nieuw-West, dan speelt de rolverdeling tussen publieke en private instanties een centrale rol. Dit hoofdstuk gaat daarom in op verschillende samenwerkingsmodellen binnen gebiedsontwikkeling voor publiek-private samenwerkingen (PPS). Eerst wordt PPS gedefinieerd en toegelicht, waarbij gebiedsontwikkeling en stedelijke vernieuwing als onderwerp (project) voor de samenwerking worden afgebakend. Vervolgens worden verschillende vormen van samenwerking in verschillende fases van de gebiedsontwikkeling benoemt. Daarna wordt ingegaan op de beoordelingscriteria uit de literatuur.

3.2. Wat zijn PPS?

Wolting e.a. (2011) definieert PPS als volgt:

PPS is een samenwerkingsverband waarbij publieke en private partijen, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, een project realiseren op basis van een helder taak- en risicoverdeling.

Bult-Spiering e.a. (2006) brengt daar een nuance en detaillering in aan door te verwijzen naar uitgebreidere definities. Naast het belang van taak- en risicoverdeling wordt omschreven dat er ‘een gezamenlijk doel is en dat er sprake is van wederzijdse toevoeging van waarde’ en ‘er vindt een duurzame relatie plaats tussen partijen met voortdurende interactie.’

PPS worden gekarakteriseerd door 4 essentiële categorieën (Bult-Spiering & Dewulff, 2006):

1. Project: welk gemeenschappelijk doel / subject is er?
2. Actoren: wie doen er mee, welke belangen hebben zij en welke rollen nemen zij in?
3. Netwerk: veranderende netwerkstructuren beïnvloeden een gebiedsontwikkeling.
4. Relatie: welke relatie hebben partijen en tot welke toegevoegde waarde leiden ze?

In de volgende paragrafen worden deze 4 categorieën uiteengezet. Deze 4 categorieën structureren de analyse van dit onderzoek naar samenwerkingsmodellen.

3.3. Project: gebiedsontwikkeling & stedelijke vernieuwing

In dit onderzoek is gebiedsontwikkeling en in het bijzonder stedelijke vernieuwing, op te vatten als “het project” van de PPS. Deze paragraaf geeft daarom eerst een definitie van gebiedsontwikkeling en daarna voor stedelijke vernieuwing.

3.3.1. Definitie: gebiedsontwikkeling

Er zijn veel definities van gebiedsontwikkeling. Wolting e.a. (2011) stelt dat gebiedsontwikkeling een containerbegrip is voor *grootschalige ruimtelijke ontwikkeling* in zowel landelijk als stedelijk gebied. De Zeeuw (2007) legt de nadruk op “*de kunst van het verbinden* van functies, disciplines, belangen en geldstromen, met als doel het transformeren van een gebied.” Peek (2015) voegt daaraan toe dat de belofte van gebiedsontwikkeling is dat de *inhoudelijk samenhang resulteert in een meerwaarde* voor

betrokken partijen. Daarom willen partijen samenwerken. Gebiedsontwikkeling moet resulteren in kaders en randvoorwaarden voor project- en gebiedsoverstijgende synergie.

Centraal lijken vier zaken te staan (De Zeeuw 2018 naar Heurkens, 2013):

- de *fysieke aanpassing of transformatie* van een locatie,
- met als doel *sociaal-economische behoefte of specifieke kwaliteit* te realiseren,
- waarbij *verschillende partijen* met verschillende instrumenten en activiteiten actief zijn,
- en uiteindelijk een *integraal-functionerend gebied* realiseren.

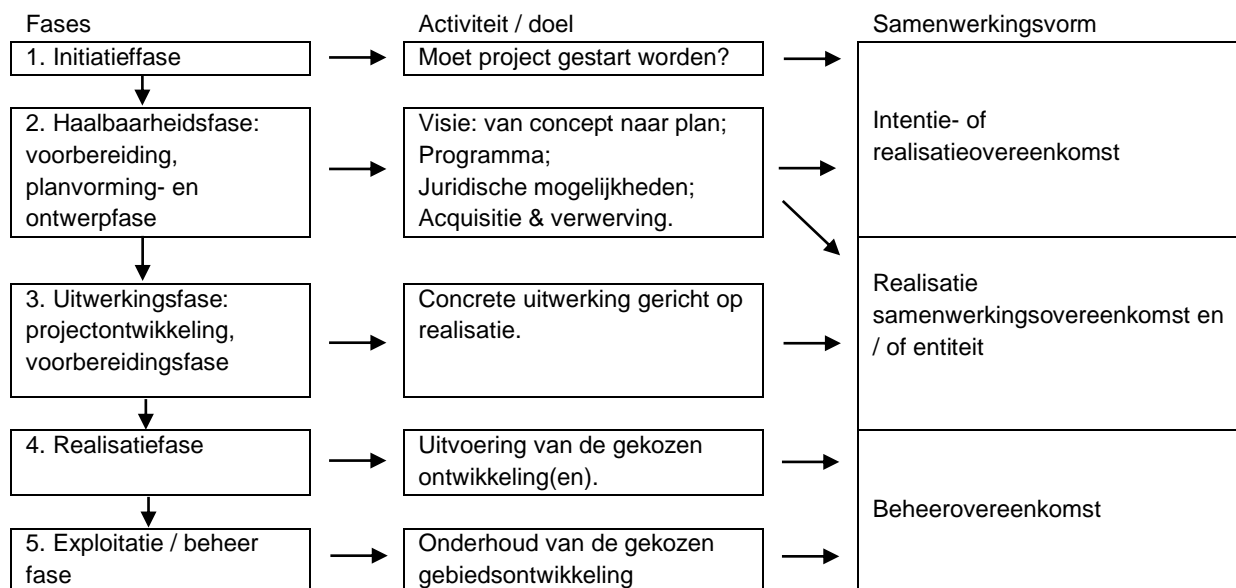
Het proces van gebiedsontwikkeling kent grofweg een aantal fases. Om gebiedsontwikkeling en samenwerkingsmodellen verder te beschouwen, worden in de volgende paragraaf deze verschillende fases uiteengezet.

3.3.2. Gebiedsontwikkeling in verschillende fases

De manieren van samenwerking kunnen per fase van gebiedsontwikkeling verschillen. Daarnaast is van belang dat de interpretatie van wanneer de gebiedsontwikkeling begint en eindigt verschillend kan zijn.

In figuur 3.1 staan in de linker kolom 5 verschillende fases uiteengezet. Deze zijn grofweg in de meeste gebiedsontwikkelingen te onderscheiden. De middelste kolom licht toe welke activiteiten in deze fase plaatshebben en de rechter kolom zet uiteen welke overeenkomst en / of samenwerkingsvorm daarbij horen. De eerste twee fases worden over het algemeen opgevat als het hart van het totale proces van gebiedsontwikkeling. Doel van deze fases is het bepalen van de haalbaarheid van een ontwikkeling. Staat het te verwachten rendement in verhouding tot de risico's? Het is gebruikelijk dat deze fase wordt afgesloten met een overeenkomst tussen initiatiefnemer en publieke of private ondernemer en mogelijk ook al beoogde eindbeleggers (Nozeman, 2017).

In paragraaf 3.7 en 3.8 wordt verder ingegaan op de verschillende samenwerkingsvormen in de verschillende fase van de gebiedsontwikkeling.



Figuur 3.1 Vijf fases in gebiedsontwikkeling uitgewerkt in stappen (De Zeeuw, 2018; Peek, 2015; Nozeman, 2017)

3.3.3. Stedelijke vernieuwing een bijzondere vorm van gebiedsontwikkeling

De term 'stedelijke vernieuwing' wordt in 1997 geïntroduceerd in de (Rijksbeleids-) Nota Stedelijke Vernieuwing en Herstructurering. Het kabinet gaf in deze nota zijn visie op de fysieke maatregelen die nodig worden geacht om de stedelijke problemen aan te pakken (zie ook paragraaf 4.3)

Stedelijke vernieuwing laat zich omschrijven als: "het werken aan de vitaliteit van steden door het verval van wijken tegen te gaan" (Platform 31, 2018). Een uitgebreidere omschrijving is: "Het door publieke en private partijen gebiedsgericht ontwikkelen van het wonen, de woonomgeving en de leefomgeving in wijken en buurten in de stad om ze duurzaam vitaal te maken en haar bewoners de mogelijkheid te bieden maatschappelijk vooruit te komen" (Hekkenberg, naar KEI, 2011).

Stedelijke vernieuwing is een aanpak op gebiedsniveau, die als doel heeft om zowel fysieke als sociale verbetering tot stand te brengen. Veel genoemde doelstellingen zijn (Uyterlinde e.a., 2017) Zeeuw, 2018):

- **Differentiatie woningvoorraad:** het realiseren van een divers(er) woningaanbod in termen van huurniveau, koop-huurverhouding en woningtypes en het verbeteren van de kwaliteit van bestaande woningen;
- Kwaliteitsverbetering van de **woonomgeving** (openbare ruimte);
- Het verbeteren van **veiligheid**;
- **Emancipatie** kwetsbare groepen: het bieden van nieuwe mogelijkheden aan bewoners op het gebied van wonen, werk, opleiding, zorg en welzijn om bewoners de kans te geven maatschappelijk vooruit te komen. En het stimuleren van sociale en economische activiteiten en verbanden voor en door bewoners en plaatselijke ondernemers;
- Bouwen of samenvoegen van **voorzieningen** (zoals zorggebouwen, scholen, winkels en wijkcentra);

Door de crisis stakte veel stedelijke vernieuwingstrajecten. Ook de impact van verandering van Rijksbeleid (formele institutie) en het wegvallen van ISV budget (zie ook par 4.3) zijn veel stedelijke vernieuwingsprojecten niet meer haalbaar gebleken en lopende ontwikkelingen zijn afgebouwd en nieuwe ontwikkelingen kwamen maar mondjesmaat van de grond (Jonker-Verkaart, 2015) (Uyterlinde e.a., 2017). Platform 31 waarschuwt voor deze ontwikkelingen in het rapport "Kwetsbare wijken in beeld" (Uyterlinde & Velden, 2017) en benoemt dat de landelijke verbeteringen in hierdoor weer stil zijn komen te vallen en dat er zelfs een terugval te zien is, met name op het gebied van overlast en criminaliteit.

Stedelijke vernieuwing valt binnen de hiervoor omschreven definities van gebiedsontwikkeling. Ook de fasering is vaak van toepassing op stedelijke vernieuwing. In de verdere uitwerking van dit onderzoek staat stedelijke vernieuwing centraal als projectdefinitie voor samenwerkingsmodellen.

Nu de projectdefinitie uiteengezet is, wordt de tweede categorie, die PPS modellen karakteriseert omschreven in de volgende paragraaf.

3.4. Actoren: deelnemende partijen

3.4.1. Drie categorieën

De actoren in een PPS laten zich in drie categorieën delen (Wolting e.a., 2012 en Zeeuw, 2018):

1. De publieke arena;
2. De private arena;
3. De overige belanghebbende partijen

Een niet volledige opsomming van partijen, actief bij stedelijke vernieuwing:

Publieke arena

- Rijk / Provincie / Amsterdam Metropoolregio
- Gemeente:
 - o Bestuur centrale stad,
 - o Bestuur, stadsdelen,
 - o Ambtelijke organisaties / diensten (economische zaken, verkeer & openbare ruimte, wonen, grond & ontwikkeling, ruimte & duurzaamheid, Bureau Monumenten)

Private arena

- Corporaties in hun rol als erfpachters/ woningeigenaren (zie volgende paragraaf).
- Ontwikkelaars;
- Beleggers.

Overige belanghebbende partijen

- Eindgebruikers:
 - o Bewoners,
 - o Ondernemers,
- Zorg-, onderwijs-, cultuur-, sportorganisaties;
- GVB;
- Waterschap;
- Erfgoedbelangen organisaties;
- ...

3.4.2. Corporaties: publieke of private partijen?

Woningcorporaties spelen een centrale rol in de stedelijke vernieuwing vanuit hun positie als vastgoed- en grondeigenaar (in Nieuw-West is overigens sprake van erfpacht, dit wordt voor dit onderzoek buiten beschouwing gelaten). Woningcorporaties nemen een bijzondere positie in tussen de publieke en private vastgoedpartijen. Vanaf de woningwet in 1901 hebben corporaties een nauwe band met de rijksoverheid, doordat corporaties via leningen van de overheid woningen voor sociale huur konden laten bouwen. Sinds de brutering (zie ook paragraaf 4.3) zijn corporaties financieel zelfstandig, maar dragen zij nog steeds de maatschappelijke verantwoordelijkheid van het huisvesten van mensen met een beperkt inkomen (Beekers, 2012). Corporaties werken nauw samen met gemeente, onder andere met behulp van prestatie afspraken om deze maatschappelijke taak in te vullen. Tegelijkertijd gedragen corporaties zich ook als marktpartijen, zoals ontwikkelaars en investerende beleggers (Kuij, 2014). Daarbij zijn zij op zoek naar financiële optimalisatie van hun vastgoedportefeuille en van business cases.

Corporaties hebben dus een hybride karakter, waardoor zij zich eigenlijk positioneren tussen markt- en publieke partijen in. Het driekamermodel, door Conijn in 2012 geïntroduceerd (Van Poelgeest e.a., 2016), is een sturingsinstrument dat dit karakter illustreert. Het driekamermodel geeft de corporatie inzicht in de keuzes ten aanzien van maatschappelijke taken (Maatschappelijke Kamer), vastgoedactiviteiten (VastgoedKamer) en financiële continuïteit van het bedrijf (Vermogenskamer). Door investeringen vanuit de drie kamers te beoordelen wordt inzichtelijk wat een corporatie als maatschappelijke verhuurder anders of extra investeert ten op zichte van een commerciële verhuurder. Dit driekamermodel geeft ook handvatten om samenwerkingspositie van de corporatie te beoordelen. Zo kan dit soms meer vanuit een maatschappelijke doelstelling en soms meer vanuit de vastgoeddoelstelling benaderd worden. Binnen stedelijke vernieuwing zijn deze beide rollen van toepassing.

In dit onderzoek worden corporaties beoordeeld als marktpartijen in de samenwerking met gemeentes, ondanks hun maatschappelijke rol.

Deze paragraaf heeft een overzicht gegeven van actoren in een gebiedsontwikkeling als een stedelijke vernieuwing. Daarbij is de actor woningcorporatie verder uitgediept. Deze partij wordt door diverse bronnen onder meer (Kuij, 2014) (Uyterlinde e.a., 2017) (Zee, 2012). als een van de belangrijkste spelers in het stedelijke vernieuwingsproces gezien. Dit is het gevolg van het vastgoedeigendom van corporaties in aandachtsgebieden en hun sociaal-maatschappelijke rol als verhuurder aan kwetsbare groepen. De focus van het onderzoek richt zich dan ook vooral op de samenwerking vanuit de optiek van corporaties.

Het samenwerken van actoren is sterk onder invloed van het netwerk waarin zij verkeren. Het netwerk en netwerksturing worden dan ook benoemd als derde categorie die PPS modellen karakteriseert. Dit staat in de volgende paragraaf verder uitgewerkt.

3.5. Netwerk en netwerksturing

Een netwerk ontstaat waar activiteiten van de verschillende actoren overlappen of elkaar beïnvloeden. Netwerken zijn dynamisch en actoren en hun rollen en posities veranderen voortdurend. Voor transacties zijn het belang en impact van persoonlijke relaties, reputatie en vertrouwen. De netwerkbenadering kan naast de vrije markt en de institutie-lagen van Williamson, als derde invloedmechanisme beschouwd worden voor het coördineren van economische activiteiten (Bult-Spiering 2006). Door oog te hebben voor netwerkstructuren worden deze veranderende relaties, reputaties en vertrouwen in de theoretische benadering van samenwerkingsmodellen en PPS opgenomen.

Netwerkmanagement voor gebiedsontwikkeling (en dus ook voor stedelijke vernieuwing) neemt in belang toe, hierdoor ontstaat er meer dynamiek, onzekerheid en groeit de onderlinge afhankelijkheid van actoren binnen een gebiedsontwikkeling (Ban, 2014). Netwerksturing vindt plaats door te sturen op interacties tussen actoren. Deze interacties zijn betekenisvolle verbindingen die leiden tot behalen gemeenschappelijke doelen en dus tot procesvoortgang. Bij netwerksturing staan interacties en relaties tussen actoren centraal.

Netwerksturing en alliantievorming lijken goed te passen voor de aanpak van gebiedsontwikkeling, omdat er inhoudelijk altijd met multifunctionaliteit te maken is en omdat betrokken partijen op verschillende schaalniveaus (buurt, stad, regio, nationaal) moeten interacteren (Zeeuw, 2018)

Zowel Bult-Spiering e. a. (2006), als De Zeeuw (2018) vergelijken netwerksturing met hiërarchische sturing. Tussen netwerksturing en hiërarchische sturing bestaat een constante spanning. Veel bedrijven hebben een intern hiërarchisch sturingsmodel, gebaseerd op een gelaagde besluitvormingsstructuur een daarop geënte processen. Zowel bij publieke als bij private partijen is een hang naar directieve sturing van gebiedsontwikkeling te zien. Partijen proberen hierbij tot zogenaamde 'package deals' te komen, waarbij verschillende baten tegen elkaar uitgewisseld worden. De Zeeuw stelt dat er winst te halen valt bij gebiedsontwikkelingen als betrokken organisaties wat meer naar de netwerkkant opschuiven, hoewel beide sturingsmodellen (netwerk en hiërarchie) plus- en minpunten hebben. Relevant is ook dat netwerksturing om andere leiderschapsstijlen vraagt (Jong & Peek, 2014).

3.6. Het definiëren van relaties leidt tot samenwerking

De kansen voor samenwerking worden vergroot als samenwerking tussen partijen toegevoegde waarde creëert (Bult-Spiering e. a., 2014 naar Lemstra, 1996, Bruijn e.a. 1998). Publieke en private partijen verwachten bij een samenwerking wederzijdse toegevoegde waarde op economisch en sociologisch niveau, die zonder samenwerking niet tot stand gebracht kan worden. Deze toegevoegde waarde kan volgen Bult-Spiering e.a. in vier vormen komen:

- **Toegevoegde waarde op inhoud & kennis:** door een integrale benadering van de opgave in een samenwerking tussen partijen met elkaar aanvullende expertise, wordt de kwaliteit van de oplossing verbeterd.

- **Toegevoegde waarde in het proces:** publieke en private partijen kunnen elkaar aanvullen als het gaat om procesverbetering door hun aanvullende kennis. Zo zullen private partijen meer effectief en efficiënt kunnen sturen met hun kennis van markt en financiering, terwijl publieke partijen hun ervaring op het gebied van politiek en bestuurlijke procedures kunnen inzetten.
- **Financiële toegevoegde waarde:** door slimmere verdeling van risico bij een samenwerking kunnen risico's per actor verkleint worden. Daarnaast kan samenwerking leiden tot een verbetering van prijs-kwaliteitsratio. Investerings in publieke ruimte kunnen bijvoorbeeld leiden tot hogere opbrengsten voor vastgoedontwikkelingen.
- **Externe toegevoegde waarde:** door publieke betrokkenheid, kunnen private partijen invloed uitoefenen op gebied overstijgende invloeden of invloeden van buiten het gebied.

In de bovenstaande paragrafen is omschreven welke categorieën van belang zijn bij het tot stand komen van een samenwerking. Het project is daarbij verder gedefinieerd voor dit onderzoek als stedelijke vernieuwing. Zoals in paragraaf 3.3 uiteen is gezet, kunnen partijen in een gebiedsontwikkeling in de verschillende fases op verschillende manieren met elkaar samenwerken. Hoe er dan samengewerkt kan worden, wordt in volgende twee paragrafen verder uitgewerkt.

3.7. Kenmerken samenwerking in de initiatieffase en haalbaarheidsfase

In deze en de volgende paragraaf komen de samenwerkingsmodellen aan de orde. In de vorige paragraaf is omschreven dat gebiedsontwikkeling uit verschillende fases zijn opgebouwd. Elke gebiedsontwikkeling is uniek en de duur van de fases en de wijze waarop afspraken worden gemaakt zijn verschillend. Het verschil in de samenwerkingsmodellen die hier aan bod komen, betreft vooral de realisatiefase. Deze paragraaf behandelt eerste de samenwerking in de initiatief- en haalbaarheidsfase. Paragraaf 3.8 gaat beknopt in op zeven ideaaltypische samenwerkingsmodellen die met name van toepassing zijn op de uitwerkings- en realisatiefase. Deze worden in bijlage II uitgebreider toegelicht, maar spelen in het verdere onderzoek geen grote rol. Samenwerking in de beheerfase wordt in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

In de initiatieffase en de haalbaarheidsfase is het gebruikelijk dat partijen een overeenkomst sluiten met als doel om deze te laten volgen door een nadere overeenkomst, waarin de afspraken worden vastgelegd over de daadwerkelijke realisatie. De overeenkomst in deze fase is dus een voorovereenkomst. Wolting e.a. (2011) omschrijft dat de kern van de voorovereenkomst bestaat uit afspraken over de volgende zaken:

1. Welke aanleidingen, doelstellingen, kaders en uitgangspunten hebben partijen? Over het algemeen is het doel van een voorovereenkomst dat partijen tot een haalbaar plan willen komen. Omschrijving waar een haalbaar plan aan moet voldoen, zou in deze overeenkomst opgenomen moeten worden.
2. Welke producten willen partijen maken en hoe worden risico's verdeeld tussen partijen? Het gaat in deze fase van een gebiedsontwikkeling om het uitwerken van een stedenbouwkundig plan (of anders vormig ruimtelijk kader) met bijbehorend programma, bestemming en aantallen (oppervlakte, aantal woningen etc.). Deze vormen de basis van grondexploitatieberekeningen en geven inzicht in de beoogde kwaliteit die kan worden gerealiseerd binnen bepaalde kosten en opbrengsten.
3. Wat is de rolverdeling tussen partijen? De verschillende rollen en taken en de wijze waarop een projectorganisatie en planning wordt ingericht is in de haalbaarheidsfase redelijk overzichtelijk: het gaat vooral over de planuitwerking en financiële uitwerkingen. Bijzondere aandacht gaat uit naar mogelijk noodzakelijke verwerving en bijbehorende risico's. Wat opvalt is dat er uitgegaan wordt van traditionele samenwerking van (ontwikkellende) marktpartijen en verantwoordelijke gemeentes. De mate waarin en wijze waarop de rollen en taken van andere belanghebbenden wordt georganiseerd, blijft bij Wolting e.a. achterwege. Peek (2015) en De Zeeuw (2018) suggereren dat een breder palet van deelnemers in de beginfase aan tafel zouden kunnen

(moeten) zitten. Participatie van omwonenden en eindgebruikers nemen volgens hen in betekenis toe. Kooi (2017) geeft een handleiding voor participatie voor het realiseren van windenergie parken, dat doorgaans op heftige weerstand van omwonenden leidt. Hierin suggereert hij dat een participatiestrategie reeds voor de haalbaarheidsfase uitgewerkt zou moeten zijn door initiatiefnemende partijen (Kooi, 2017). Er wordt op veel plekken genoemd DAT er participatie moet plaatsvinden, maar HOE en binnen welke kaders blijft vaak onduidelijk. Toetsing vindt nauwelijks plaats en mogelijk zouden we meer van buitenlandse voorbeelden moeten leren (Bekkers, Burgerparticipatie moet beter worden gereguleerd, 2007).

4. Beëindiging van de samenwerking: afspraken worden vastgelegd over kostenverdeling indien het project niet doorgaat na de haalbaarheidsfase. Dit is van groot belang om geschillen te voorkomen.
5. Tot de belangrijkste bepaling in een voorovereenkomst behoren de bepalingen die omschrijven hoe er van een voorovereenkomst tot een realisatieovereenkomst wordt gekomen. In die overeenkomst staan de daadwerkelijke afspraken over realisering en risicoverdeling tussen partijen. Centraal staat welke vrijheid partijen elkaar geven om over te gaan tot het wel of niet sluiten van zo'n realisatieovereenkomst. Reële opties kunnen daar een rol bij spelen (Hekkenberg 2011).

In deze paragraaf is een algemene omschrijving gegeven van een samenwerking tijdens de initiatief-haalbaarheidsfase en de wijze waarop partijen dit in een overeenkomst zouden kunnen vastleggen. In de volgende paragraaf worden verschillende samenwerkingsmodellen voor het vervolgtraject omschreven.

3.8. Kenmerken samenwerking in de uitwerkingsfase en realisatiefase

In de realisatiefase staat de grondexploitatie centraal voor veel PPS modellen. De grondexploitatie is het productieproces waarin het bouw- en woonrijp maken plaatsvindt en waar grote financiële kosten en baten (en dus ook grote risico's) mee gemoeid zijn. De verschillende modellen begeven zich op een schaal tussen volledige verantwoordelijkheid bij publieke partijen enerzijds en volledige verantwoordelijkheid bij private partijen anderzijds. Vaak zien we in Nederland een tussenvorm.

Grondexploitatie	Samenwerkingsmodel
Publieke grondexploitatie	1) Traditioneel model 2) Bouwclaim model
Private grondexploitatie	3) Concessiemodel 4) Private exploitatie of exploitatieovereenkomst
Publiek – private grondexploitatie	5) Joint venture (ultra) light 6) Joint venture met nieuw rechtspersoon 7) Gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl

Deze modellen staan uitgebreider omschreven in bijlage II. Voor het verdere onderzoek wordt wel naar deze modellen verwezen, maar ligt de nadruk met name op samenwerking in de initiatief-haalbaarheidsfase (zie vorige paragraaf) en op *beoordeling* van het samenwerkingsmodel.

3.9. Bestaande beoordelingscriteria voor PPS modellen

De meeste bronnen die in dit hoofdstuk worden gebruikt, benoemen als eerste criterium voor een samenwerking de grondeigendom. Wie de grond bezit, wordt doorgaans als initiatiefnemer gezien. Omdat in veel gevallen gemeentes partijen zijn met grondeigendom op cruciale locaties van gebiedsontwikkelingen, is veelal gemeente initiatiefnemer. Dit is ook in veel literatuur terug te vinden, waarin stappenplannen tot samenwerking in gebiedsontwikkeling vanuit de publieke partijen worden gezien. Aandachtspunten zijn daar onder andere HOE een partner wordt gekozen in de vorm van uiteenlopende selectieprocessen, waarbij (Europese) aanbestedingswetgeving een belangrijk kader vormt (Sturm-Reijnders, 2010) (Wolting e.a., 2012).

Voor stedelijke vernieuwing vormen nagenoeg altijd een (of meerdere) corporaties en een gemeente samen de initiatief nemende partijen (Dekker, 2005) (Kazemi, 2010) (Hekkenberg, 2011). De oorzaak hiervan ligt in het feit dat deze partijen doorgaans in deze wijken het meeste vastgoed- en grondbezit hebben. De publicatie van het ministerie van VROM WWI (Wonen, Wijken en Integratie) in 2008: “de kracht van samenwerking” gaat in op de afwegingen die deze belanghebbende partijen kunnen maken in het kader van stedelijke vernieuwing. Hierin worden de volgende afwegingskaders benoemt:

1. **Karakter van de opgave:** de keuze van het samenwerkingsmodel hangt af van de mate van complexiteit van al dan niet noodzakelijke gronduitruil.
2. **Competenties:** aanwezige capaciteit en kennis is sturend in welke rol wordt gewenst in een samenwerking.
3. **Belangen:** de samenhang tussen zeggenschap in het proces, het aandeel en de verdeling van het financiële resultaat en de spreiding van risico's. Als er meer zeggenschap gewenst is, dan moet men ook bereid zijn meer risico te lopen.

Figuur 3.2 zet schematisch de relatie uiteen van de trekkende rol (door gemeente of private partij), per fase met de samenwerkingsmodellen, zoals omschreven in bijlage II. Het geeft scherpte in de afwegingen die partijen kunnen maken in hun zoektocht naar een geschikt samenwerkingsmodel.

Risicoverdeling grondexploitatie									
		INITIATIEFFASE			HAALBAARHEIDSFASE			REALISATIE	
		Initiatief	Beleidsmatig	Grondvererving	Planvorming *	Haalbaarheid / grondexploitatie	RO procedures	Bouw- en woongrijp maken	Vastgoed
PUBLIEK	1. Traditioneel	g	g	g	g	g	g	g	m
	2. Bouwclaim	g/m	g	m verkoopt aan g	g (m)	g	g	g	m
PRIVAAT	3. Concessie	g	g	g verkoopt aan m	m (g)	m	g	m	m
	4. Exploitatie overeenkomst	g/m	g	m	m	m	g	m	m
PUBLIEK / PRIVAAT	5. Joint venture (ultra) light / overeenkomst	g/m	g	ieder voor zich	g/m	ieder voor zich	g	g/m	m
	6. Joint venture rechtspersoon / entiteit	g/m	g	inbreng in entiteit	g/m	g&m samen	g	g/m	m
	7. Gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl	g/m	g	ieder voor zich	g/m	combi **	g	g/m	m

g = gemeente
m = marktpartij
* op hoofdlijnen: stedenbouw, programma/dichtheid, fasering, participatie etc.
** combinatie van ieder voor zich of gemeenschappelijk op onderdelen.

Figuur 3.2 Risico's met betrekking tot grondexploitatie in initiatief-, haalbaarheids- en realisatiefase (gebaseerd op Wolting et al., 2012 en De Zeeuw, 2018)

3.10. Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk is een theoretisch beeld geschetst welke categorieën een PPS karakteriseert. Deze vier categorieën (project, actoren, netwerk en relaties / toegevoegde waarde) zijn omschreven, waarbij het “project” als stedelijke vernieuwing (een bijzondere vorm van gebiedsontwikkeling) is afgebakend.

Binnen de stedelijke vernieuwing en gebiedsontwikkeling is het noodzakelijk om een onderscheid te maken tussen de initiatief-haalbaarheidsfase en de uitwerking-realisatiefase. Voor deze beide fases kunnen verschillende samenwerkingsvormen bestaan. Vooral in de realisatiefase hangt het samenwerkingsmodel nauw samen met de wijze waarop de grondexploitatie gevoerd wordt. Tenslotte wordt er uit bronnen samengevat hoe er afgewogen kan worden om te komen tot een samenwerkingsmodel die het meest geschikt is voor een specifieke stedelijke vernieuwing. Ook deze staat in sterk verband met de realisatiefase.

Literatuur en eerdere onderzoeken lijken genoeg input te leveren voor een afwegingskaders om te komen tot een specifiek samenwerkingsmodel voor stedelijke vernieuwing. Toch zien we dat in een wijk als Nieuw-West vertwijfeling bestaat over hoe er samengewerkt wordt.

In hoofdstuk 5 wordt verder ingegaan op hoe de informele en formele institutionele veranderingen effect hebben op dit afwegingskader en mogelijk een oorzaak kunnen zijn van deze vertwijfeling.

Eerst wordt in het volgende hoofdstuk verder ingegaan om de casus Nieuw-West. Hierin wordt een historisch overzicht gegeven van de vernieuwing, waarin ook al een koppeling naar het theoretisch kader van institutionele verandering en PPS modellen wordt gemaakt. Ook is het een opmaat naar de verandering van de opgave, die in hoofdstuk 6 wordt behandeld.

4. PRAKTIJK: DE DYNAMIEK TUSSEN INSTITUTIONELE CONTEXT EN DE VERNIEUWINGSOPGAVE IN NIEUW-WEST

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de vernieuwing in Nieuw-West in de afgelopen 30 jaar. Omdat dit onderzoek ingaat op de relatie tussen informele en formele instituties en de vernieuwingsopgave van een naoorlogse wijk, is het belangrijk om stil te staan bij de context, zoals de ontstaansgeschiedenis en de historische ontwikkeling resulterend in de urgentie van de vernieuwingsopgave.

Er wordt hier ook een relatie gelegd tussen het theoretisch kader van hoofdstuk 2 over institutionele veranderingen en hoofdstuk 3 over publiek-private samenwerkingen en hun impact op de vernieuwing van Nieuw-West door de jaren heen. Het toont aan dat er een dynamiek is tussen de drie werelden van institutionele verandering (Williamsons eerste en tweede laag), samenwerkingsmodellen en stedelijke vernieuwing (Williamsons derde en vierde laag).

Het eerste deel van dit hoofdstuk is een prelude, van ontstaan van de wijk tot aan de start van de vernieuwing; een periode vanaf de jaren 1930 tot circa 1990. Vervolgens wordt stilgestaan bij de problematiek aan het begin van de stedelijke vernieuwingsperiode en de oplossingen.

In de derde paragraaf worden verschillende formele institutionele veranderingen omschreven, die van invloed zijn op de stedelijke vernieuwing. In de vierde paragraaf worden deze in direct verband gebracht met de vernieuwing in Nieuw-West.

4.1. Prelude: ontstaansgeschiedenis van Nieuw-West

In deze paragraaf wordt de context geschetst waarin Amsterdam Nieuw-West is ontwikkeld. Door deze ontwikkelingen te beschrijven, wordt het mogelijk om het huidige functioneren van de deze wijken beter te begrijpen. Deze padafhankelijkheid komt vanaf paragraaf 4.3 aan de orde waarin de analyse wordt toegelicht van de institutionele context waarbinnen de vernieuwing van Amsterdam Nieuw-West in verleden opereerde.

AUP vooroorlogse plannen: de nieuwe grachtengordel

Amsterdam heeft een bijzondere geschiedenis van krachtige stadsplanning. De wereldbepaalde grachtengordel uit de 17e eeuw en Berlages Plan Zuid zijn daar voorbeelden van. De Westelijke Tuinsteden (Nieuw-West) spreken bij veel mensen minder tot de verbeelding, maar voor professionals is het Algemene Uitbreidingsplan (AUP), waar Nieuw-West een onderdeel van uitmaakt, echter ook een voorbeeld van de Amsterdamse visionaire en “bijna mythische” planvorming (Steenhuis et.al., 2017). Het (AUP) uit 1934 was uitgewerkt als ambitieus stedenbouwkundig plan voor een stadsuitbreiding met de allure van de grachtengordel. Niet een letterlijke kopie van zeventiende-eeuwse gebogen grachten. Zoals de grachtengordel een uitdrukking was van de koopmansgeest van de gouden eeuw, moest het AUP een uitdrukking worden van de vrije mens en van sociale gelijkheid naar de geest van de twintigste eeuw (Steenhuis et.al., 2017).

Het plan was gebaseerd op een prognose van de bevolkingsgroei naar 1 miljoen inwoners in het jaar 2000 (Amsterdam telde ongeveer 750.000 inwoners in 1934). De Woningwetwijziging van 1931 maakte het mogelijk om een zogenaamd “plan in hoofdzaken” op te stellen. Deze formele institutie maakte het mogelijk de ontwikkeling van gronden rond de stad juridisch vast te leggen en de aard en omvang van bestemmingen nader te omschrijven (Steenhuis et.al., 2017) (Hellinga, 2005). Het plan uit 1934 had het karakter van een structuurplan, waarin op hoofdlijnen de vormen van buurten, infrastructuur, recreatiegebieden en economische ontwikkelingen was aangegeven. De concretere verkavelingsplannen werden later uitgewerkt.



Figuur 2.1 Plan in hoofdzaak Algemeen Uitbreidingsplan van Amsterdam 1934
 Bron: <https://beeldbank.amsterdam.nl/beeldbank/> (opgehaald op 24 juni 2018)

Het AUP omvat de uitbreidingen van de Westelijke Tuinsteden, Buitenveldert en delen van Watergraafsmeer en Oud Zuid. Daarbij benoemt het AUP dat Buitenveldert een gemengde woonwijk wordt voor arbeiders en meer welgestelden in een dichtheid van 55 woningen per hectare. In de westelijke uitbreidingen zal *'meerendeels met de woningen in de lagere huurklasse worden gebouwd'*, met een dichtheid van 70 woningen per hectare. Het AUP geeft geen onderbouwing voor deze verschillen. Hellinga (2005) verklaart dit verschil door de aansluiting van Buitenveldert op de bewonersklasse van het toenmalige Amsterdam-Zuid en de vlucht van welgestelden naar de zuidelijke randgemeenten. Algemeen wordt wel aangenomen dat dit de belangrijkste oorzaak is van het feit dat Nieuw-West in de afgelopen dertig jaar meer met leefbaarheidsproblematiek te maken heeft gehad dan Buitenveldert.

De eerste plannen werden reeds voor de oorlog uitgewerkt. Hoewel het AUP zich op het jaar 2000 richtte, bleek na de oorlog de woningnood echter zo groot dat het bouwtempo verhoogd diende te worden. In 1949 werd het "Urgentiebesluit" aan de raad voorgelegd, met een voorstel om tussen 1950 en 1960 50.000 woningen te bouwen. Met behulp van het "plan in hoofdzaak", kon direct begonnen worden met onteigening van grond voor de nieuwe wijken. Het tweede versnellingsbesluit was het "Peilbesluit". In 1950 besloot de raad om het grondpeil niet tot boezempeil, maar boven polderpeil op te hogen. Waardoor niet een zandpakket van 4 meter, maar van 2 meter nodig was, wat tijd en geld bespaarde.

De periode tussen 1950 en 1960 stond geheel in het teken van efficiency en snelheid. Het experimenteren van de begin jaren van het AUP verdween en standaardisatie, herhaling, rationalisatie voerden de boventoon en resulteerden in de loop der jaren tot architectonische verschraving van de woningbouw. Ook in de besluitvorming van de gemeente werd flexibiliteit ingebouwd zodat de

verschillende fases van de planontwikkeling sneller open konden volgen (Steenhuis, Meurs, Rossem, Schilt, Voerman, & Walda, 2017).

Westelijke Tuinsteden: de droom en de werkelijkheid

Vaak wordt er met weemoed teruggedacht aan de beginperiode van de Westelijke Tuinsteden, toen de buurten net waren gebouwd. Heldere zwartwit foto's laten ons schone, frisse straten en gebouwen zien met Hollandse luchten en blakend gezonde kinderen spelend op de voorgrond. Met dit beeld werd het ideaal van de jaren 50-60 geschetst, van een overzichtelijke samenleving met sociale controle en gemeenschapszin in een omgeving van groen, licht, lucht en ruimte.



Figuur 2.2 Links: woningen aan de Nolensstraat in Geuzenveld. Rechts: een speelplek met woningen langs de nog aan te leggen Burgemeester Röellstraat in Slotermeer. Bron: <https://beeldbank.amsterdam.nl/>, (opgehaald op 26 augustus 2018)

Afwijkingen van het ideaalbeeld

Hellinga (2005) omschrijft dat de droom die gepropageerd wordt vanaf het begin al geen goede weergave is van de werkelijkheid. De Westelijke Tuinsteden zijn nooit die homogene wijk geweest met een eenduidige bevolkingssamenstelling. Ook waren er “opstart problemen”, zoals slechte bereikbaarheid, gebrekkige voorzieningen, hoge huren en te krappe woningen. Mensen (vooral vrouwen die niet werkten) voelden zich geïsoleerd achter de fysieke en psychologische grens van de ringspoordijk en misten de drukte en voorzieningen van de stad. Naast eenzaamheid gaven de nieuwe wijken echter ook juist ruimte voor individualiteit en vrijheid.

Top down sturing door gemeente op sociale samenhang en betaalbaarheid

Verzuiling was voor een groot deel bepalend voor de heterogeniteit. De sociale samenhang van de wijk was al in de jaren 50 een discussiepunt bij professionals. De gemeente was sturend in dit beleid en had volledig zeggenschap over de grond en vastgoedexploitatie. Corporaties (vaak met verzuilde oorsprong) kochten, verdeeld over de buurten, de complexen via de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties (AFWC) van de Gemeentelijke Woningdienst, die de woningen voorfinancierde en bouwde (Steenhuis, Meurs, Rossem, Schilt, Voerman, & Walda, 2017) (Hellinga, 2005). Per project ontstond een menging van verschillende corporaties en vertegenwoordiging van verschillende achtergronden. Van verzuilde buurten was dus geen sprake.

Betaalbaarheid was ook vanaf het begin een discussiepunt. Door de schaarste kwamen ook op de kleine woningen groepen af, die meer verdienden en ontstond er een meer gemengde samenstelling van bewoners. In latere ontwikkelingen werd er ook specifieker voor hogere inkomensgroepen gebouwd, hoewel deze projecten in het begin veel leegstand kenden.

Verhuisstromen vanaf de jaren 70 onder invloed van formele institutionele veranderingen

Vanaf de jaren 70 ontstonden er verhuisstromen van en naar de Westelijke Tuinsteden. Onder invloed van het rijksoverheidsbeleid van *gebundelde deconcentratie* werden groeikernen rondom Amsterdam zoals Purmerend, Almere en Haarlemmermeerontwikkeld. Deze plekken waren eigenlijk bedoeld voor de overloop uit de stadsvernieuwingsgebieden (binnen de ring), maar trokken ook veel bewoners uit de Westelijke Tuinsteden op zoek naar een grotere woning. De wijken in Nieuw-West boden te weinig grote woningen. Het zijn dan ook vooral de bewoners van de portieketagewoningen die vertrokken, terwijl de bewoners uit de laagbouwbuurten veelal bleven.

In deze periode startte ook de komst migrantengezinnen. De eerste golf viel samen met de onafhankelijkheid van Suriname in 1975. Door het relatief lage aantal Surinaamse gezinnen in Nieuw-West, bleef deze verandering redelijk onopgemerkt. Later volgden Turkse en vooral Marokkaanse migranten vanaf de jaren 80, maar vooral in de jaren 90.

In een poging om de middenklasse gezinnen terug te halen naar de stad, realiseert de gemeente een uitbreiding van de Westelijke Tuinsteden (de Aker, Nieuw-Sloten, Geuzenveld West – Eendracht). Dit werden buurten met een hoger aandeel koop en vrije sector huur woningen en 30% sociaal (conform Rijksbeleid). Door toewijzingsbeleid worden de sociale huurwoningen vooral aan autochtonen bewoners toegewezen, omdat deze huurders een langere wachttijd hadden. Maar deze wijken met 70% gezinswoningen zorgden ook voor het verder wegtrekken van (meer welgestelde) autochtone bewoners uit bestaande Westelijke Tuinsteden.

Eind jaren 70 en in de jaren 80 wordt geleidelijk gestart met verbeter- en grootonderhoudsbeurten met het oog op comfortverbetering: dubbelglas, aanleg van CV, modernisering van keuken en badkamer. In 1989 is circa 50% verbeterd. Vanaf de jaren 90 begint de vastgoedverbetering echter te haperen vanwege de onzekerheid over toekomst van de complexen. Deze onzekerheid leidde uiteindelijk in de start van een grootschalige vernieuwing van Nieuw-West (Hellinga, 2005) (interview Wortman, Thielen & Vos).

Vanaf begin jaren 90 werd de neerwaartse spiraal in Nieuw-West zichtbaar. Dit wordt in de volgende paragraaf verder toegelicht.

4.2. Problemen en zoektocht naar de opgave en oplossing

Deze paragraaf gaat in op het debat in de jaren 90 over de problematiek in Nieuw-West, tekenend voor veel naoorlogse wijken in Nederland. Zowel gemeente als corporaties hebben aan de start gestaan van de zoektocht naar verbeteringen. Daarbij blijkt uit de interviews (zie ook hst 5 en 6) dat de corporaties in de beginfase nadrukkelijk een trekkende rol ingenomen hebben in het aanjagen van de vernieuwing in Nieuw-West.

Deze paragraaf is opgebouwd aan de hand van de onderwerpen die het debat in Nieuw-West domineren. Enerzijds de samenhang tussen de sociale en fysieke opgave, anderzijds een aantal onderwerpen die binnen de sociale en binnen de fysieke opgave liggen:

- Sociaal maatschappelijk opgave:
 - Differentiatie van woningen en woonmilieus, maar voor wie - huidige bewoners of ook nieuwe doelgroepen?
- Fysieke opgave:
 - Doorexploiteren of sloop nieuwbouw?
 - De Schotse Ruit: een raamwerk met integrale visie op heel Nieuw-West.

De kijk op deze onderwerpen wordt aan het eind van deze paragraaf in verband gebracht met het theoretisch kader van de institutionele lagen van Williamson.

4.2.1. De sociaal-maatschappelijke opgave

Zoals in de vorige paragraaf werd besproken, veranderden het type bewonersgroepen van Nieuw-West in enkele decennia drastisch. Dit had te maken met het wegtrekken van kansrijke groepen en de instroom van kwetsbare groepen, veelal met hoofdzakelijk Marokkaanse en Turkse achtergrond. Ook

de vergrijzing in Nieuw-West was sterker dan in de rest van Amsterdam, maar passende zorg en welzijnsactiviteiten bleven achter. Negatieve effecten die met deze segregatie ontstonden waren bijvoorbeeld: overlast door culturele verschillen en onbegrip, concentratie van kansarme groepen met inkomens- en onderwijsachterstand, (gevoel van) onveiligheid, gebrek aan draagvlak voor voorzieningen, etc. (Rohde, 1996).

Hellinga (2005) beschrijft dat begin jaren 90 het debat over het groot aantal allochtone bewoners in de buurten van Nieuw-West centraal staat. Zowel op gemeentelijk als op nationaal niveau werd geconcludeerd dat concentratie van lage inkomensgroepen een onwenselijke situatie opleverde en dat alleen fysiek vernieuwing (zoals in de stadsvernieuwingswijken had plaatsgevonden) geen oplossing bood voor sociale en economische problemen. Het mixen van inkomensgroepen werd als oplossing gezien. Het sturen op inkomensmenging werd meer geaccepteerd dan het sturen op het mengen van etnische (allochtone en autochtone) groepen, vanwege anti-discriminatie wetgeving. Pas na 2001 verandert de toon van het debat. Voor die tijd is de focus van overheidsbeleid gericht op inkomensmix. Na 2001 worden problemen die geassocieerd worden met concentratie van etnische minderheden explicieter genoemd. Dit is een gevolg van het politieke debat over integratie en aanpassing aan de overheersende (autochtone) cultuur. Segregatie werd gezien als een barrière in het assimilatieproces (Bolt & Kempen, 2013).

Algemene tendens is dat de vernieuwing moet leiden tot differentiatie. Enerzijds kan het als middel worden gezien om een wooncarrière binnen de wijk mogelijk te maken en zodoende de bevolkingsdifferentiatie te behouden of (wederom) te vergroten (Rohde, 1996). Anderzijds kan het nieuwe doelgroepen bedienen, die van buiten de wijk verleid kunnen worden zich hier te vestigen

4.2.2. De fysieke opgave: beheer of vernieuwing & De Schotse Ruit

In Amsterdam start de signalering van problematieken in Nieuw-West en de zoektocht naar het oplossen daarvan met de gemeentelijke nota "De naoorlogse voorraad: beheer of vernieuwing?" an de Bouw- en Woningdienst Amsterdam (1990). De woontechnische kwaliteit van de woningen is redelijk, maar wel verouderd. De bouwtechnische kwaliteit dient verbeterd te worden als gevolg van onderhoudsachterstanden. Uit het rapport blijkt ook een onzekerheid over de toekomstbestendigheid van de voorraad: is deze op de lange termijn acceptabel? De beoordeling van kwaliteit hangt nauw samen met het definiëren van de mogelijke doelgroepen.

De nota legt twee scenario's voor: beheer (indien er geen problemen worden geconstateerd bij handhaving van de betaalbare voorraad) of vernieuwing (in het geval van signalen van verval en functieverandering). Hellinga (2005) omschrijft dat de Woningdienst een voorkeur heeft voor een combinatie van beide scenario's, maar ook ambivalent staat tegenover de mogelijke wrijving van beide scenario's. Het blijft echter onduidelijk waarom vernieuwing aan de orde is, omdat de fysieke problematieken (zoals bouwtechnische achterstand of sociaal-economische achterstand, criminaliteit en leegstand, zoals bijvoorbeeld in de Bijlmer of eerder in stadsvernieuwingsbuurten) niet concreet aan te wijzen zijn in Nieuw-West.

In 1995 formuleerde Anna Vos, stedenbouwkundige bij de Dienst Ruimtelijke Ordening, een visie in haar studie Parkstad 'Een veelzijdig perspectief voor de Westelijke Tuinsteden'.

Vos benoemt dat kwaliteiten van naoorlogse wijken vaak negatief geformuleerd worden: vlees noch vis, het is geen stad en het is geen suburbia. Maar daarin ligt nu juist hun kracht: ze zijn veel gróener dan de stad en veel stédelijker dan de suburbs uit de jaren zeventig en tachtig. Bovendien is hun ligging, een centrale positie in de regio en goed ontsloten, een belangrijke kwaliteit.

Vos benoemt dat de kansen voor de Westelijke Tuinsteden schuilt in de systemen van waterlopen, verkeersaders, groenstroken en bebouwing. Niet die systemen op zich, maar hun samenhang is interessant en heeft een dubbelzinnig karakter. "De kwaliteiten liggen (...) in de opzet van de

Tuinstiteden als geheel (de Schotse ruit), de relatieve autonomie van de deelsystemen (rood blauw groen en zwart), en in de plaatsgebonden verbijzonderingen waar deelsystemen met elkaar interfereren, waar lijnen en vlakken met elkaar samenspelen. Dat zijn de ruimtelijke karakteristieken van de Westelijke Tuinsteden. Niet het vele continue en ongedifferentieerde groen, de open bebouwing zijn de kenmerken; zij zijn de tijdsgebonden (vijftiger jaren) invullingen van de Schotse ruit” (Vos, 1996) (en interview Vos 30-07-2018).



Figuur 2.3 De Schotse Ruit: de Parkstad bezit bijzondere kwaliteit die gevormd worden door een combinatie van structuren en gedifferentieerde waardevolle invullingen. (Bron: Anna Vos, dRO Amsterdam / Concept for Urban Change)

Vos stelt dat de invulling van de Schotse Ruit in de loop der jaren afgevlakt is; er is sprake van saaiheid, vervlakking en leegte. Haar strategie voor de Westelijke Tuinsteden is om het stadsdeel stedelijker en groener te maken, meer contrast tussen bebouwing en groen. Dit kan door hogere dichtheden toe te laten op stadsere plekken om meer draagvlak voor economie en levendigheid te realiseren. Ook transformatie van over-gedimensioneerde infrastructuur tot stadsstraten kan hieraan bijdragen. Daarnaast stelt Vos het verparken voor, door de parkachtige gebieden te versterken door meer differentiatie in groen en het activeren tot bruikbaar groen. Ook de diffuse ruimte tussen openbaar en privé wil Vos scherper definiëren om begrenzing van domeinen duidelijker te maken.

Hiermee werd de naam “Parkstad” (ook wel ParkStad) geïntroduceerd: de combinatie van park en verstedelijking is een unieke kwaliteit en concurrentiepositie van Nieuw-West. Voor bewonersorganisaties was dit een omstreden term, omdat zij zich fel tegen de verdichting en privatisering van openbaar groen keerden. De visie van Vos wordt door socioloog Arnold Reijndorp ondersteund. Hij benoemt dat de openbare ruimte ‘vroeger van iedereen en tegenwoordig van niemand’ is. Hij stelt dat het heterogener worden van de bevolking leidt tot een ander gebruik en gevoel van onveiligheid. Hij pleit ook voor een scherpere scheiding tussen openbaar en privé.

4.2.3. Relatie institutionele lagen

Deze paragraaf heeft het ontstaan van de wijk tot aan de opkomst van problematiek en beoogde oplossingen voor deze problematiek omschreven. Hiermee is feitelijk een overzicht gegeven van normen en waarden, zoals ideeën over integratie, inkomens- en doelgroepenmenging en perceptie van ruimtelijke kwaliteiten (eerste laag van Williamson: informele instituties) versus de day to day

optimering, zoals concrete invullingen op projectniveau of toepassing van sociaaleconomische programma's (de vierde laag van Williamson). De visie van de Schotse Ruit lijkt een verband te leggen tussen die twee institutionele lagen. Welke vraag en aanbod ontstaat er op moment dat er vorm gegeven wordt aan het vervangen van een genuanceerde discussie over sociaal-maatschappelijke en ruimtelijke problematiek door een pragmatische aanpak van stedenbouwkundige invullingen op projectniveau?

De invloed van het Rijksbeleid op de opgave en de samenwerkingsconstructies is bijzonder expliciet aan te wijzen. Hier is dus de impact van de tweede laag van Williamson, de formele instituties (rijksbeleid) op de derde (governance) en vierde (transactie, markt van vraag en aanbod) laag; de samenwerkingsverbanden en de concrete opgave. De volgende paragraaf gaat hier nader op in. Daarmee wordt ook de stelling uit paragraaf 1,1 omgekeerd. Daar wordt gesteld dat het Rijksbeleid inspeelt op de behoefte aan de verandering van vernieuwing. Hier wordt omschreven hoe de stedelijke vernieuwing juist wordt beïnvloed door het Rijksbeleid. Hiermee wordt getracht een antwoord te geven op het verschil tussen het beoogde effect van het beleid en het daadwerkelijk gerealiseerde resultaat.

4.3. Veranderingen van formele instituties

Verschillende oorzaken resulteren in een andere kijk op het beheer en de ontwikkeling van naoorlogse wijken. Enerzijds heeft dat te maken met veranderingen van de bewoners in deze wijken en anderzijds met het veranderende overheidsbeleid (formele instituties), waarbij verantwoordelijkheden en sturing op volkshuisvesting gedecentraliseerd worden en bij andere partijen worden gelegd (Nio et al., 2016).

4.3.1. Bruteringscorporaties (1995)

Naast de veranderende bevolking, tekent zich ook een verandering in het Rijksbeleid af. Het 'terugtrekken van de overheid' doet zijn intrede in de jaren tachtig en de overheid laat meer over aan marktpartijen. Een ingrijpend voorbeeld hiervan is de verzelfstandiging van woningcorporaties in 1995. Deze verzelfstandiging wordt ook wel de "brutering" genoemd en bestond uit twee delen. Ten eerste betaalde de overheid in één keer alle subsidies aan corporaties uit die zij in de toekomst zouden ontvangen (bruteren). Ten tweede betaalden de corporaties in één keer alle overheidsleningen terug (salderen). Circa 50 miljard gulden aan uitstaande leningen werd op de Rijksbalans weggestreept tegen hetzelfde bedrag aan verplichtingen aan subsidies. De enige overheidssteun die sindsdien aan corporaties wordt verleend is de financiële garantstelling van de overheid, waardoor corporaties tegen een lagere rente kunnen lenen. Deze garantstelling is sinds de brutering niet aangesproken, omdat corporaties in eerste instantie voor elkaar garant staan, wat in de praktijk voldoende is gebleken (Schulte, Snijders, & Weersch, 2015).

Door de verzelfstandiging kregen corporaties meer vrijheid om eigen beleid en strategie te voeren. Tegelijkertijd kwam het einde van de eerste exploitatietermijn van 50 jaar in zicht voor de vroeg-naoorlogse woningvoorraad in Nieuw-West. Boekhoudkundig waren deze woningen afgeschreven en de afweging moest worden gemaakt of en hoe er geïnvesteerd diende te worden. Zonder de overheidssubsidies dienden corporaties op andere wijzen hun verdienmodel in te richten. Verkoop van bestaande voorraad, rendementen op projectontwikkeling en vrije sector huur zijn voorbeelden daarvan (Schulte, Snijders, & Weersch, 2015).

4.3.2. Nota Stedelijke Vernieuwing en Herstructurering (1997) en ISV

De term 'stedelijke vernieuwing' wordt in 1997 geïntroduceerd in de (Rijksbeleids-) Nota Stedelijke Vernieuwing en Herstructurering. Het kabinet geeft in de nota zijn visie op de fysieke maatregelen die nodig worden geacht om de stedelijke problemen aan te pakken.

Herstructurering werd als een bijzondere vorm van stedelijke vernieuwing gezien. Hiermee kon de differentiatie van woon- en werkmilieus vergroot worden en kon segregatie tegengegaan worden. Het gaat verder dan alleen aanpassing van woningen en de directe woonomgeving. Ook infrastructuur,

ontwikkeling van bedrijfsruimte, groenvoorzieningen en overige voorzieningen komen aan de orde. In tegenstelling tot de stadsvernieuwingsgebieden zou het in de naoorlogse wijken minder om bouwtechnische achterstand gaan, maar meer om bestaande of verwachte problemen met de functionele of markttechnische kwaliteit of reeds bestaande problemen met de woonomgeving en de bewonerssamenstelling. “Hoewel er geen sprake is van extreme concentraties van deze groepen in bepaalde wijken, zijn er wijken en buurten waar problemen het beeld overheersen. Er is een risico dat dit op termijn leidt tot zichzelf versterkende processen van verloedering van delen van de steden. In diverse wijken staat de leefbaarheid en veiligheid onder druk... Ook in veel naoorlogse wijken manifesteren zich problemen die samenhangen met vormen van eenzijdigheid” (Ministerie van VROM, 1997).

Het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) werd geïntroduceerd. ISV is een doeluitkering waarin subsidieregelingen van verschillende ministeries waren gebundeld. De gemeenten ontvingen daardoor één integrale doeluitkering in plaats van aparte bijdragen. Dit maakt een samenhangend beleid mogelijk. Het ISV is gericht op het verbeteren van de fysieke (en sociale) leefomgeving en het binden van de midden- en hogere inkomens aan de stad.

Met het ISV verstrekte de Rijksoverheid aan gemeenten elke vijf jaar een budget ter stimulering en ondersteuning van de stedelijke vernieuwing. De looptijd van het ISV was vijftien jaar en verdeeld over drie perioden: 2000-2004 (ISV1, €1,8 miljard), 2005-2009 (ISV2, €1,5 miljard) en 2010-2014 (ISV3, €800 miljoen). ISV was bedoeld als ‘trigger money’, waarbij volgens de Nota Stedelijke Vernieuwing een multiplier van 1 staat tot 10 geldt: elke ISV-euro moest tien euro’s van anderen losmaken (Ministerie van VROM, 1997 en, Uyterlinde et al., 2017).

Na meerdere evaluaties werd in 2006 geconcludeerd de eerste tranche ISV subsidie een succes was (Ministerie van VROM, 2006) (Ecorys, 2006) en er volgde een vervolg van ISV2 en ISV3. Platform 31 concludeert onder meer dat “de overwegend fysieke insteek van het ISV-beleid vooral leidde tot een verdunning van de problematiek in de kwetsbare wijken. Dit zorgde onder meer voor een statistische verbetering van de sociaal-economische positie van deze wijken.” De effectiviteit van het overheidsbeleid is echter lastig ‘hard’ meetbaar te maken op wijkniveau door uiteenlopende factoren (conjunctuur en veranderend beleid en bijvoorbeeld verhuisbewegingen (waardoor problematiek verplaatst) (Platform 31). Uiteindelijk is de rol van Rijksoverheid van sturen, naar financieel aanjagen, naar ondersteunend in kennis en kunde veranderd. Met het einde van de ISV is de sturing op stedelijke vernieuwing bij partijen als gemeente en corporaties komen te liggen.

Deze ontwikkelingen tonen aan dat veranderende instituties volgens Williamson aantoonbaar een verandering in de opgave en samenwerkingsmodellen tot gevolg hebben. Ook zijn de beoogde effecten niet altijd in lijn met gerealiseerde effecten en zien we dat beleidsinstrumenten weer worden teruggedraaid of ondanks succes worden stilgezet.

Naast de veranderingen op rijksoverheidsniveau, veranderde er ook een hoop binnen de organisaties die zich direct met de stedelijke vernieuwingsopgave bezig hielden. De belangrijkste veranderingen op organisatie- en samenwerkingsniveau (de derde laag van Williamson) worden in de volgende paragraaf behandeld.

4.4. Historische analyse van organisaties en samenwerking in Nieuw West

Deze paragraaf is in twee delen gesplitst: het eerste deel beschrijft de verschillende belanghebbende partijen en de veranderingen die zij ondergaan in interne en onderlinge organisaties op hoofdlijnen. Opvallend is dat marktpartijen buiten beschouwing blijven. In vergelijking met andere stedelijke vernieuwingen, spelen zij een bescheiden rol in de strategische afwegingen in de stedelijke vernieuwing in Nieuw-West.

Het tweede deel van deze paragraaf geeft een chronologische volgorde weer van vier periodes die globaal de vernieuwing typeren. Uiteindelijk wordt hiermee de interactie tussen veranderingen in de informele en formele instituties, de opgave en de samenwerkingsmodellen in de afgelopen periodes omschreven.

4.4.1. Overheid - corporaties - bewoners: wisselingen in organisaties, samenwerkingen, rollen en taken

Overheid: samenwerking rijk en gemeente leidt tot centraal orgaan voor Nieuw-West

In 1999 werd bureau Parkstad opgericht als een samenwerkingsverband tussen de centrale stad en de stadsdelen. Nio et al. (2016) stelt dat de oprichting direct verband heeft de bemoeienis van het Rijk en de ISV subsidie. Niet alleen is Bureau Parkstad een platform waar corporaties op gelijkwaardige voet met de gemeente kunnen sturen aan de stedelijke vernieuwing, maar het functioneert ook als aanspreekpunt voor het Rijk.

Er wordt gemengd teruggekeken op het functioneren van Bureau Parkstad. Enerzijds gaf het helderheid doordat er één centraal punt was vanwaar uit gestuurd werd. Anderzijds werd er te weinig vanuit visie en te veel vanuit aantallen en op projectniveau gestuurd. Vos noemt dat dit een verarming van de integrale totaalvisie betekende en dat er te veel focus op financiële en sociaaleconomische processen was en te weinig op een integrale visie. Zij wijt dit aan het feit dat er te weinig tegengas kon worden gegeven door stadsdelen en gemeentelijke diensten, waardoor Bureau Parkstad te krachtig werd en kritiekloos kon opereren. Bovendien is de conclusie in 2005, dat er veel aan planvorming is uitgegeven, maar dat plannen niet daadwerkelijk van de grond komen, wat resulteert in een impasse in 2006. In 2007 verschuift het krachtenveld, doordat corporaties (onder druk van het Rijk) een grotere financiële bijdrage gaan leveren aan de vernieuwing (Nio et al., 2016) en wordt bureau Parkstad opgeheven (zie ook volgende paragraaf).

Ook hierna blijven veranderingen zich voordoen binnen de gemeentelijk organisaties in de vorm van twee drastische reorganisaties binnen het bestuurlijk stelsel van de gemeente Amsterdam: namelijk de samenvoeging van stadsdelen in 2010 waardoor (één) stadsdeel Nieuw-West ontstaat en de vervanging van de stadsdeelraden door bestuurscommissies in 2013. Vanaf 2014 is gemeentebestuur verantwoordelijk voor vernieuwingsopgave en hebben de bestuurscommissies slechts uitvoerende taken.

Corporaties: verdeeldheid onderling, intern en bundeling

Door de brutering werden de verschillen tussen de corporaties groter. Er tekende zich een onderscheid af tussen de marktdenkers en de traditionele sociale huisvesters. (AFWC, 2007). Daarnaast speelde in Nieuw-West de enorme versnippering van het bezit en de verschillende visies op vernieuwing een belangrijke rol halverwege de jaren 1990. Zowel herverkaveling als fusies vonden plaats om grootschaligere ingrepen efficiënter te laten verlopen. Eind jaren 1990 bundelden corporaties hun krachten in 3 verschillende consortia: Far West, Prospect en Westwaarts. Far West had daarbij het meest het karakter van een ontwikkelende corporatie met meest vergaande eigen bevoegdheden (Hellinga, 2005).

Niet alleen tussen corporaties ontstond verschil van inzicht over de aanpak, ook intern tussen ontwikkelafdelingen en beheerafdelingen. Dit zorgt volgens Hellinga (2005) voor een wrijving tussen de oriëntatie op de markt en het sociaal belang.

Bewoners: verschillende betrokkenheid

Bewoners zijn vanaf begin jaren 1990 betrokken bij de vernieuwing. De mate van betrokkenheid en de mate waarin zij zich organiseerden, verschilde heel erg buurt en per project. Pas bij de oprichting van Bureau Parkstad, ontstaat de urgentie om participatie op hoger schaalniveau te bundelen. In 1999 wordt Samenwerkingsverband Bewonersorganisaties Westelijke Tuinsteden (BWST) opgericht. Ondanks een manifest, betreft Bureau Parkstad bewonersorganisaties nauwelijks in haar

visievorming (Hellinga, 2005). Ook in de latere planvorming is de betrokkenheid van bewoners matig georganiseerd en wordt pas na 2007 hoger op de agenda gezet. Dit staat in contrast met de voorwaarden die bewoners in de stadsvernieuwingsperiode konden stellen.

In de volgende paragraaf komen bovenstaande onderwerpen opnieuw zijdelings aan bod, in een chronologisch overzicht van de vernieuwingsperiodes.

4.4.2. Vier periodes van vernieuwing

De vernieuwing tot aan 2016 is grofweg in te delen in 4 periodes:

Periode	Typering
1990-2000	Verkenning & experiment
2001-2005	Ambitie
2006-2008	Evaluatie en herpakken
2009-2015	Stagnatie

4.4.3. Verkenning & experiment (1990-2000)

Vanaf begin jaren 1990 start de onderzoeksfase waarin Stadsdeel de trekker is en waarin bundeling van versnipperd corporatie bezit verkend wordt, onderzoek wordt gedaan naar bevolkingsontwikkeling en woonwensen en waarin de schaal van mogelijke aanpakken (wijk- of complexniveau) wordt verkend. Relatief snel wordt de onderzoeksfase vervangen door een experimentfase: drie buurten om mee te beginnen. Elk stadsdeel van Nieuw-West wijst een buurt aan: Zuidwestkwadrant in Osdorp, Overtoomse Veld Noord in Slotervaart en Buurt Ne9en in Geuzenveld-Slotermeer.

Al met de eerste drie experimentele wijkaanpakken werd vrijwel meteen de focus op het stedenbouwkundig ontwerp gelegd, zonder dat er een duidelijke visie was uitgewerkt. “Wrijving tussen behoud en vernieuwing komt hier voor het eerst in concrete plannen tot uitdrukking” (Hellinga, 2005) Corporaties worden het bijvoorbeeld niet eens over eenduidige aanpak er ontwikkelgebied en de stadsdelen worden besluitenloosheid verweten. Ook de schaal van gebiedsaanpak staat ter discussie en afhankelijkheden van bijvoorbeeld infrastructurele ingrepen, maar ook mate van verdichting in ringspoorzone.

Deze periode wordt afgesloten met de oprichting van Bureau Parkstad en de corporatie coalities zoals Far West. Door grootschalige samenwerkingsverbanden en rijksoverheidssubsidies, zoals in de vorige paragrafen omschreven staat, wordt een versnelling en professionalisering voorzien.

Ambitie (2001-2005)

Bureau Parkstad zet in de hoofdlijnen voor de vernieuwing van de Westelijke Tuinsteden (nu aangeduid als Parkstad) uit in het Ontwikkelingsplan “Richting Parkstad 2015” (Bureau Parkstad, 2001). Dit stuk is mede tot stand gekomen met input van corporaties en beperkt (zoals hiervoor omschreven) met input van bewoners bedrijfsleven en marktpartijen: (Overleg Platform Stedelijke Vernieuwing (OPS), MKB-Amsterdam en KvK en beleggers en ontwikkelaars),

. Doel van dit document is:

- De gemeenschappelijke standpuntbepaling formuleren van stadsdelen en centrale stad geven. Zowel inhoudelijk, procesmatig als financieel. Het maken van procesafspraken tussen stadsdelen en de centrale stad.
- Bijdrage leveren aan de stedelijke regie van de breed ingezette vernieuwing van de naoorlogse wijken.
- Als kader dienen voor de vele betrokken partijen die een bijdrage aan die vernieuwing willen leveren.

Zowel bij de corporaties als bij Bureau Parkstad is de focus op leefmilieus en commerciële positionering. De sociale opgave krijgt nog relatief weinig aandacht. Dit stuk wordt opgevolgd door het

Sociaal Ontwikkelingsprogramma van ParkStad 2001-2015: De Basis (maart 2001). Hierna volgen nog de planproducten: Aanvullingen Richting Parkstad 2015 (2003) op ontwikkelingsplan uit 2001; Sociaal Plan ParkStad (versie juni 2004); "uitgebreide samenvatting van Richting ParkStad 2015" (2004).

Evaluatie en herpakken (2006-2008)

Eind 2005 wordt geconcludeerd dat alle werkzaamheden niet de gewenste resultaten hebben opgeleverd. Bovendien moet er meer aandacht komen voor de positieverbetering van huidige bewoners en ondernemers. Daarnaast lijken dat de financiële tekorten niet opgelost te worden, waardoor de voortgang in een impasse raakt. In 2007 is er echter een ommekeer, doordat corporaties mede onder dwang van het Rijk de financiële risico's voor de planvorming en de grondexploitatie en het maatschappelijk vastgoed. De corporaties worden leidend in de vernieuwing, gemeente krijgt een toetsende rol en Bureau Parkstad wordt opgeheven. Dit wordt vastgelegd in de Raamovereenkomst 2008 tussen corporaties, stadsdelen en gemeente (Gemeente Amsterdam, 2008), voortbouwend op de visie "Richting Parkstad 2015". Dit gebeurt enkele maanden voor de start van de mondiale kredietcrisis in september 2008. (Nio et al., 2016).

Stagnatie (2009-2015)

Door de crisis valt de verkoop van woningen stil en de financiering en de gewenste differentiatie stokken. Doelstellingen, taken en rollen moet wederom worden herzien. Zo wordt Far West in 2011 ontmanteld en wordt het bezit na herverdeling weer bij de oorspronkelijke corporaties ondergebracht. De crisis heeft vooral temporisering en heroverweging van vernieuwingsprojecten.

Afspraken over de voortzetting worden gemaakt in de Besluitenlijst 2012, (Gemeente Amsterdam, 2012), hierin worden aanvullende afspraken op de Raamovereenkomst 2008 gemaakt. Kern is de inzet van middelen uit Stimuleringsfonds om knelpunten in de stedelijke vernieuwing Nieuw-West op te lossen. Helder wordt benoemd welke plannen worden stilgelegd en welke doorgang vinden.

Naast de economische malaise vonden er nog een aantal andere institutionele veranderingen plaats die een grote stempel drukte op de financiële ruimte van corporaties:

- Verhuurdersheffing: extra belasting op sociale huurwoningen vanaf 2013;
- Verplichte Marktwaaarde waardering: business case voor vernieuwing voor corporaties lastiger rendabel door hogere inbrengwaarde bestaand vastgoed;
- Woningwet 2015: realisatie niet-daeb producten aan banden. Verdienmodel met verkoop vrije sectorwoningen beperkter geworden.

De vernieuwing kom niet tot stilstand maar gaat op een laag pitje door. De onderzoeken lopen uiteen over de resultaten van de vernieuwing (Nio et al. 2016). Enerzijds zijn er positieve geluiden dat er op bepaalde plekken een omslag tot stand is gekomen, dat bewoners weer vertrouwen hebben in de toekomst van hun buurt, anderzijds blijft de diversiteit van bewoners op andere plekken tot fricties leiden.

4.5. Samenvatting & conclusie

Dit hoofdstuk heeft de ontstaansgeschiedenis van Nieuw-West omschreven en licht toe hoe het zich heeft ontwikkeld tot een wijk, die vanaf jaren 90 tot de crisis (circa 2012) constant in een vernieuwingsproces heeft gezeten. Het omschrijft de idealen, maar ook de werkelijkheid achter de plannen die hun oorsprong al voor de Tweede Wereldoorlog hadden.

Vanaf 1990 ontstaan ideeën over grootschalige vernieuwing. Deze is voor het eerst niet zozeer fysiek, maar ook sociaalmaatschappelijk en -economisch. De verandering van bevolking (vergijsing en komst van allochtone groepen) domineren het debat, maar ook de afweging tussen renovatie en sloop-nieuwbouw en de afweging over welk programma (en voor wie en in welke dichtheid) er gebouwd kon worden. De vernieuwing in Nieuw-West is in de afgelopen dertig jaar voortdurend gedomineerd door institutionele veranderingen op de verschillende lagen van Williamson. Ook de

samenwerkingsverbanden tussen corporaties en gemeente, en bij deze organisaties intern, zijn hierdoor in de loop der tijd veranderd. We zien over en weer de impact van wetgeving, subsidies, fusies, nieuwe samenwerkingsinstituten etc. effect hebben op de rolverdeling en takenpakketten van de verschillende partijen.

Hier wordt samengevat wat de belangrijkste invloeden zijn geweest van de ene institutionele laag naar de andere:

1. Informele instituties

- De kijk op integratie verandert en de samenstelling van de bevolking verandert: de groei van bewoners met een migranten achtergrond zet door vanaf begin jaren 1990 tot nu (Nio, 2016), waardoor ook de behoefte van zittende bewoners veranderen. Dit heeft de opgave van de vernieuwing door de jaren heen beïnvloed, door verandering in behoefte aan producten (type woningen, marktpositionering etc). Dit heeft tevens ook de samenwerking beïnvloed: participatie van bewoners vraagt voortdurend om een andere benadering.

2. Formele instituties

- De bruteringsoperatie (verzelfstandiging corporaties), de komst en beëindiging van ISV bijdrage en later de verhuurdersheffing, de verscherpte taakomschrijving van corporaties door woningwet 2015 en het doorleggen van rijkstaken naar gemeente, beïnvloeden de slagkracht van zowel corporaties als gemeente. Dit heeft een constante verschuiving binnen en tussen partijen tot gevolg gehad met als voornamelijk gevolg dat samenwerkingen steeds herzien moesten worden.
- Volgend op de meer fysiek georiënteerde stadsvernieuwing, doet de combinatie van sociaal-maatschappelijk, sociaaleconomische en fysieke verbetering zijn intrede in de jaren 1990 onder meer door Rijksbeleid gevoed via de Nota stedelijke vernieuwing en herstructurering. De discussie over wat de opgave van stedelijke vernieuwing is - voor wie, waarom, welke doel etc. - vormt een rode draad in veel ontwikkelingen in Nieuw-West.

3. Contracten / organisaties / samenwerkingsmodellen

- Om samenwerking overzichtelijker te maken vormen corporaties specifieke coalities. Ook bij de gemeente is een constante verschuiving van verantwoordelijkheden te zien tussen de verschillende ambtelijke diensten, maar ook tussen de stadsdelen (fusies) en de centrale stad en de oprichting van Bureau Parkstad.
- Meninge over het functioneren van grotere samenwerkingsinstanties zijn verschillend. Enerzijds is er sprake van versoepeling van processen en scherpere sturing op eenduidige doelstellingen. Anderzijds ervaren sommigen een grotere afstand tussen bewoners en instanties en verzakelijking van de vernieuwing.
- De aandacht voor bewonersparticipatie groeit in de loop van de vernieuwing. “De Kaderafspraken” komen tot stand, waarin de spelregels tussen corporaties en bewoners bij renovatie of sloop worden afgesproken. Deze spelregels zorgen voor een soepelere samenwerking.
- De rol van marktpartijen (ontwikkelaar, beleggers) blijft op de achtergrond. Marktpartijen lijken een minimale rol te spelen in de strategie- en visievorming van de vernieuwing van Nieuw-West. Het is onduidelijk wat het effect hiervan is op de uiteindelijke oplossingen van de opgave.
- Ruimtelijk wordt ingezet op versterking van het contrast tussen bebouwde omgeving en groen. Dus binnen de ingenieuze structuur van ‘de Schotse Ruit’ ontstaat een zoektocht naar versterking van specifieke locatie kwaliteiten.

4. Day-to-day markt: de opgave

- Spanningsveld tussen renovatie en sloop-nieuwbouw blijft een voortdurende discussie en lijkt onderhevig aan economische conjunctuur.

- Het definiëren van doelgroepen is een heikel punt: er wordt vernieuwd om de huidige bewoners een betere leefomgeving te bieden, tegelijkertijd wordt menging met andere doelgroepen als oplossing aangedragen, waardoor de vernieuwing zich ook op belangen van nieuwe bewoners moet richten.

Bovenstaande veranderingen tonen aan dat de samenwerking tussen partijen in de afgelopen 30 jaar binnen de stedelijk vernieuwing in Nieuw-West onder wederkerige invloed heeft gestaan van de institutionele veranderingen op de verschillende niveaus van Williamson. Opvallend is dat het lastig te definiëren is wat nu de invloed van de opgave is geweest op de andere institutionele lagen. Zou de opgave niet voor een groot deel moeten bepalen welke veranderingen op regelgeving of samenwerking moeten plaatsvinden?

Twee vragen die naar voren komen uit bovenstaande tussenconclusies uit de historische terugblik tot de crisis, zijn:

- Welke institutionele invloeden en veranderingen hebben in het verleden een positief of negatief effect op de samenwerking (op het derde) niveau gehad en zorgden voor versoepeling of juist belemmering van de zogenaamde transacties (op het vierde niveau) binnen de stedelijke vernieuwing in Nieuw-West?
- Welke institutionele veranderingen hebben invloed op de *huidige* samenwerking en opgave in de stedelijke vernieuwing in Nieuw-West? En hoe dan?

Voor dit onderzoek wordt vooral op de tweede vraag ingezoomd: de impact op huidige samenwerking en opgave. Daarvoor wordt impliciet ook ingegaan op de eerste vraag, omdat inzichten uit de terugblik ook in de huidige samenwerking aan bod komen. Het volgende hoofdstuk omschrijft hoe het onderzoek is opgezet om te komen tot een antwoord op bovenstaande vragen.

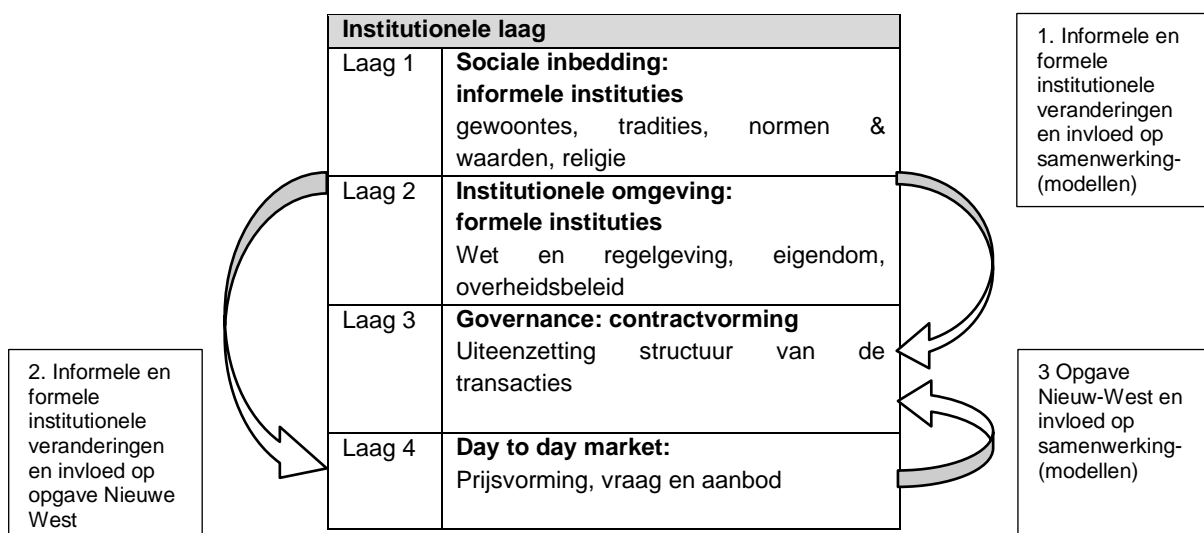
5. METHODOLOGIE / OPERATIONALISATIE

In de vorige hoofdstukken is de theorie behandeld over instituties, hun rol in de transactiekostentheorie, het kader van de vier lagen van Williamson en institutionele veranderingen. Daarna is de achtergrond van samenwerkingsmodellen tussen publieke en private partijen behandeld. Deze theorie is vervolgens in de praktijk in verband gebracht met de vernieuwingsopgave in de afgelopen dertig jaar in Amsterdam Nieuw-West. In dat hoofdstuk is uiteengezet hoe institutionele veranderingen invloed hebben gehad op de opgave en hebben geleid tot verschuivingen in de samenwerking tussen publieke partijen (rijk, gemeente, stadsdelen) en corporaties. Heel duidelijk is het overheidsbeleid terug te zien in de interne organisaties van corporaties en gemeente en ook in de samenwerking en grondexploitatie verantwoordelijkheden.

Onduidelijk is echter nog hoe de onderlinge verbanden van de bovengenoemde drie werelden (instituties, samenwerking en stedelijke vernieuwingsopgave) ook in de huidige vernieuwing van Nieuw-West aanwezig zijn. Welke veranderingen zijn er op dit moment? Hoe beïnvloeden zij de opgave van de vernieuwing? En hoe beïnvloeden ze de keuze om te komen tot een samenwerking? Om deze vraag te beantwoorden, wordt eerst weer teruggegrepen op het theoretisch kader in de volgende paragraaf. Hiermee wordt de structuur van het verband toegelicht. Daarna wordt de methode toegelicht, hoe de analyse van het verband wordt uitgevoerd.

5.1. Synthese

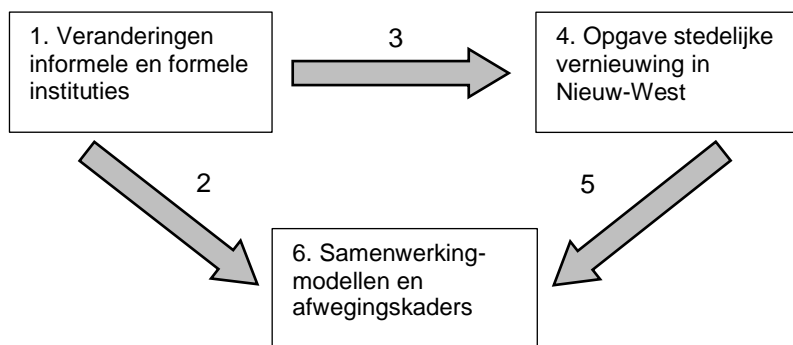
Stedelijke vernieuwing is een bijzondere vorm van gebiedsontwikkeling dat als een samenwerkingsproces op te vatten is met een reeks van transacties die zijn vastgelegd in contracten (op het derde niveau van Williamson). Deze contracten zouden in theorie moeten zorgen voor efficiënte transacties door het verkleinen van de onzekerheid. Verschillende onderzoeken (Hekkenberg, 2011; Spakman; 2011, Lem, 2015) concluderen dat lange termijn gebiedsontwikkelingsprocessen te maken krijgen met veranderingen die bij het sluiten van de contracten niet voorzien zijn. Gebiedsontwikkelingen hebben behoefte aan enerzijds zekerheden die instituties kunnen verschaffen, anderzijds aan flexibiliteit die door instituties mogelijk belemmerd worden. Zowel Hekkenberg als Lem behandelen reële optietheorie om te verkennen hoe meer flexibiliteit ingebouwd kan worden in instituties die transactiekosten binnen gebiedsontwikkelingen en herstructurering zouden kunnen optimaliseren. Hier wordt niet verder ingegaan op het spanningsveld tussen zekerheid en flexibiliteit in gebiedsontwikkeling. Wel wordt de wederkerige invloed onderzocht van veranderingen van instituties binnen de stedelijke vernieuwing op elk van de vier niveaus. Dit is schematisch weergegeven in figuur 5.1.



Figuur 5.1 Koppeling theoretisch kader van wederkerige invloed tussen institutionele lagen aan stedelijke vernieuwingsopgave in Nieuw-West interpretatie naar (Williamson, 2000).

In hoofdstuk vier is uiteengezet dat deze invloeden in de afgelopen dertig jaar aanwezig zijn geweest in de vernieuwing in Nieuw-West. In dit onderzoek willen we juist de invloed van institutionele veranderingen op de huidige samenwerking en opgave bestuderen. Daarbij is de terugblik en de conclusies uit hoofdstuk vier waardevol om mee te nemen.

In hoofdstuk drie staat uiteengezet dat de verschillende institutionele lagen elkaar beïnvloeden. In dit onderzoek wordt ingegaan op de invloed van de bovenste twee institutionele lagen op de derde en de vierde laag en tevens op de invloed van de vierde laag op de derde. Het schema in 5.1 kan versimpeld worden door het volgende schema in figuur 5.2. Dit is tevens een verbeelding van de hoofdvraag van dit onderzoek. In de volgende paragraaf wordt uiteengezet op welke wijze deze verbanden geanalyseerd.



Figuur 5.2 Schematische versimpeling van onderzoeksvraag: "hoe beïnvloeden institutionele veranderingen de opgave en mogelijke samenwerkingsmodellen voor de stedelijke vernieuwing in Amsterdam Nieuw-West?"

5.2. Methode

Figuur 5.2 geeft schematisch de stappen weer, waarin dit onderzoek is opgezet.

1. Formulering van de informele en formele institutionele veranderingen, die impact hebben op stedelijke vernieuwing in Nieuw-West:
2. Hoe beïnvloeden de veranderingen de samenwerking en afwegingskaders / beoordelingscriteria?
3. Hoe beïnvloeden de veranderingen de opgave in Nieuw-West?
4. Hoe wordt de opgave van stedelijke vernieuwing in Nieuw-West geformuleerd?
5. Hoe beïnvloedt de opgave de samenwerking en afwegingskaders / beoordelingscriteria?
6. Welke samenwerkingsmodellen zijn van toepassing in de stedelijke vernieuwing in Nieuw-West? En hoe worden de afwegingskaders / beoordelingscriteria geïnterpreteerd?

Voor de analyse is een kwalitatief onderzoek gekozen in de vorm van een single case study en interviews. De verbanden van de onderzoeksvraag zijn lastig in kwantitatieve data uit te drukken, bovendien is er weinig geschikte data voorhanden.

Er wordt gebruik gemaakt van een single case study, in Amsterdam Nieuw-West. Belangrijkste redenen om hiervoor te kiezen is dat de vernieuwing van Nieuw-West begon rond 1990 en is nog in volle gang. Het proces heeft alle (institutionele) veranderingen doorlopen en laat duidelijk de impact van institutionele veranderingen zien. Omdat het om een dusdanig grote operatie gaat met lange doorlooptijd en verschillende partijen, zijn ook verschillende samenwerkingsmodellen aan de orde. Bovendien maken de uniciteit van de type gemeente en corporatie deze casus tot een waardevolle studie (Yin, 2003).

Voor de interviews is gekozen voor individuele gesprekken aan de hand van een semigestructureerde vragenlijst. Een deel van de respondenten is gekozen vanwege hun ervaring met de stedelijke vernieuwing in Nieuw-West in het verleden en een deel vanwege hun huidige ervaring (een aantal

voor beiden). Ook is een mix van deelnemers gekozen met verschillende rollen (assetmanagement, ontwikkeling, directeur / bestuurder, ontwerper, consultant). Tenslotte heeft de verdeling van verschillende belanghebbende partijen waar de respondenten werkzaam zijn of die respondenten kunnen vertegenwoordigen, een rol gespeeld bij de selectie: gemeente, corporaties, marktpartijen, bewoners. De lijst met respondenten staat in bijlage I.

De interviews zijn als volgt opgezet:

- Vooraf is een korte schets van de context van het onderzoek toegestuurd. Hierin stond de context van het onderzoek, hoofdvraag en subvragen uiteengezet. Tevens werd de synthese van de mogelijke verbanden tussen institutionele veranderingen, de opgave en de samenwerkingsmogelijkheden toegelicht.
- Tijdens het gesprek zijn de volgende kernvragen aan bod gekomen:
 - Welke veranderingen beïnvloeden de opgave van stedelijke vernieuwing in Nieuw-West? En hoe?
 - Welke veranderingen zijn er binnen de opgave te zien?
 - Sociaal: leefbaarheid.
 - Fysiek: ruimtelijk, stedenbouwkundig, programma.
 - Hoe zouden belanghebbende partijen met elkaar moeten samenwerken voor de huidige opgave?

De interviews zijn gebruikt om een deel van de historische analyse in hoofdstuk 4 mee uit te werken en te komen tot de tussenconclusie zoals in hoofdstuk 4 geformuleerd. Daarnaast zijn interviews gebruikt om te komen tot aanvullende criteria die het afwegingskader van de samenwerkingsmodellen beïnvloeden, zoals deze in hoofdstuk 6 aan bod komen.

In een expertmeeting is vervolgens de conclusies uit de interviews getoetst. De deelnemers aan de expertmeeting zijn allen professionals bij corporaties, betrokken bij de vernieuwingsopgave in Nieuw-West (zie ook bijlage I), omdat de focus van dit onderzoek vanuit het perspectief van corporaties gedaan wordt. Centraal staat of zij de conclusies herkennen en wat hun inschatting is hoe dit de samenwerking tussen partijen beïnvloedt. Dit wordt behandeld in de conclusie van hoofdstuk 6.

6. RESULTATEN EMPIRISCH ONDERZOEK

6.1. Inleiding

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de uitkomsten van de interviews. Daarnaast zijn ook concept plandocumenten gebruikt om de opgave voor de vernieuwing te formuleren. Het resulteert in een aanvulling van afwegingskaders voor het beoordelen van mogelijke samenwerkingsmodellen.

De opbouw van dit hoofdstuk volgt globaal het stappenplan, zoals in paragraaf 5.2 staat geformuleerd, maar voegt enkele stappen samen, zodat het een beter leesbare structuur krijgt:

1. De eerste stap is de formulering van institutionele veranderingen, die impact hebben op de samenwerking. Dit is een samenvoeging van stap 1 en 2 en wordt in paragraaf 6.2 omschreven.
2. Paragraaf 6.3 gaat in op de huidige opgave van stedelijke vernieuwing in Nieuw-West. Dit is een samenvoeging van stap 3 en 4 uit paragraaf 5.2.
3. De impact van institutionele veranderingen op de opgave en de samenwerking komt in paragraaf 6.4 aan bod. Hier wordt tevens de invloed van de opgave op de samenwerking besproken. Deze paragraaf is op te vatten als stap 5 en 6.

6.2. Informele en formele institutionele veranderingen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de uitkomsten van de interviews, die zich toespitsen op institutionele veranderingen. Globaal zijn de opmerkingen in vier subcategorieën onder te verdelen. Voordat deze omschreven worden, moet benoemd worden dat het onderscheid tussen informele en formele instituties soms lastig te maken is, vanwege de wederkerige invloed, zoals benoemd in paragraaf 2.5. Bovendien worden ook een hoop institutionele veranderingen op het derde niveau van Williamson genoemd door de respondenten. Er wordt in deze paragraaf daarom geen onderscheid meer gemaakt tussen de niveaus.

Ander punt van aandacht is dat de institutie vooral tussen nu (anno 2018) en 2000 vergeleken worden. Hiervoor is gekozen omdat dit overeenkomstige momenten zijn, waarop de partijen op het punt staan om een grootschalige ingreep gezamenlijk / tegelijkertijd in gang te zetten.

6.2.1. Wel of geen verandering in/van de leefbaarheidsproblematiek?

1. Alle respondenten geven aan dat zowel de sociale als de fysieke staat van de stad in z'n geheel beter lijkt te zijn dan 20-30 jaar geleden. Slotermeer en Geuzenveld scoren echter in leefbaarheidsonderzoeken (bijvoorbeeld WIA¹) het laagst van Amsterdam. Alle criteria (onderwijs, inkomen, geweld en gezondheid) wijzen er op dat het om zeer kwetsbare groepen mensen gaat in deze wijken.
2. Volgens alle respondenten wordt de kloof tussen arm en rijk groter. In Amsterdam komt dit tot uiting een groeiende kloof tussen "binnen en buiten de ring". Alle respondenten spreken uit dat het een doel is om de huidige welvaart beter over de stad te verdelen: waarom profiteren ontwikkelbuurten niet sterker en sneller van de welvaart van Amsterdam. De kloof tussen arm en rijk uit zich vooral in onvrede en teleurstelling bij mensen in wijken als Slotermeer en Geuzenveld.
3. Naast de grotere kloof tussen armen rijk is er volgens enkele respondenten ook een groter wordende spanning zichtbaar tussen allochtone en autochtone groepen. Dat is ook te zien in stemgedrag: nieuwkomer DENK is de grootste politieke partij in Nieuw-West. En ook de opkomst van partijen als PVV in de afgelopen jaren lijkt tekenend voor het feit dat bepaalde bevolkingsgroepen meer tegenover elkaar zijn komen te staan. Deze respondenten vragen zich af of de "binnen-de-ring" politieke partijen genoeg oog hebben voor de "buiten-de-ring" problematieken.

¹ Het onderzoek 'Wonen in Amsterdam' brengt sinds 1995 tweejaarlijks de situatie over het wonen in de stad in beeld. Dit wordt gedaan door gemeente en corporaties samen. <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/ruimte-economie/wonen/onderz-woningmarkt/wia/>

4. De leefbaarheidsniveaus in Nieuw-West zijn verschillend per buurt. In bijvoorbeeld de Wildemanbuurt is de situatie erg vergelijkbaar met 20 jaar terug: weinig sociale cohesie en op alle criteria slechte score. In andere buurten (zoals bijvoorbeeld in Slotermeer) is veel meer trotsheid en cohesie tussen bewoners te zien. In buurten waar reeds vernieuwd is (Osdorp, Slotervaart) is een aanzienlijke verbetering van leefbaarheid zichtbaar. Dit lijkt vooral een gevolg van instroom van nieuwe bewoners en uitstroom van kwetsbare bewoners.
5. Als gevolg van de woningwet 2015 moeten corporaties passend toewijzen². Bovendien is het rijksbeleid erop gericht dat mensen met een zorgvraag zo lang mogelijk zelfstandig blijven wonen. De respondenten werkzaam bij corporaties geven aan dat dit een uitsortering in bewonerspopulaties tot gevolg heeft, de zwakkeren blijven achter: statushouders, ouderen, zorgbehoevende. *“Iedereen die ietsje beter kan, komt niet meer in sociale huur. Daardoor verdwijnt de diversiteit binnen de sociale huur. De gemengde stad komt alleen nog maar tot stand door meer segmenten toe te voegen, zoals bijvoorbeeld middenhuur.”*
6. Respondenten die ook in het verleden actief waren in Nieuw-West benoemen dat in 2000 de integrale benadering veel sterker aanwezig was. Onder integrale benadering wordt enerzijds ruimtelijke fragmentatie op schaalniveau verstaan: ieder voor zich, per buurt, per corporatie, of per stadsdeel. Anderzijds wordt bedoeld dat sociale en fysiek problematieken hand in hand worden aangepakt en dat er sprake is van kruisbestuiving en synergie. De respondenten die nu actief zijn in de stedelijke vernieuwing vinden dat de sociale problematiek in de huidige aanpak (tot nu toe) onderbelicht blijft. *“We blijven sociale problemen met fysieke oplossingen benaderen, dat lijktin de ingenieursgeest van de stedelijke vernieuwers in het DNA te zitten.”*

6.2.2. Participatie: bottom up is meer dan ooit het credo

1. Verandering van bewoners leidt tot verandering van samenwerking. In plaats van seniore, teleurgestelde autochtone bewoners, is er nu een groep van 2^e en 3^e generatie allochtone bewoners, hoger opgeleid en tevens in deze wijken opgegroeid, maar met andere kijk op samenleven. Dit kan leiden tot een positiever participatietraject, doordat deze groep niet uit frustratie deelneemt, maar om daadwerkelijke verbetering voor hun woonomgeving te bewerkstelligen. Door culturele verschillen kan er echter ook een moeizamer participatietraject ontstaan. In plaats van samenwerking wordt er alleen nog maar onderhandeld tussen professionals en huurders. Verwachting is dat per buurt verschilt hoe er op deze nieuwe vernieuwingsambities gereageerd gaat worden.
2. Gemeente Amsterdam, de AFWC en de huurdersvertegenwoordiging werken sinds 2012 samen bij renovatie en sloop-nieuwbouw volgens de “Amsterdamse Kaderafspraken.” Hierin zijn heldere spelregels uitgewerkt. Dit kan opgevat worden als een institutie op het derde niveau van Williamson, waarbij versoepeling van het proces moet leiden tot een succesvoller resultaat. De Kaderafspraken zijn echter gericht op samenwerking op projectniveau. Nu de opgave voor de buurten rondom de Röellstraat op een groter schaalniveau plaatsvindt ontstaat er een behoefte om deze kaderafspraken op gebiedsniveau te maken. Dit staat geagendeerd voor de herziening van de kaderafspraken in 2019.
3. Alle respondenten geven aan dat de samenwerking met bewoners bijzondere aandacht verdient in het verdere traject. Daarbij geven zijn de volgende redenen:
 - a. Huurders en bewoners zijn mondiger geworden. Zij kunnen zich beter organiseren en weten beter de weg naar informatie te vinden, mede door de opkomst van social media.
 - b. Vooral in Slotermeer zijn bewoners “stedelijke vernieuwingsmoe.” Al in 2000 hebben zij af en aan te horen gekregen dat er “iets ging gebeuren.” Mensen zijn vaak cynisch over de planvorming.

² De overheid heeft regels opgesteld, waarin inkomen, recht op huurtoeslag en de grootte van de woning (aantal waarderingspunten) met elkaar in relatie staan. Zie voor meer informatie:

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/woningcorporaties/toewijzen-betaalbare-woningen>

- c. Vanuit de politiek (gemeenteraad) wordt enorm ingezet op participatie. *We voelen het als onze verantwoordelijkheid om de zeggenschap van bewoners te vergroten.* En *“Een grote uitdaging ligt in het vergroten van de zeggenschap van burgers. Met de bewoners, ondernemers, initiatieven en belangenbehartigers willen we nieuwe samenwerkingen aangaan en reeds bestaande banden versterken. Dialoog en co-creatie zijn het uitgangspunt.”* Aldus het coalitieakkoord 2018.
- d. Er lijkt een nieuwe onzekerheid bij professionals te bestaan: er is veel twijfel de wijze waarop bewoners kunnen participeren, waardoor er mogelijk te veel aan bewoners over gelaten wordt, zonder genoeg visie. Gevaar is een verzameling van klein projectjes. *“Deze onzekerheid is belemmerend voor creativiteit.”*
- e. Een kans is dat de acceptatie van de noodzaak van duurzaamheidsingrepen en de verdichtingsopgave van bewoners gegroeid is.
- f. *“Er is te veel sprake van planparticipatie en te weinig van doe-participatie.”* Hiermee wordt bedoeld dat participatie plaatsvindt met het doel om draagvlak te creëren, niet om bestaande problemen / aandachtspunten te ontdekken en op te lossen. Daarmee wordt de teleurstelling bij bewoners vergroot. Er wordt te laat in het proces met bewoners gesproken. Het gesprek moet bewoners zou meer gevoerd moeten worden met andere type mensen (geen plantontwikkelaars, maar met conceptontwikkelaars en gebiedsbeheerders) om echt bottom up informatie uit de buurt te halen. Bovendien zouden gemeente en corporaties veel sterker m.b.v data research de feiten kunnen analyseren om tot een gewenste plan te komen. Dit vraagt ook om andere expertise (data analisten) in het vernieuwingsproces.

6.2.3. Verandering van het speelveld, de organisaties en hun cultuur

1. Het aantal corporaties en stadsdelen (instituten) is enorm afgenomen ten opzichte van eind jaren 1990. Het aantal actoren is overzichtelijker. Eind 1990, begin 2000 stond enorm in het teken van het optuigen van samenwerkingsverbanden die transactiekosten zouden verlagen. Samenwerking en besluitvorming zouden nu simpeler moeten zijn, doordat het aantal spelers en hun belangen overzichtelijker is.
2. *“Corporaties en gemeente zijn enorm met zichzelf bezig. Zowel In 2000 als nu”.* Constante verandering en reorganisaties en aanpassing van takenpakket, rolverdeling en verantwoordelijkheden, zorgen ervoor dat organisaties continu bezig zijn om hun positie te herijken. Zij worden daarmee onbetrouwbare partners voor elkaar en marktpartijen, maar vooral voor bewoners, want welke beloftes kunnen zij doen? Er lijkt geen helderheid te zijn over grote lijnen: er is geen centraal punt (zoals Bureau Parkstad) van waaruit gestuurd wordt. Er worden losse afspraken per corporatie gemaakt. Er is nu onduidelijkheid over integrale afstemming.
3. De respondenten van de betrokken corporaties benoemen dat de corporaties eigen en gedeelde belangen hebben. Omdat een samenwerkingsverband zoals Far West niet meer van toepassing is, moeten corporaties eerst gezamenlijk uitwerken wat de gedeelde belangen zijn en goede afspraken maken hoe daarmee verder gewerkt wordt. Daarna kan pas het gesprek met de gemeente gevoerd worden.
4. De helft van de respondenten benoemt dat het toezicht op corporaties is veranderd als gevolg van de parlementaire enquête en nieuwe woningwet. Dit heeft tot gevolg dat er minder sprake is van een top down cultuur: minder macho, minder autoritair leiderschap, minder overtuigd van een maakbare samenleving en daardoor minder scherpe sturing van bovenaf. Ook bij de gemeente heerst minder een cultuur van “vuist op tafel”. Dit vraagt om een opener vizier wat betreft leiderschap. Deze hoeft niet meer perse vanuit de “klassieke leiders” (wethouder, directeur) te komen, maar kan ook uit een breder netwerk en vanuit andere plekken in de organisaties komen.
5. Eén respondent geeft aan dat er op dit moment in de samenwerking tussen corporaties en gemeente te weinig aandacht is voor zaken als vertrouwen, persoonlijke verbindingen en relaties, etc. Deze aandacht is van belang om een samenwerking een grotere kans van slagen te geven.
6. Opnieuw blijven marktpartijen in de haalbaarheidsfase buiten zicht met het mogelijk gevolg dat kennis en innovatie buiten zicht blijft. Het blijft in deze fase vooral een aangelegenheid tussen

corporaties en gemeente. Is hier sprake van een van een ingebakken cultuur van wantrouwen bij corporaties en gemeente naar marktpartijen?

6.2.4. Druk op de Amsterdamse woningmarkt

1. Slotermeer en Geuzenveld lijken voor het eerst mee te doen in de Amsterdamse woningprijsgekte. Dat betekent enerzijds een kans om nieuwe doelgroepen aan te trekken die de gewenste differentiatie tot stand kunnen brengen, anderzijds kan het een bedreiging betekenen voor doorgroeiërs uit de buurten.
2. De respondenten vanuit de gemeente benoemen dat er meer prioriteit vanuit de centrale stad naar de “nieuwe gebieden” uitgaat. Dit is geen nieuw verschijnsel. De transformaties (Houthavens, Amstelkwartier, Stadshavens, Zeeburgereiland, Noordelijke IJ-oeveren) en uitbreiding van IJburg zijn bij professionals en bij politici populairder, meer sexy. Bovendien zijn er vanuit verdichtingsoptiek veel hogere aantallen te behalen. Een sterke lobby binnen de gemeente blijft noodzakelijk om de urgentie van de aanpak van Nieuw-West op de politieke agenda te houden.

In de volgende paragraaf wordt eerst de huidige opgave tegen het licht gehouden. Vervolgens worden in paragraaf 6.4 de bovenomschreven uitkomsten uit de interviews in verband gebracht met het beoordelen van samenwerkingsmodellen.

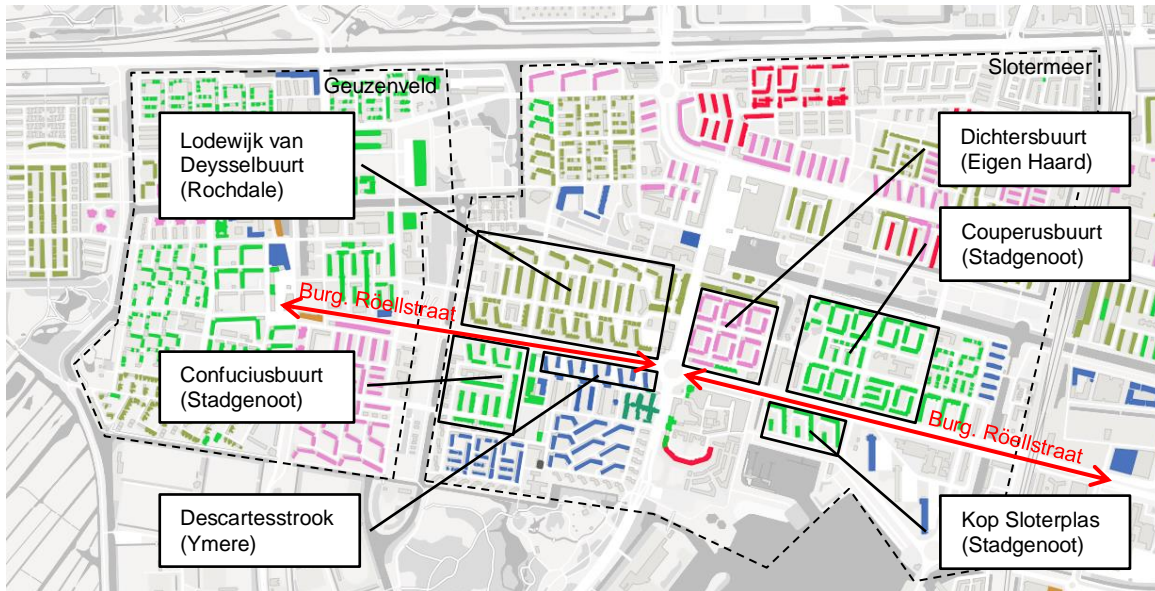
6.3. De huidige vernieuwingsopgave in Nieuw-West

Deze paragraaf is het resultaat van de interviews en de (concept-)visie documenten van de verschillende belanghebbende corporaties en de concept principenota (Gemeente Amsterdam, 2018), naar verwachting vast te stellen eind 2018.

6.3.1. Ontwikkelbuurten, casus “Röellstraatbuurten”

Omdat een aantal buurten achter blijft op uiteenlopende indicatoren (veiligheid, werkloosheid, opleiding, gezondheid), heeft de gemeente Amsterdam vastgesteld dat zij geld en capaciteit wil vrij maken om deze buurten aan te pakken (Gemeente Amsterdam, 2017) “Samen met corporaties en marktpartijen zullen we de hernieuwde ambities voor de ontwikkeling van de buurten vormgeven, hun investeringskracht benutten en de behoefte aan regie op de samenhang, voortgang en prioritering invullen.” Het gaat om 32 buurten (“ontwikkelbuurten” genoemd) in Nieuw-West (19), Noord (8) en Zuidoost (5). Het (nieuwe) college wil komende jaren 40 miljoen euro investeren (Veen, 2018)

Voor Slotermeer en Geuzenveld wordt één Principenota voorbereid door de gemeente. De Principenota gaat deels over de aanpak van een aantal buurten aan / rondom de Burgemeester Röellstraat in Amsterdam (zie figuur 6.1), maar geeft ook de ambities aan voor andere buurten. De belanghebbende corporaties hebben hun input kunnen leveren voor de principenota, maar het is een gemeentelijk stuk. Voor dit onderzoek staat de samenwerking tussen partijen voor de buurten aangegeven in figuur 6.1, centraal.



Figuur 6.1 Corporatiebezit en ontwikkelbuurten rondom Burgemeester Röellstraat, van toepassing tijdens interviews. (bron: <https://maps.amsterdam.nl/afwc/> en eigen bewerking)

Een aantal zaken vallen op in de concept Principenota (versie 6 juli 2018) (Gemeente Amsterdam, 2018):

- Als aanleiding wordt de sociaal-maatschappelijke urgentie genoemd. De nadruk van het document ligt echter op de ruimtelijke opgaven in het gebied. Ook de deelprojecten bestaan uit ruimtelijk ingestoken ingrepen.
- De rol van de bewoners komt expliciet naar voren. Een participatieplan is geen onderdeel van de principenota, maar corporaties en gemeente hebben het hoog op de agenda staan en bereiden een communicatietraject met de buurten voor. De wethouder wil de principenota pas aan de raad voorleggen als er een consultatie bij bewoners heeft plaatsgevonden.
- De herprofilering van de burgemeester Röellstraat wordt als ruggengraat van de planvorming gezien om twee redenen: ruimte voor extra woningen en versterking van verbinding van Slotermeer en Geuzenveld met de omliggende stad.
- Verdichting speelt een centrale rol in het stuk. Zoekgebieden en programmatische bandbreedtes staan aan de basis van financiële afspraken.
- Financiële haalbaarheid van de grondexploitatie is door de partijen (gemeente en corporaties) afzonderlijk verkend, maar deze hebben hier echter nog geen afstemming over gehad. De onduidelijkheid over het onderwerp van financiële haalbaarheid speelt een grote rol in de totstandkoming van de samenwerking (zie ook paragraaf 6.4).

6.3.2. De opgave is deels anders en deels hetzelfde als in 'Richting Parkstad 2015'

In de interviews worden verschillende zaken genoemd

1. Programmatisch zijn alle, bij de huidige opgave betrokken, respondenten het er over eens dat de focus op verdichting in de huidige opgave sterker is dan voorheen. De urgentie van beschikbaarheid van meer woningen wordt door alle partijen gevoeld. Er heerst daarbij ook een gevoel van haast, een drang om snelheid te maken met het realiseren van nieuwe woningen. Eén respondent noemt echter dat de zoektocht naar verdichtingslocaties binnen de bebouwde omgeving reeds in de jaren 1990 aan orde was, zij het minder gestructureerd. In 2016 zijn bijna 9.500 nieuwe woningen gebouwd en 7.000 gesloopt, aanzienlijk minder dan gepland in Richting Parkstad 2015 (Parkstad, 2001) (Nio e.a., 2016). Voor Geuzenveld en Slotermeer ligt nu de ambitie om circa twee keer zoveel woningen terug te bouwen dan er gesloopt worden.

- a. Zowel de gemeente als (een deel van) de corporaties is genuanceerder over de sloopopgave: dit moet met bewoners afgestemd worden, voor er harde uitspraken over aantallen gedaan kunnen worden.
 - b. Net als in Richting Parkstad 2015 ligt de focus op differentiatie van sociaal en markt woningen om meer menging van verschillende doelgroepen te realiseren. Middensegment (huur) is daarbij een nieuw politiek speerpunt.
 - c. Behoud van het aantal sociale huurwoningen is een doelstelling. Dit wordt gedragen door corporaties en gemeente, al is niet helder hoe hier scherp op gestuurd wordt op wijkniveau. Het voornemen is om afspraken te maken in bandbreedtes, waarbij in de loop van de tijd bijgestuurd kan worden op aantallen of op afspraken. Dit lijkt overeen te komen met de afspraken in de Parkstaddeal.
2. Alle respondenten noemen de noodzaak van de duurzaamheidsopgave (aardgasvrij, hogere energieprestatie, circulariteit) als grote wijziging ten opzichte van 20 jaar geleden. Hoewel Bureau Parkstad aandacht had voor de energietransitie (Ligthart e.a., 2000) en er een Warmtenetconvenant voor nieuwbouwprojecten tussen nutspartijen, gemeente en corporaties tot stand is gekomen, is de focus op de energietransitie veel groter in de huidige vernieuwingsopgave. Respondenten geven aan dat dit op kortere termijn voor hogere investeringskosten zorgt en twee respondenten (buiten de corporaties en de gemeente) denken dat de aanpak drastisch anders zou moeten om het Gerealiseerd te krijgen:
 - a. Bouw- en exploitatiesystematiek moet anders: circulair, kortere of langere levensduur, van bezit naar dienstverlening.
 - b. Ook de ontwerpbenadering zou anders ingestoken moeten worden: integrale benadering van landschap en vastgoed.
 - c. Samenwerking met (nieuwe) partijen is daarbij noodzakelijk op gebied van exploitatie, financiering en kennis.
 3. Vier respondenten (zowel bij gemeente, corporaties als overige partijen) benoemen expliciet de focus op het behoud van stedenbouwkundige en architectonische erfgoedwaarde. Twintig jaar geleden was daar minder aandacht voor. Er bestaat echter geen eenduidige visie cultuurhistorische waardering, ook niet binnen de gemeente. Vooral de oostelijke buurten in Slotermeer liggen onder een vergrootglas, vanwege de bestempeling als “Rijkswederopbouw gebied” (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, 2016). Door de vernieuwingen in de afgelopen dertig jaar zijn er ook verschillende particuliere instanties (Bond Heemschut, Van Eesterenmuseum) die zich hard maken voor het behoud van cultuurhistorische erfgoed in Nieuw-West. De behoefte om gebouwen of gebouwensembles zo veel mogelijk in huidige opzet te behouden staat op gespannen voet met de wens om woningen toe te voegen.
 4. Ondanks dat de principenota op schaal van de wijk is gemaakt, wordt de opgave als een optelsom van losse projecten behandeld. Er ligt meer nadruk op buurtniveau (door eigendomsverhoudingen), elke buurt wordt als eigen “scherf” ontwikkeld. Enerzijds is dit een antwoord op de behoefte aan differentiatie, maar tegelijk een bedreiging voor de kracht van Tuinstad als geheel. Differentiatie van landschappelijke, structurele (water, weg en groen verbindingen) en gebouwde omgevingen zouden in z'n geheel moeten worden bekeken. Ook vanuit een duurzaamheidsperspectief.
 5. De helft van de respondenten benoemt dat de context rondom Slotermeer en Geuzenveld verandert. De vernieuwing van Slotervaart en Bos & Lommer is reeds ver gevorderd en in populariteit gestegen. Sloterdijk transformeert van eenzijdig bedrijvengebied naar gemengd woon-werkgebied.

6.4. Impact op de opgave en op de samenwerking

In deze paragraaf worden de uitkomsten van de expertmeeting toegelicht. Tijdens deze bijeenkomst op 19 september zijn verschillende onderwerpen besproken door een team van professionals van de drie betrokken corporaties in de Röellbuurten. Resultaten van de interviews zijn voorgelegd aan de deelnemers van de expertmeeting zoals geformuleerd in 6.2 en 6.3.

De deelnemers herkennen de onderwerpen en erkennen de dilemma's en aandachtspunten. De onderwerpen zijn in deze fase van de samenwerking echter nog te abstract om concreet tot aanvullende beoordelingscriteria voor samenwerkingsmodellen te leiden. De belangrijkste afwegingskaders blijven toch beperkt tot de reeds in hoofdstuk 3 (uit de literatuur) benoemde criteria:

- Karakter van de opgave: de keuze van het samenwerkingsmodel hangt af van de mate van complexiteit van al dan niet noodzakelijke gronduitruil.
- Competenties: aanwezige capaciteit en kennis is sturend in welke rol wordt gewenst in een samenwerking.
- Belangen: de samenhang tussen zeggenschap in het proces, het aandeel en de verdeling van het financiële resultaat en de spreiding van risico's.

Wat betreft de institutionele veranderingen en de opgave wordt door de deelnemers bevestigd dat de onderwerpen zoals in paragraaf 6.2 en 6.3 benoemd, de huidige stedelijke vernieuwing karakteriseren. Het zijn onderwerpen die ook op de agenda staan bij de verder uitwerking van de opgave. Het is lastig om in deze fase al iets te zeggen over de haalbaarheid. De eerste gezamenlijke inschattingen in de grond- en vastgoedexploitatie lijken echter een grote financiële tekorten op te leveren. Wie deze tekorten gaat dragen en in welke mate, zal moeten blijken uit verdere samenwerking met de gemeente.

Daarnaast brengt het besef dat er binnen de samenwerking een scheiding bestaat tussen haalbaarheidsfase en realisatiefase ruimte om na te denken over de wijze van samenwerking tussen corporaties en gemeente. Alle deelnemers omarmen de gedachte: "samen wat moet, apart wat kan."

Ten aanzien van een aantal onderwerpen wordt samenwerking gezocht:

- Er is behoefte bij de corporaties om te komen tot een gezamenlijk "level playing field" voor de financiële uitgangspunten voor de grondexploitatie. Daar hoort ook een "dashboard" bij voor programmatische afspraken: sturen op verdichting en type programma wordt binnen bandbreedtes in afstemming met elkaar gedaan, zonder dat daar van te voren harde aantallen afspraken worden gemaakt.
- Afstemming van de herhuisvestingsopgave van zittende huurders is noodzakelijk om de grote verhuisstromen te organiseren.
- Participatie en communicatie wordt op onderdelen samen gedaan, maar hoofdzakelijk door corporaties zelfstandig in hun eigen buurten.
- Op gebied van planvorming en realisatie wordt de mogelijkheid verkend hoe (en of) gezamenlijke RO procedures, faseringsplanning, ruimtelijke samenhang uitgewerkt kan worden.

Tijdens de bijeenkomst wordt geconcludeerd dat de drie corporaties behoefte hebben aan een samenwerkingsstructuur die de kenmerken vertoont van een *Joint Venture Ultra Light* (zie bijlage II 5A). Een voorstel voor een stuurgroep / werkgroep-structuur waarbij een externe procesmanager de initiatiefnemer is om afspraken te maken namens gemeente en corporaties wordt door de deelnemers omarmd. De eerste stap is om gezamenlijk een (externe) *kwartiermaker* aan te trekken die dat op gaat opzetten.

In deze samenwerking willen corporaties hun vrijheid behouden om binnen hun eigen wijk de planvorming, participatie en samenwerking met de gemeente naar eigen wens vorm te geven, maar parallel op onderdelen afstemming te hebben om op wijkniveau samenhangende ontwikkelingen goed te organiseren.

6.5. Conclusie & Samenvatting

Uit de interviews komen verschillende onderwerpen naar voren, die op te vatten zijn als gevolgen van institutionele veranderingen. Onderwerpen richten zich op sociaal-economische veranderingen, ruimtelijke aandachtspunten en procesmatige gevolgen.

Formele en informele institutionele veranderingen: er is een ander speelveld en de spelers hebben een andere posities (dan ca 15-20 jaar geleden).

- Leefbaarheidsproblematiek is nog steeds een bijzondere punt van aandacht. De kloof tussen arm en rijk, allochtoon en autochtoon vraagt om een sterkere focus op integraliteit tussen sociale problematiek en fysieke oplossingen.
- Behoeftte aan participatie en bottom up invloed is veel sterker dan in het verleden. De samenwerkingsstrategie met bewoners zou mogelijk tegen het licht gehouden moeten worden: van project-participatie naar doe-participatie.
- Er is behoefte aan nieuw leiderschap, transparantie en overtuigende visievorming: top down sturing van vroeger is niet meer aan de orde. Meer aandacht voor vertrouwen en persoonlijke relaties kunnen samenwerking versoepelen.
- De context van de Amsterdamse stadsontwikkeling betekent kansen, maar ook bedreigingen voor de vernieuwing. Daar moet bewuster op ingespeeld en mee omgegaan worden.

Opgave veranderingen: is de stapeling van ambities wel haalbaar?

- Er is een sterkere focus op verdichting en aantallen dan voorheen;
- De duurzaamheidsopgave vraagt om extra financiële middelen en mogelijk een andere aanpak;
- Erfgoedwaardering staat op gespannen voet met verdichtingswens;
- Samenhang tussen de verschillende buurten dient meer bewaakt te worden: ruimte voor differentiatie maar oog voor gedeelde Tuinstad karakteristieken;
- Er moet worden ingespeeld op de veranderende context rondom Sloterveer.

Van belang is dat er een onderscheid gemaakt wordt tussen de samenwerking in de verkenning – haalbaarheidsfase en de samenwerking in de uitwerking – realisatiefase. De complexiteit van de opgave vraagt mogelijk een langere aanloop en daarmee is een ander samenwerkingsmodel in de voorfase mogelijk dan in de daadwerkelijk realisatiefase. Het realiseren dat de voorfase om afstemming van een breder palet aan ambities vraagt en dat deze verkenningsfase om een aparte samenwerkingsstructuur vraagt kan partijen sneller dichterbij elkaar brengen.

Vanuit de corporaties in Nieuw-West bezien staat het credo “samen wat moet, apart wat kan” centraal. Ook wel door De Zeeuw (2018) benoemd als “develop apart together”. Hiervoor lijkt op wijkniveau een samenwerkingsmodel Joint Venture Ultra Light een geschikte samenwerking voor deze verkenning – haalbaarheidsfase.

7. CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN REFLECTIES

Dit afsluitende hoofdstuk bespreekt de conclusies van dit onderzoek en geeft antwoord op de hoofd en deelvragen, zoals in hoofdstuk 1 is geformuleerd.

7.1. Conclusies

Centraal in dit onderzoek staat de volgende vraag:

Hoe beïnvloeden institutionele veranderingen de opgave en het afwegingskader voor samenwerkingsmodellen voor de stedelijke vernieuwing in Amsterdam Nieuw-West?

Institutionele veranderingen leiden tot veranderingen in de opgave van de stedelijke vernieuwing in Nieuw-West. Zij leiden ook tot een nieuw speelveld met andere positie van spelers binnen de stedelijke vernieuwing. Door de stapeling van ambities en de complexere opgave en rollen en taken van stakeholders dient er nauwere samenwerking tussen partijen plaats te vinden het begin van het proces van stedelijke vernieuwing.

Het theoretisch kader van de institutionele niveaus van Williamson en het uiteenzetten van verschillende samenwerkingsmodellen levert een kapstok om de opgave van de vernieuwing scherper te aanschouwen. De verschillende manieren van samenwerking zijn afhankelijk van de fase in het proces en in relatie tot rollen, taken en verantwoordelijkheden. Concreet zijn samenwerkingsorganisaties als Bureau Parkstad en Far West niet meer aan de orde in de huidige vernieuwing van Nieuw-West (derde institutie niveau) en dat levert onduidelijkheid op over vernieuwingsdoelstellingen en het belemmert integrale benaderingen. Corporaties hebben echter overzichtelijker sturingskracht ("eigen" buurten) en scherpere kaders voor financiering en taken (als gevolg van de woningwet 2015) (tweede niveau instituties). Ook de bewoners zelf en hun positie in het vernieuwingsproces is veranderd, mogelijk zelfs versterkt, omdat bottom up en participatie processen vroeger in het proces ruimte krijgen (eerste niveau instituties). Dit alles vraagt om een bewustere en langere aanlooptijd in het benoemen en opstellen van een samenwerking in de verkenning-haalbaarheidsfase.

Het afwegingskader met de drie theoretische beoordelingscriteria voor samenwerking (grondpositie, expertise, risicobereidheid), verandert hierdoor echter niet. Uit dit onderzoek blijkt dat het toepassen van deze beoordelingscriteria voor de klassieke samenwerkingsmodellen (zie bijlage II) wel naar achteren schuift in het proces en dat er in de verkenning-haalbaarheidsfase behoefte bestaat aan partijen om de samenwerking te formaliseren voor deze fase om een zogenaamd *level playing field* te creëren. Van daar uit kunnen tijdens de uitwerking-realisatiefase andere samenwerkingsmodellen uitgewerkt worden (bijvoorbeeld tussen een individuele corporaties en gemeente of tussen specifieke bewonerscommissies en een corporatie).

In het volgende deel van deze paragraaf komen de deelvragen aan bod, die in hoofdstuk 1 benoemd zijn.

Welke institutionele veranderingen zijn relevant voor stedelijke vernieuwing in Nieuw-West?

Vanuit het theoretisch kader is de eerste stap geweest in dit onderzoek om de invloed van institutionele veranderingen in een terugblik over de afgelopen jaren in de stedelijke vernieuwing te bestuderen. Hieruit blijkt dat er tussen alle institutionele lagen over en weer invloeden van veranderingen waarneembaar zijn.

De belangrijkste veranderingen hebben de opgave en samenwerking in de afgelopen vernieuwingsperiodes als volgt beïnvloedt:

Informele institutionele verandering	Impact op opgave en samenwerking
Verandering culturele achtergrond en bevolkingssamenstelling en kijk op integratie	Andere manieren van bewonersparticipatie en nieuwe woonproducten en gebiedspositionering.
Formele institutionele veranderingen	Impact op opgave en samenwerking
Beleids- en wetwijzigingen (brutering, ISV, verhuurdersheffing, meer taken naar gemeentes)	Continue herziening rollen, taken en verantwoordelijkheden tussen corporaties en gemeente.
Introductie Nota stedelijke vernieuwing en herstructurering	Maar aandacht voor integrale sociale & fysieke stedelijke vernieuwing
Governance veranderingen	Impact op opgave en samenwerking
Coalitie vorming (fusies, oprichting samenwerkingscorporaties als Far West, bureau Parkstad)	Vereenvoudiging en eenduidige processen en kwaliteitsborging, maar ook vervreemding van bewoners en te grote focus op aantallen en financiën.
Amsterdamse kaderafspraken: spelregels over samenwerking tussen corporaties, huurders en gemeente	Versoepeling en eenduidige afspraken over het participatie traject
Beperkte rol marktpartijen	Impact niet helder: mogelijke gemiste kansen?
Eenduidig ruimtelijk raamwerk wordt gedefinieerd: "Schotse ruit"	Richtlijnen in de ruimtelijke opgave zorgen voor procesversoepeling (samenwerking)
Veranderingen vraag & aanbod	Impact op opgave en samenwerking
Spanningsveld tussen renovatie en sloop-nieuwbouw	Belemmering samenwerking door onheldere doelstelling
Onenigheid over doelgroepen: voor wie wordt er vernieuwd, huidige of nieuwe bewoners?	Belemmering samenwerking door onheldere doelstelling

Geconcludeerd kan worden dat vooral institutionele verandering op het tweede en derde vlak een versoepeling van processen hebben gebracht (en dus verlaging van transactiekosten). Zij hebben echter niet bepaalde onduidelijkheden weg kunnen nemen, die in de opgave en samenwerking continu voor discussie hebben gezorgd.

In het tweede deel van het onderzoek is op de huidige opgave en samenwerking gefocust. Uit de interviews zien we een aantal institutionele veranderingen ten opzichte van circa 10 tot 20 jaar geleden, maar ook een aantal overeenkomsten. De belangrijkste bevindingen zijn allemaal veranderingen van op het eerste institutioneel niveau van Williamson.

Leefbaarheidsproblematiek is nog steeds een bijzondere punt van aandacht. De kloof tussen arm en rijk, allochtoon en autochtoon vraagt om een sterkere focus op integraliteit tussen sociale problematiek en fysieke oplossingen.
Behoeftte aan participatie en bottom up invloed is veel sterker dan in het verleden. De samenwerkingsstrategie met bewoners zou mogelijk tegen het licht gehouden moeten worden: van project-participatie naar doe-participatie.
Er is behoefte aan nieuw leiderschap, transparantie en overtuigende visievorming: top down sturing van vroeger is niet meer aan de orde. Meer aandacht voor vertrouwen en persoonlijke relaties.
De context van de Amsterdamse stadsontwikkeling betekent kansen, maar ook bedreigingen voor de vernieuwing. Daar moet bewuster op ingespeeld en mee omgegaan worden.

De impact op de opgave en samenwerking komt bij de volgende deelvragen aan bod.

Welke samenwerkingsmodellen zijn relevant voor de opgave en wat zijn hun kenmerken?

Zijn er andere beoordelingscriteria voor corporaties als gevolg van institutionele veranderingen om tot een specifieke samenwerkingsmodel voor een stedelijke vernieuwingsopgave te komen?

De bovenstaande twee deelvragen worden in deze paragraaf samen beantwoord. Institutionele veranderingen leiden mogelijk tot andere samenwerkingsmodellen: zowel gemeente als corporaties hebben grote interne reorganisatie ondergaan en wet – en regelgeving zijn aangepast, waardoor partijen andere verantwoordelijkheden en taken hebben.

Van belang is het onderscheid tussen de samenwerking in de initiatief-haalbaarheidsfase en de samenwerking in de uitwerking-realisatiefase. De complexiteit van de opgave vraagt een langere aanloop. Institutionele veranderingen zorgen ervoor dat er langer in de voorfase afgetast wordt door partijen en dat daar de samenwerking op een andere manier kan worden uitgevoerd. De theoretische opzet van een voorovereenkomst volgens Wolting e.a.(2011), zoals in paragraaf 3.7 benoemd, zou een inhoudsopgave kunnen zijn voor de samenwerkingsafspraken.

Vanuit de corporaties in Nieuw-West bezien staat het credo “samen wat moet, apart wat kan” centraal. Hiervoor lijkt op wijkniveau een samenwerkingsmodel *Joint Venture Ultra Light* een geschikte samenwerking voor deze initiatief-haalbaarheidsfase. Hiermee is flexibiliteit voor de afzonderlijk corporaties om in de uitwerkings-realisatiefase zelfstandig een samenwerkingsmodel met gemeente af te spreken. Het afwegingskader met de drie theoretische beoordelingscriteria voor samenwerking (grondpositie, expertise, risicobereidheid) verandert hierdoor niet. Uit dit onderzoek blijkt echter dat het toepassen van deze beoordelingscriteria naar achteren schuift in het proces.

Wat is de huidige opgave voor stedelijke vernieuwing in Nieuw-West en is deze opgave anders dan afgelopen circa 20-30 jaar?

De grootste veranderingen in de laatste jaren (sinds en tijdens de crisis) zijn:

Er is een sterkere focus op verdichting en aantallen dan voorheen. De vraag naar woonruimte in zowel de sociale huur als vrije sector markt is gestegen.
De duurzaamheidsopgave vraagt om extra financiële middelen en mogelijk een andere aanpak. Aardgasvrij maken van zowel bestaande als nieuwe bouw, circulaire bouw, rainproof, biodiversiteit etc. zorgen voor hogere investeringen en vragen om slimmere integrale oplossingen.
Erfgoedwaardering staat op gespannen voet met de verdichtingswens. Zowel vanuit overheid als vanuit particuliere instanties wordt gepleit voor behoud van cultuurhistorische waarde, terwijl de verdichting vaak vraagt om ruimere interpretatie van ruimtelijke randvoorwaarden.
Samenhang tussen de verschillende buurten dient bewaakt te worden: ruimte voor differentiatie maar met oog voor de unieke Tuinstad karakteristieken. Dit is niet echt een verandering van de oude opgave, maar door verandering van partijen (binnen gemeente en corporaties) dient deze opgave anders benaderd te worden.
Er moet worden ingespeeld op de veranderende context rondom Slotermeer. De buurten worden niet meer gepositioneerd “vanaf de Dam” maar in een andere context met eigen centrum (plein 40-45), eigen recreatie en sportgebieden en ten opzichte van nieuwe stadswijken als Sloterdijk en Havenstad.

7.2. Aanbevelingen en vervolgonderzoeken

- Participatie en bottom-up processen zijn zaken die boven op de agenda van alle partijen staan: hoe kunnen deze processen beter verankerd worden in de samenwerkingsprocessen van de professionele partijen? Niet alleen het moment (vroeger in proces) maar ook in termen van expertise (andere type professionals, geen ontwikkelaars / plannenmakers, maar “mensen” professionals), data analyse, minder gericht op vastgoed, meer gericht op leefomgeving. Ook

ontstaat de vraag of bewoners niet vanuit een andere positie deel kunnen nemen aan de vernieuwing. Niet vanuit het creëren van draagvlak, maar vanuit het bewerkstelligen van het verbeteren van leefkwaliteit. Hoe dit georganiseerd wordt, door wie en welke effecten dit zou moeten hebben op de samenwerking, verdient een nader beschouwing op het raakvlak van vastgoedontwikkeling sociale planologie en communicatiewetenschappen. In paragraaf 3.7 wordt reeds verwezen naar het artikel van Bekkers (2007), waarin de behoefte wordt genoemd om participatie beter te reguleren. De Amsterdamse Kaderafspraken organiseren dit op projectniveau echter niet op gebiedsontwikkelingsniveau. Instituties (tweede of derde niveau) kunnen hier een flinke procesverbetering betekenen.

- In paragraaf 4.5 worden verschillende institutionele veranderingen benoemd en in paragraaf 7.1 wordt naar aanleiding daarvan nog ingezoomd op mogelijke impact op de samenwerking en de opgave in de stedelijke vernieuwing in Nieuw-West. De vraag die ook in 4.5 wordt gesteld is welke institutionele veranderingen nu een positief en negatief effect hebben gehad. Hier wordt slechts beperkt aandacht aan besteed in dit onderzoek. Vooral de effecten van de formele institutionele veranderingen (het effect en belang van ISV subsidie, de woningwet 2015, doorleggen van taken van rijksoverheid naar gemeente etc) zijn onderwerpen die uitgebreid onderzocht zouden kunnen worden: wat zijn de effecten van formele institutionele veranderingen op de rollen, taken en verantwoordelijkheden van corporaties, gemeente en marktpartijen binnen de stedelijke vernieuwing? En welke formele instituties zouden dan nu opnieuw een verbetering kunnen betekenen voor de stedelijke vernieuwing.
- De samenwerking met marktpartijen is in dit onderzoek onderbelicht gebleven en is vooral ingegaan op de samenwerking vanuit het perspectief van corporaties. In het onderzoek “Zij maakt het verschil” (Kazemi, 2010) wordt nadrukkelijk geconcludeerd dat marktpartijen een aanvullende rol kunnen vervullen in de stedelijke vernieuwing. Uit dit onderzoek blijkt dat in de verkenningsfase en haalbaarheidsfase marktpartijen op afstand blijven. Dit is een gevolg van het gebrek aan grondposities van deze partijen in Nieuw-West. Wat betreft expertise, innovatie op gebied van de ambities van de opgave (participatie, duurzaamheid, financiering, risicomangement, planning etc) kunnen deze partijen een rol spelen. Corporaties en gemeente zouden kunnen verkennen hoe zij de input van marktpartijen vroeger in de samenwerking kunnen benutten.
- In hoofdstuk 5 is onderbouwd waarom gekozen is voor een *single case study*. Conclusies uit dit onderzoek kunnen niet zondermeer van toepassing zijn op andere stedelijke vernieuwingen. Zowel de Amsterdamse corporaties als gemeente hebben een uniek karakter binnen de Nederlandse woningmarkt en stedelijke vernieuwingsprocessen. Bovendien heeft Nieuw-West ook een bijzonder karakter (schaal, erfpacht, erfgoedwaardering AUP). Het uitwerken van meerdere casussen in andere gemeentes en met andere corporaties zou een goede aanvulling kunnen betekenen voor de conclusies van dit onderzoek.

7.3. Reflectie

Er wordt in deze paragraaf een onderscheid gemaakt tussen reflectie vanuit wetenschappelijk en inhoudelijk perspectief. De wetenschappelijke reflectie gaat in op de onderzoeksmethode en het proces. De inhoudelijke reflectie behandelt de resultaten van het onderzoek.

7.3.1. Wetenschappelijke reflectie

- De Transactiekostentheorie structureert in belangrijke mate dit onderzoek. Er is in dit onderzoek gebruik gemaakt van een abstracte vertaling van stedelijke vernieuwing naar een transactie. Er is alleen gebruik gemaakt van kwalitatief onderzoek. De mate waarin transactiekosten verlaging tot stand brengt of heeft gebracht als gevolg van instituties is niet aangetoond of uitgezocht.
- Het kwalitatief onderzoek heeft plaatsgevonden met 12 interviews en een expertmeeting. De geïnterviewde zijn voornamelijk respondenten werkzaam bij gemeente en corporaties. Een meer gedifferentieerde groep en een grotere groep zou de resultaten van dit onderzoek sterker kunnen

onderbouwen. Bovendien zouden conclusies verder uitgediept kunnen worden door een enquête en eventueel door meer gewicht te leggen en verschil in prioriteit tussen genoemde onderwerpen.

7.3.2. Inhoudelijke reflectie

- Er is in dit onderzoek een scheiding gemaakt tussen een terugblik en huidige stand van zaken van de institutionele veranderingen in de vernieuwing van Nieuw-West. De scheidslijn tussen huidige situatie en historische situatie is echter niet scherp te trekken. De crisis heeft voor een grote omslag gezorgd op meerdere institutionele niveaus. Dit heeft over een periode van circa 5 tot 8 jaar plaatsgevonden. Conclusies in de terugblik en in de huidige situatie zijn daarom niet altijd even scherp te onderscheiden.
- In Amsterdam Nieuw-West is sprake van erfpacht. Dit drukt een grote stempel op de samenwerking tussen gemeente en corporaties en beïnvloedt hun onderlinge verhouding. De impact van erfpacht op deze samenwerking is niet meegenomen in dit onderzoek.
- Er wordt in dit onderzoek over Nieuw-West gesproken over een verzameling van vernieuwingen binnen het hele stadsdeel. Het onderzoek en de respondenten refereren echter naar een specifiek deelgebied in Nieuw-West, namelijk Slotermeer Zuid. Op verschillende onderdelen is geconcludeerd dat er ook binnen Nieuw-West verschillen zijn (bevolkingssamenstelling, erfgoedwaardering, vernieuwingsnoodzaken etc). Conclusies over de opgave in Slotereer Zuid zullen grotendeels ook voor andere vernieuwingen in Nieuw West (of zelfs anders stadsdelen in Amsterdam) gelden, maar niet op alle onderdelen. Zo is de transformatie van de Burgemeester Röellstraat een unieke opgave.
- Het verloop van dit onderzoek loopt parallel met het optuigen van de daadwerkelijke samenwerking tussen Gemeente, Eigen Haard, Rochdael, Stadgenoot. Afspraken over samenwerking op gebied van participatie, communicatie, grondexploitatie, herhuisvesting en stedenbouwkundig ontwerp vinden plaats terwijl dit onderzoek afgerond wordt. Dit zorgt ervoor dat het een uitermate actueel thema is, maar dat (deel)conclusies uit dit onderzoek ook een beperkte houdbaarheidsdatum hebben.

BIBLIOGRAFIE

- AFWC. (2007, 08). *In eenheid zit kracht: 90 jaar Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties*. Opgeroepen op 08 31, 2018, van Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties: http://www.afwc.nl/uploads/tx_news/AFWC_jubileumuitgave_90jaar_2007.pdf
- AFWC. (2007, 08). *In eenheid zit kracht: 90 jaar Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties*. Opgeroepen op 08 31, 2018, van Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties: http://www.afwc.nl/uploads/tx_news/AFWC_jubileumuitgave_90jaar_2007.pdf
- Ban, R. v. (2014). *Organisatie van grote gemeenten bij stedelijke gebiedsontwikkeling: sturen in een netwerkomgeving*. Delft: Masterthesis scriptie - Faculteit Bouwkunde TU Delft.
- Beekers, W. (2012). *Het bewoonbare land; geschiedenis van de volkshuisvestingsbeweging in Nederland*. Amsterdam: Proefschrift - Vrije Universiteit Amsterdam.
- Bekkers, H. (2007, 05 28). *Burgerparticipatie moet beter worden gereguleerd*. Opgeroepen op 09 01, 2018, van Binnenlands Bestuur: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/burgerparticipatie-moet-beter-worden-gereguleerd.9564722.lynkx>
- Bekkers, H. (207, 05 28). *Burgerparticipatie moet beter worden gereguleerd*. Opgeroepen op 09 01, 2018, van Binnenlands Bestuur: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/burgerparticipatie-moet-beter-worden-gereguleerd.9564722.lynkx>
- Bolt, G., & Kempen, R. v. (2013). Neighbourhood based policies in the Netherlands: Counteracting Neighbourhood effects? In D. Manley, M. v. Ham, N. Bailey, L. Simpson, & D. Maclennan, *Neighbourhood effects or Neighbourhood Based Problems?* (pp. 195-214). Dordrecht: Springer Science and Business.
- Bult-Spiering, M., & Dewulff, G. (2006). *Strategic Issues in Public-Private Partnerships: an international perspective*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.
- Bureau Parkstad. (2001). *Richting Parkstad 2015*. Opgeroepen op 04 21, 2018, van Archiefweb gemeente Amsterdam: <http://amsterdam.archiefweb.eu/#archive>
- Coase, R. (1937). The nature of the firm. *Economica*, 386-405.
- Dekker, E. (2005). *Projectontwikkeling door Woningcorporaties*. Amsterdam: MRE scriptie - Amsterdam School of Real Estate.
- Ecorys. (2006). *Evaluatie Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 2001-2004*. Rotterdam: Ecorys Nederland B.V. in opdracht van Ministerie van VROM.
- Fligstein, N., & McAdam, D. (2012). *Theory of fields*. Oxford: Oxford University Press.
- Gemeente Amsterdam. (2008). *Ramovereenkomst 2008*. Opgeroepen op 04 21, 2018, van Archiefweb Gemeente Amsterdam: <http://amsterdam.archiefweb.eu/#archive>
- Gemeente Amsterdam. (2012, 07 11). *Besluitenlijst 2012*. Opgeroepen op 04 21, 2018, van Archiefweb Gemeente Amsterdam: <http://amsterdam.archiefweb.eu/#archive>
- Gemeente Amsterdam. (2016). *Koers 2025 - Ruimte voor de stad*. Opgeroepen op 12 22, 2017, van Gemeente Amsterdam: <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/volg-beleid/koers-2025-amsterdam/>
- Gemeente Amsterdam. (2017). *Agenda op hoofdlijnen – bestuursopdracht strategische buurtontwikkeling*. Opgeroepen op 12 22, 2017, van Gemeente Amsterdam: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/346693/raadscommissie%20Wonen%202013-12-2017>
- Gemeente Amsterdam. (2018). *Concept Principienota Geuzenveld-Slotermeer (versie 6 juli 2018)*. Gemeente Amsterdam, Ruimte en duurzaamheid & Stadsdeel Nieuw-West. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Hazeu, C. (2000). *Institutionele economie; een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Hekkenberg, E. (2011). *Efficiënte herstructurering*. Amsterdam: MRE scriptie - Amsterdam School of Real Estate.
- Hellinga, H. (2005). *Onrust in park en stad; Stedelijke vernieuwing in de Amsterdamse Westelijke Tuinsteden*. Amsterdam: Het Spinhuis.

- Jong, J. d., & Peek, G.-J. (2014). Andere leiderschapsstijlen gevraagd. *Real Estate Research Quarterly (juni)*, 1-12.
- Jonker-Verkaart, M. (2015). *Stedelijk ontwikkelen nieuwe stijl*. Opgeroepen op 08 27, 2018, van Platform 31: <https://www.platform31.nl/wat-we-doen/kennisdossiers/stedelijke-vernieuwing/publicaties>
- Kazemi, F. (2010). *Zij maakt het verschil*. Delft: Real Estate & Housing, faculteit Bouwkunde TU Delft.
- Kooi, K. (2017). *Handleiding participatieplan Windenergie*. Opgeroepen op 08 31, 2018, van Handleiding participatieplan Windenergie: <http://www.handleidingparticipatieplan.nl/>
- Kuij, R. v. (2014). *Woningcorporaties en vastgoedontwikkeling: fit for use?* Delft: proefschrift Technische Universiteit Delft.
- Lem, A. (2015). *Transactiekostendenken: vloek of zegen?* Amsterdam: MRE scriptie - Amsterdam School of Real Estate.
- Ligthart, F., Verhoog, S., & Gilijamse, W. (2000). *Lange termijn energievisie op ParkStad Amsterdam*. Petten: ECN, in opdracht van Milieudienst Amsterdam.
- Ministerie van I&M. (2014, 03 12). *Gebiedsontwikkeling nieuwe stijl: eerste stappen in de praktijk*. Opgeroepen op 09 01, 2018, van Rijksoverheid.nl: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2014/03/13/gebiedsontwikkeling-nieuwe-stijl>
- Ministerie van VROM (WWI). (2008). *De kracht van samenwerking*. Den Haag: Innovatie Programma Stedelijke Vernieuwing (IPSV) VROM.
- Ministerie van VROM. (1997, 07 14). *Nota Stedelijke Vernieuwing en Herstructurering*. Opgeroepen op 08 31, 2018, van Tweede kamer der Staten-Generaal: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25427-2.html>
- Ministerie van VROM. (2006, 06 02). *Evaluatie van de Wet stedelijke vernieuwing*. Opgeroepen op 08 31, 2018, van Tweede kamer der Staten Generaal: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30606-1.html>
- Nio, I., Reijndorp, A., Veldhuis, W., Blom, A., & Coumou, H. (2016). *Nieuw-West: parkstad of stadswijk*. Haarlem: Trancity Valiz.
- North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press.
- Nozeman, E. (2017). *De initiatieffase van het nieuwe ontwikkelen*. Amsterdam: ASRE Research Center | Amsterdam School of Real Estate.
- Parkstad, B. (2001). *Richting ParkStad 2015*. Amsterdam: Bureau Parkstad.
- Peek, G.-J. (2015). *Veranderstad; Stedelijke gebiedsontwikkeling in transitie*. Rotterdam: Hogeschool Rotterdam Uitgeverij.
- Pennen, v. d. (2016). *Bouwstenen uit de recente geschiedenis van de stedelijke ontwikkeling*. Amsterdam: IOS Press.
- Platform 31. (2018). *Kennisdossier Stedelijke Vernieuwing*. Opgeroepen op 08 29, 2018, van Platform 31: <https://www.platform31.nl/wat-we-doen/kennisdossiers/stedelijke-vernieuwing>
- Platform 31. (sd). *Evaluatie GSB/ISV*. Opgeroepen op 08 31, 2018, van Platform 31: <https://www.platform31.nl/wat-we-doen/kennisdossiers/stedelijke-vernieuwing/zeventig-jaar-stedelijke-vernieuwing/af ronding-en-evaluatie>
- Poelgeest, M. v., Fain, J., Schreuders, H., Desloover, F., Alberse, M., & Conijn, J. (2106). *Drie jaar werken met het DrieKamerModel*. Den Haag: Andersson Elffers Felix, Platform 31, Ortec Finance.
- Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. (2016). *informatie Cultureel Erfgoed*. Opgeroepen op 05 07, 2018, van <https://cultureelerfgoed.nl/publicaties/amsterdam-westelijke-tuin steden- een-wederopbouwgebied-van-nationaal-belang-nr-11>
- Rohde, W. (1996). Sloop en nieuwbouw in naoorlogse wijken: de praktijk. In I. Drontman, *Sloop en nieuwbouw in naoorlogse wijken* (pp. 1-10). Den Haag: NIROV-Netwerk Volkshuisvesting.
- Schulte, G., Sniijders, Q., & Weersch, M. v. (2015, 09). *Het verhaal van de bruterij; financieel op eigen benen*. Opgeroepen op 08 31, 2018, van geschiedenis:

- <https://www.canonsociaalwerk.eu/1995-verzelfstandiging-wocorpo/2015-09-AM-brutering-geschiedenis.pdf>
- Spakman, J. (2011). *Instituties in stedelijke gebiedsontwikkeling*. Rotterdam: MCD scriptie - Master City Developer, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Steenhuis, m., Meurs, P., Rossem, V. v., Schilt, J., Voerman, L., & Walda, M. (2017). *De Nieuwe Grachtengordel - de realisatie van het Algemeen Uitbreidingsplan van Amsterdam*. Bussum: Thoth.
- Sturm-Reijnders, M. (2010). *Gebiedsontwikkeling 2.0*. Amsterdam: MRE scriptie - Amsterdam School of Real Estate.
- Uyterlinde, M., & Velden, J. v. (2017). *Kwestbare wijken in beeld*. Opgeroepen op 08 25, 2018, van Platform 31: <https://www.platform31.nl/publicaties/kwestbare-wijken-in-beeld>
- Uyterlinde, M., Velden, J. v., & Gastkemper, N. (2017, november). *Zeventig jaar stedelijke vernieuwing, Longread kennisdossier Stedelijke vernieuwing*. Opgeroepen op augustus 29, 2018, van Platform 31: <https://www.platform31.nl/publicaties/zeventig-jaar-stedelijke-vernieuwing>
- Valk, W. (2016). *Vertouwen, vertrouwen, vertrouwen!* Amsterdam: MRE scriptie - Amsterdam School of Rea Estate.
- Veen, v. J. (2018). "Jarenlange onzekerheid was voor iedereen slopend". *Nul20, #95 juni*, 8-10.
- Verheul, W., Daamen, T., Heurkens, E., Hobma, F., & Vriends, R. (2017). *Gebiedstransformaties, Ruimte voor durf en diversiteit*. Delft: Section of Urban Development Management TU Delft, i.o.v. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Vos, A. (1996). 'Parkstad': een ruimtelijke strategie voor de aanpak van naoorlogse wijken. In I. Drontmann, *Sloop en nieuwbouw in naoorlogse wijken* (pp. 15-22). Den Haag: NIROV-Netwerk Volkshuisvesting.
- Williamson, O. (1998). Transaction cost economics: how it works; where it is headed. *The Economist* 146 (1), 23-58.
- Williamson, O. (2000). The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, 595-613.
- Wolting, B., Bergman, A., & Pool, M. (2012). *PPS en gebiedsontwikkeling*. Den Haag: SDU Uitgevers B.V.
- Yin, R. K. (2003). *Case Study Research; Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage Publications. Inc.
- Zee, F. v. (2012). *Binnenstedelijke herstructurering door woningcorporaties*. Amsterdam: MRE scriptie - Amsterdam School of Real Estate.
- Zeeuw, d. F. (2007). *De engel uit het marmer: reflecties op gebiedsontwikkeling*. Delft: Technisch Universiteit Delft.
- Zeeuw, F. d. (2018). *Zo werkt gebiedsontwikkeling*. Delft: Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft.

BIJLAGE I

Interviewlijst

	Naam	Functie / rol	Partij *	Datum
1	Marien de Langen	Bestuurder	Corporatie Stadgenoot	10-07-2018 29-08-2018
2	Bart Wortman	Senior assetmanager	Corporatie Stadgenoot (voorheen Far West)	08-06-2018
3	Eric Nagengast	Manager Vastgoed	Corporatie Rochdale (voorheen De Key)	25-07-2018
4	Bart Bozelie	Gebiedsontwikkelaar	Corporatie Eigen Haard	31-07-2018
5	Viviane Regout	Directeur portefeuillevernieuwing	Corporatie Ymere (voorheen Kristal)	31-08-2018
6	Jacques Thielen	(voormalig) Directeur	Corporatie Far West	25-07-2018
7	Hettie Politiek	Procesmanager aanpak ontwikkelbuurten	Gemeente Amsterdam	10-07-2018
8	Pieterjan van Agtmaal	Hoofdontwerper / coördinator stedenbouw Nieuw-West,	Gemeente Amsterdam	31-07-2018
9	Ivan Nio	Stads socioloog/auteur "Nieuw- West: parkstad of stadswijk"	Bewoners / adviseur	24-07-2018
10	Anna Vos	(voormalig) Stedenbouwkundige	Gemeente Amsterdam	30-07-2018
11	Eva Hekkenberg	Ontwikkelingsmanager	Marktpartij AM (voorheen Ymere)	02-08-2018
12	Guido Wallagh	Partner / adviseur	Consultancy Inbo (voorheen De Lijn)	20-07-2018

* Verschillende respondenten zijn in het verleden vanuit andere partijen betrokken geweest bij de stedelijke vernieuwingsopgave in Nieuw-West. Deze andere partij staat tussen haakjes benoemt.

Expertmeeting corporaties 19-09-2018

	Naam	Functie / rol	Partij
1	Niels Raat	Assetmanager	Stadgenoot
2	Bart Wortman	Senior Assetmanager	Stadgenoot
3	Bart Bozelie	Gebiedsontwikkelaar	Eigen Haard
4	Danny Wijnbelt	Directeur Projectontwikkeling	Eigen Haard
5	Bas van Schelven	Gebiedsontwikkelaar	Rochdale
6	Ellen Lommen	Procesmanager	Rochdale
7	Eric Nagengast	Manager Vastgoed	Rochdale
8	Alex Folkertsma	Vastgoedeconoom / Business Controller	Rochdale

BIJLAGE II

In deze bijlage worden zes ideaaltypische samenwerkingsmodellen omschreven aan de hand van drie hoofdvormen wat betreft modelkeuze in de grondexploitatie. De grondexploitatie is het productieproces waarin het bouw- en woonrijp maken plaatsvindt en waar grote financiële kosten en baten (en dus ook grote risico's) mee gemoeid zijn.

Zeven samenwerkingsmodellen in de uitwerking-realisatiefase

Grondexploitatie	Samenwerkingsmodel
Publieke grondexploitatie	1) Traditioneel model 2) Bouwclaim model
Private grondexploitatie	3) Concessiemodel 4) Private exploitatie of exploitatieovereenkomst
Publiek – private grondexploitatie	5) Joint venture (ultra) light 6) Joint venture met nieuw rechtspersoon 7) Gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl

1) Traditioneel of klassiek model

De overheid (vaak gemeente) behartigt alle planvorming, grondverwerving en activiteiten om gronden bouw- en woonrijp te maken. Marktpartijen spelen pas een rol als de uitgifte van bouw kavels voor vastgoedontwikkelingen aan de orde is, dus vanaf de vastgoedontwikkeling- en realisatiefase. Kenmerkend is dat gemeente initiatiefnemer is en volledige sturing heeft op de inhoudelijke kwaliteit van plannen (programma, ruimtelijke etc.) en op de uitgifte prijzen en daarmee op het grondexploitatieresultaat. Daartegenover staat dat gemeente alle risico's draagt.

Kenmerkend voor de speelruimte marktpartijen is dat zij heel concrete randvoorwaarden en kaders meekrijgen (vaak in vorm van bouwvelop, programma, bestemmingsplan) en dat er weinig flexibiliteit voor afwijkingen mogelijk zijn.

Over het algemeen kan gesteld worden dat gemeentes redelijk solitair de gebiedsontwikkeling sturen en daarmee volledig risicodragers zijn. De mate waarin een gemeente gebruik maakt van netwerksturing en externe relaties is afhankelijk van de expertise die de gemeente in huis heeft. In sommige gevallen maakt de gemeente gebruik markttoetsing. Bij de ontwikkeling van Amstelkwartier heeft gemeente Amsterdam bijvoorbeeld gebruik gemaakt van een marktconsultatie bij diverse partijen (ontwikkelaars, corporaties) om te toetsen welke mate van vrijheid en garanties gewenst zijn voor de vastgoedontwikkelingen (Kannegieter, lezing ASRE 30-11-2018.)

2) Bouwclaimmodel

Als er private partijen zijn met grondeigendom binnen het plangebied, dan is een zuivere vorm van het traditionele model niet mogelijk. In het bouwclaimmodel dragen private partijen hun gronden over aan de gemeente, die vervolgens conform het traditionele model de gronden bouw- en woonrijp maakt. Afspraken worden gemaakt over het in aanmerking komen voor de gronduitgifte en bijbehorende bouwproductie. Private partijen kunnen aan deze grondoverdracht voorwaarden verbinden over prijs, programma, planvorming, fasering, etc. het grondexploitatierisico is volledig voor rekening van de gemeente.

Eenzijds kenmerkt het bouwclaimmodel door een grotere invloed van marktpartijen in uitrui ten opzichte van het zuivere traditionele model, anderzijds behoudt de gemeente het volledige ontwikkelrisico en kan met de gronden blijven zitten.

3) Concessiemodel

In dit model stuurt de private partij de gebiedsontwikkeling aan. De gemeente beperkt zich in haar invloed tot het stellen van een aantal randvoorwaarden en het uitvoeren van haar publiekrechtelijke

taken. De marktpartij (concessienemer) koopt te grond van de gemeente voert zowel de grond- als de opstalexplotatie uit voor rekening en risico. Er kan zelfs sprake zijn van het uitvoeren van de beheer en onderhoud na oplevering van het gebied. Gemeente oefent invloed uit via een concessieovereenkomst, waarin afspraken over randvoorwaarden worden vastgelegd.

De Zeeuw (2018) stelt dat een concessiemodel voor een gebiedsontwikkeling eigenlijk alleen geschikt is voor overzichtelijke en eenvoudige gebiedsontwikkelingen. In de meeste gevallen is een intensievere bemoeienis van de gemeente wenselijk en is een pure concessie niet van toepassing.

4) Private exploitatie of exploitatieovereenkomst

Het verschil tussen de private exploitatie en het concessiemodel is dat de gronden bij een private exploitatie reeds in handen zijn van de marktpartij.

Marktpartijen ontwikkelen volgens dit model het vastgoed binnen hun eigen (bestaande) eigendomsgrenzen. De gemeente en de ontwikkelaar(s) maken in een exploitatieovereenkomst afspraken over de dekking van kosten die de gemeente moet maken om de openbare ruimte aan te leggen om de nieuwe ontwikkeling mogelijk te maken. Deze vorm van samenwerking is zeer geschikt voor kleinere ontwikkelingen en is daarmee ook het eenvoudigst van de hiergenoemde samenwerkingen.

5) A) Joint Venture Ultralight

Een samenwerkingsvorm die De Zeeuw (2018) introduceert en ook wel “develop apart together” (DAT) noemt. Deze samenwerking is van toepassing als verschillende financieel-economisch autonome projecten georganiseerd worden in een gemeenschappelijke publiek-private organisatie. Taken die deze organisatie op zich kan nemen zijn bijvoorbeeld:

- Programma, dichtheid, bouwhoogte, openbare ruimte definiëren op hoofdlijnen en kwaliteitsbewaking van afzonderlijke plannen;
- Fasering publieke en private investeringen coördineren en afstemming bouwproductie en verkoop en verhuur;
- Gezamenlijke marketing, placemaking organiseren;
- Organisatie participatie omwonenden en bedrijven;

Het takenpakket van deze publiek-private organisatie kan dus per gebiedsontwikkeling verschillen. Publieke en private partijen betalen gezamenlijk de organisatie. Deze doet geen (grote) investeringen, ontwikkelt niet en voert ook geen grondexploitatie. De Zeeuw benadrukt dat dergelijke samenwerking valt of staat bij het profiel van de gebiedsregisseur (die zowel vanuit gemeente als vanuit marktpartijen kan voortkomen) die deze coördinatie op zich neemt. Deze moet partijen op één lijn weten te houden en gemeentelijke bureaucratie kunnen doorbreken.

5) B) Joint Venture Light

Bij een joint venture light is het takenpakket van de gezamenlijke organisatie groter, waaronder gezamenlijke planvorming, (master-)grondexploitatie en verwerving van (rest)gronden etc. Er kan sprake zijn van een lichte gezamenlijk grondexploitatie maatschappij (GEM). Een master-grondexploitatie bestaat uit overkoepelende afspraak dat alleen per deelgebied gronden worden ingebracht op moment van realisatie, terwijl de overige gronden bij de verschillende publieke en private partijen in eigendom blijven. Op moment van inbrengen van gronden, wordt tegelijkertijd een grondruil uitgevoerd, waardoor grondeigendomsverhoudingen in balans blijven. Investeringen die overstijgend zijn voor deelgebieden (zoals bijvoorbeeld hoofdinfrastructuur) wordt door de samenwerking (bijvoorbeeld GEM) gedaan. De “light” vorm bestaat uit het feit dat de gronden bij partijen zelf in eigendom blijven, waardoor een GEM alleen de rol van bewaker, regisseur en administratiekantoor speelt. De ontwikkeling van Zevenhuizen-Zuid in de Zuidplaspolder vindt volgens dit samenwerkingsmodel plaats.

Een variant hierop noemt Wolting e.a. (2011) de *Joint Venture bij overeenkomst*. Hierin maken partijen gezamenlijk gronden bouw- en woonrijp door het afsluiten van een overeenkomst. De overeenkomst kan worden opgevat als een anterieure overeenkomst volgens de Wro, waarmee de bijdrage en risico van de private partijen in de grondexploitatie is geregeld. Ook hier moet een projectorganisatie opgericht worden met een heldere structuur die de werkzaamheden uitvoert.

6) Joint venture met nieuwe rechtspersoon

Het voeren van een gezamenlijke grondexploitatie is de kern van de samenwerking. De gronden worden ingebracht in een gezamenlijke onderneming: een Grond Exploitatie Maatschappij (GEM). Deze onderneming heeft als taak om de gronden bouw- en woonrijp te maken en bouwrijpe kavels uit te geven. Marktpartijen verzekeren zich van een financiële betrokkenheid van de gemeente, die verder gaat dan alleen publiekrechtelijke medewerking. Gemeentes profiteren van door het risico op de grondexploitatie te delen en toch een regierol te behouden. Deze vorm van samenwerking is veel toegepast bij de ontwikkelingen van VINEX locaties, waarbij private partijen grootschalige grondposities hadden verworven.

Een aandachtspunt is het 'tweepettenprobleem' van de publieke partij. Een gemeente heeft een privaatrechtelijk financieel belang, maar is tegelijkertijd hoeder van het (publiekrechtelijk) gemeenschappelijk belang.

7) Gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl (GONS)

Bij GONS staat niet de eenmalige waardesprong van de grondexploitatie centraal maar een brede waardecreatie die bestaat uit een combinatie van financiële en maatschappelijke doelstellingen: een zogenaamde 'brede business case'. Daarbij is de grondexploitatie één van de onderdelen, naast beheer en onderhoud van de openbare ruimte, de energie-exploitatie of de tijdelijke exploitatie van grond en bestaand vastgoed en de exploitatie van gemeenschappelijke faciliteiten en diensten (Ministerie van I&M, 2014).

Een langjarige grondexploitatie met integrale gebiedsfinanciering door de overheid of een publiek-privaat consortium zou in GONS vervangen moeten worden door meer planflexibiliteit en beperking van financiële risico's. Partijen werken samen bij de visieontwikkeling. De realisatie en financiering van deelprojecten afzonderlijk worden gedaan op moment dat de tijd rijp is voor individuele partijen. Voor specifieke projectonderdelen kunnen nieuwe financiers toetreden, zoals vermogende particulieren, buurtbanken, coöperaties, fondsen (Peek, 2015) (Zeeuw F. d., 2018). Dit betekent nieuwe activiteiten en nieuwe rollen voor initiatiefnemers, private partijen en overheden. Zij moeten actiever aan de slag om gezamenlijk het ontwerp van visievorming, gebiedsmanagement, samenhang en synergie te organiseren met meerdere partijen. In veel gevallen betekent het ook dat er gewoonweg gestart met worden met het zetten van de eerste stappen zetten in bijvoorbeeld de tijdelijke exploitatie en het vergroten van gebiedspotentie door overheidsinvesteringen en het wegnemen van belemmeringen voor transformatie of nieuwbouw (Ministerie van I&M, 2014).

In deze paragrafen zijn nu de drie categorieën besproken, die PPS modellen karakteriseren. Veel literatuurbronnen omschrijven stappenplannen om tot een afweging te komen welk model te kiezen. Hier gaat de volgende paragraaf op in.

