

KETENSAMENWERKING BIJ GEBIEDSONTWIKKELING



Scriptie
Master City Developer

Erasmus Universiteit, Technische Universiteit Delft, Ontwikkeling Bedrijf Rotterdam

Mark Sutherland
Heinenoord, juli 2010

Muziek is voor mij een mechanisme om om te kunnen gaan met wat er in de wereld gebeurt, op een erg abstracte manier. De wereld wordt steeds complexer en ik begrijp dat minimalisme daar een reactie op is. Misschien in een poging alles overzichtelijk te houden en te reduceren, dat is een manier van er mee om gaan. Ik kies er echter voor om die complexiteit te gebruiken in plaats van reduceren. Ik geloof dat complexe muziek de muziek van de toekomst is, aangezien we steeds beter met complexiteit om leren gaan. Je moet accepteren dat je er geen controle op hebt.

- Henrik Schwarz, 2010 -

Voorwoord

Gebiedsontwikkeling gaat over complexiteit. En over hoe je in een complexe omgeving toch de goede richting kan vinden. Complexiteit levert een hoop gedoe op. Dat is zeker zo. Dat geldt ook voor het volgen van de opleiding MCD. Zeker in de laatste maanden zijn er momenten geweest waar ik dacht: "Zoek het allemaal maar lekker uit met je MCD. Mij allemaal net tikje te ingewikkeld".

Toch heeft het werken aan deze scriptie me veel opgeleverd. De werkervaring die ik in de afgelopen jaren heb opgedaan is naast de laatste opvattingen vanuit het werkveld en de wetenschap gelegd. En Geert Teisman heeft me uitgedaagd om mijn eigen ervaringen te gebruiken om het werken aan Zuid – waar toch een belangrijk deel van mijn hart naar uitgaat – in een nieuw perspectief te zetten. Ik heb genoten van het zoekproces en hoop dat er meer mensen zijn die iets hebben aan mijn manier van kijken.

Het citaat wat ik heb gebruikt is van Henrik Schwarz, een Duitse DJ die in tegenstelling tot de vele minimale muziek uit zijn thuisland juist op zoek gaat naar complexiteit. Hierbij vindt hij veel inspiratie in soul en jazz, resulterend in erg interessante uitkomsten. Het aardige is dat er blijkbaar ook in heel andere werelden dan die van de gebiedsontwikkeling gezocht wordt naar manieren om met complexiteit om te gaan. En daarbij complexiteit niet als lastig te beschouwen, maar als een van de grootste uitdagingen van deze tijd!

Ik heb dit kunnen doen omdat dS+V mij daartoe de gelegenheid heeft gegeven. Daarvoor ben ik dankbaar. Het zou mooi zijn als er een vervolg komt zodat meer van mijn collega's in staat worden gesteld om MCD te worden.

Tenslotte een verzoeking van Elodie, mijn wijze dochter van 8: "Papa, ik vind je niet meer zo leuk als vroeger...". De vele uren studie gingen dus blijkbaar ten koste van mijn gezin. Ik ben ze dankbaar dat ze deze rit samen met mij hebben uitgezeten. Er breken andere tijden aan.

Samenvatting

In deze studie wordt onderzocht of ketensamenwerking bij gebiedsontwikkeling helpt om de samenwerking tussen de professionals van de pijlers sociaal, fysiek, economie en veilig te versterken. Een keten is een verband tussen zelfstandige maar tegelijkertijd wederzijds afhankelijke processen, met als doel het bereiken van (betere) maatschappelijke doelstellingen (in de zin van concrete resultaten) van de keten als geheel. Het vertrekpunt van de keten is een maatschappelijke opgave.

1. Onderzoeksvragen

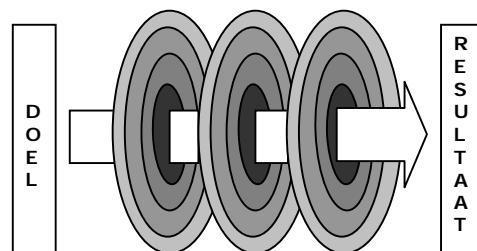
Bij het ontwerp van de onderzoeksmethodiek is gekozen voor een explorerend onderzoek naar de samenwerking bij de gemeente tussen de pijlers sociaal, fysiek, economie en veilig bij drie cases op Rotterdam-Zuid. Dat gebeurt aan de hand van de volgende drie stellingen:

- o *Intensiteit: voordat er sprake kan zijn van samenwerking, moet er **interactie** zijn tussen de professionals vanuit de verschillende pijlers.*
- o *Kader: ketensamenwerking vergt een **kader** dat alle partijen verbindt en dat ruimte biedt om te kunnen reageren op veranderende omstandigheden.*
- o *Besluitvorming: ketensamenwerking en gebiedsontwikkeling zijn beide gericht op het nemen van **integrale besluiten**. Het verbinden van beide vraagt om nieuwe manieren van besluitvorming.*

Het onderzoek bestaat uit een literatuurstudie, interviews, een vragenlijst en een expertmeeting.

2. Conceptueel model

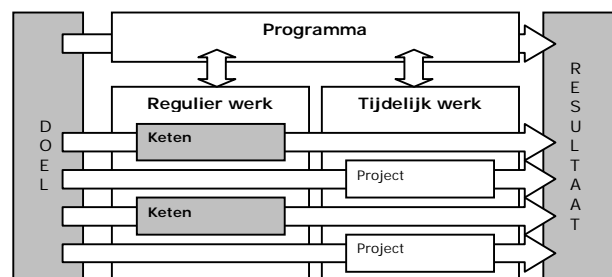
Er is gezocht naar een model op basis waarvan ketensamenwerking bij gebiedsontwikkeling beschreven kan worden. Dit is gedaan aan de hand van een literatuuronderzoek naar gebiedsontwikkeling en de theorievorming rond organiserend vermogen, complexiteit, netwerken en ketensamenwerking. Het model geeft een aantal eigenschappen en kenmerken van ketensamenwerking op een conceptuele manier weer.



De kenmerken van de keten zijn:

- o er is sprake van een vooraf bepaald doel;
- o het doel is gebaseerd op een maatschappelijke opgave;
- o er zijn afspraken gemaakt over hoe dat doel te bereiken;
- o professionals vanuit meerdere instituties of pijlers werken aan het doel;
- o de professionals functioneren in een gelaagde omgeving (project, institutie, systeem).

De keten is geplaatst in de context van gebiedsontwikkeling. Hierbij is ketensamenwerking als een instrument gepositioneerd naast programmatisch en projectmatig werken. Ketensamenwerking zorgt daarbij voor de sturing van het reguliere werk dat in het kader van een gebiedsontwikkeling plaats vindt en de koppeling met de doelen van de gebiedsontwikkeling.



Tenslotte worden een aantal redenen benoemd voor een sterkere koppeling van ketensamenwerking en gebiedsontwikkeling:

- o mogelijkheden om de externe oriëntatie te verbeteren;
- o kansen om regulier werk en projectmatig werk te verbinden;
- o versterken van gedrag gericht op innovatie bij de overheid;
- o de mogelijkheid om op gebiedsniveau meer maatwerk te leveren.

3. Literatuuronderzoek

Op basis van de beschikbare literatuur is gekeken hoe de succesfactoren van het werken aan complexe opgaven en ketensamenwerking zich tot elkaar verhouden. Het blijkt dat een combinatie van beide werkwijzen goed mogelijk is.

Bij het bestuderen van het gemeenschappelijke kader van gebiedsontwikkeling en ketensamenwerking is ingezoomd op het inhoudelijke, het organisatorische en het financiële kader. Er is onderzocht of er sprake is van gemeenschappelijkheid, en hoe strak of hoe ruim het kader is vastgesteld resp. hoe het gehanteerd wordt. Is het gehanteerde kader zowel voor gebiedsontwikkeling als voor ketensamenwerking een vruchtbare voedingsbodem voor samenwerking?

Integrale besluitvorming is benoemd als een belangrijke conditie voor het samenwerken tussen de pijlers. Bij het bestuderen van de cases is onderzocht hoe dit in de praktijk functioneert. Daarnaast is gezocht of er onderscheidende elementen bestaan op basis van de inhoud aan de hand waarvan integrale besluitvorming georganiseerd zou kunnen worden.

4. Veldonderzoek

Het veldonderzoek is opgezet aan de hand van drie cases op Rotterdam-Zuid: Pact op Zuid, Hart van Zuid en de Mijnkintbuurt. De cases verschillen in schaal, aard van de opgave en de manier waarop ze georganiseerd zijn. Ze hebben gemeen dat het in alle drie de gevallen om een integrale opgave gaat.

Voor elk van de cases zijn vijf mensen geïnterviewd. De respondenten zijn geselecteerd op basis van hun betrokkenheid bij de cases en op basis van een vertegenwoordiging uit verschillende lagen van het model (systeem, institutie en project). De respondenten hebben een vragenlijst beantwoord en er is een gesprek gevoerd. De resultaten zijn in een expertmeeting gevalideerd.

5. Resultaten

Intensiteit

De resultaten laten zien dat er gemiddeld tot veel gescoord contacten zijn tussen professionals van de verschillende pijlers. De pijlers sociaal en fysiek hebben de meeste onderlinge contacten. Dat lijkt te wijzen op het feit dat ketensamenwerking vrij veel voorkomt. Het lijkt om verschillende soorten samenwerking te gaan. De indruk bestaat dat bij de meer beleidsmatige onderwerpen er sprake is van netwerksamenwerking. Bij op de uitvoering gerichte samenwerking lijkt sprake te zijn van ketensamenwerking. Feit blijft dat in allebei de gevallen er sprake is van samenwerking tussen de pijlers.

Kader

Gezamenlijke inhoudelijke doelen zijn er meestal wel. Formele afspraken over de samenwerking lijken minder voor te komen. Men lijkt daar niet veel last van te hebben. Bij de samenwerking kan men elkaar goed vinden en men weet ook vrij goed wat de professionals van de andere pijler te bieden hebben. Men is redelijk tevreden met het aantal contacten dat men heeft. Dat wil niet zeggen dat de resultaten van de samenwerking goed zijn, maar men heeft blijkbaar een optimum gevonden dat acceptabel is. Een vrij groot aantal respondenten geeft aan last te hebben van tijdsdruk en een gebrek aan budget en aan focus. Hierdoor gaat energie verloren.

Integrale samenwerking

De condities voor integrale samenwerking scoren niet positief. Integraliteit is iets dat op het niveau van het middenkader in de meeste instituties nog wel georganiseerd is, maar op directieniveau is de verdeling van de verantwoordelijkheden sectoraal. Dat geldt ook voor de organisatie van de gemeentelijke programma's en de verdeling van de subsidies. Binnen het college en op het niveau van de deelgemeenten is er (vaak) wel een gebiedsgerichte verdeling van de portefeuilles. Vooralsnog lijkt de sectorale verdeling van de bestuurlijke portefeuilles dominant. Dit is ook de ervaring vanuit het verleden.

6. Conclusies

Model

Het conceptuele model heeft goed gewerkt in het afbakenen en definiëren van het begrip keten en in het analyseren van de relaties. Het onderzoek heeft geen aanleiding gegeven om het model aan te passen. De voorgestelde integratie van ketensamenwerking en gebiedsontwikkeling is in de praktijk niet aangetroffen.

Conclusies

Uit het onderzoek blijkt dat de wil tot samenwerken zeer aanwezig is. Het bestaan van ketens zorgt daarbij voor een intensivering van de contacten tussen de pijlers. De wisselwerking met gebiedsontwikkeling is daarvoor niet noodzakelijk.

1. De aard van de opgave bepaalt de vorm van de samenwerking

Er zijn verschillende vormen van ketensamenwerking. De verschillen zijn ook terug te vinden bij de geselecteerde cases. Onderscheidend daarbij lijkt de aard van de opgave te zijn.

Bij de meer sociaal getinte opgave van het Pact op Zuid is de samenwerking meer netwerkachtig. Dit blijkt onder andere uit het aantal contacten dat men heeft; dat is groter dan bijvoorbeeld bij de Mijnkintbuurt. Het soort afspraken dat gemaakt wordt is lossier, er zijn andere actoren betrokken (meer private partijen) en de output is meer beleidsmatig (bijv. het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs, het verbeteren van de werkgelegenheid).

Bij de Mijnkintbuurt, als een soort tegenpool, gaat het om een zeer concrete vorm van ketensamenwerking die gericht is op de uitvoering op straat. Hier gaat een intensieve aanpak van de buurt (gebiedsontwikkeling) samen met de inzet van de keten Handhaving Pand en Persoon. De medewerkers komen elkaar geregeld tegen en er is een uitwisseling van informatie. Er kan (nog) niet geconstateerd worden dat de combinatie van gebiedsontwikkeling en ketensamenwerking tot meerwaarde leidt.

Het is niet zo duidelijk of de aard van de opgave ook de omvang van de samenwerking bepaalt. Er zijn wel indicaties in die richting. Het aantal contacten bij Pact op Zuid is groter dan die bij de Mijnkintbuurt. Vanuit de meer netwerkachtige en lossere samenwerking zou dat logisch zijn.

Een relevant onderscheid dat gedurende het onderzoek naar boven kwam, is dat tussen beleidsketens en uitvoeringsketens. De output resp. outcome van beide verschilt, het type actoren verschilt en het proces verschilt. Dat maakt het onderscheidend genoeg om als twee aparte verschijningsvormen van ketensamenwerking behandeld te worden.

2. Het kader is niet bepalend voor de vraag of er wordt samengewerkt; wel voor de mate waarin.

Er zijn gemiddeld tot veel contacten tussen professionals van de verschillende pijlers. Het inhoudelijke kader voor de samenwerking is over het algemeen ruim. Verschillende mate van concreetheid worden meestal niet als een probleem ervaren. De respondenten constateren weinig of geen negatieve druk of beperkingen. Wel wordt regelmatig gerefereerd aan de lastige vertaalslag tussen integrale doelen en sectorale doelen. De professionals voelen de meeste binding met de eigen (sectorale) doelen. De impuls om een relatie te leggen met maatschappelijke doelen (integraal) komt niet van nature uit de professionals.

Organisatorisch en financieel zijn de kaders veel strakker. Een gebrek aan tijd en geld en een overschot aan regels zijn beperkende factoren voor de samenwerking. Door een gebrek aan focus lekt er ook nog eens energie weg. Op de werkvloer is er te veel nadruk op resultaat en te weinig ruimte voor reflectie. Toch blijft men ondanks de druk wel samenwerken. Het beeld lijkt te zijn dat men elkaar daardoor alleen minder tegenkomt. Men geeft aan dat bij meer ruimte ook betere resultaten gehaald zouden kunnen worden.

Als het begrip ruimte wordt gebruikt, dan gaat het in veel gevallen om 'ruimte krijgen'. Het gaat zelden over 'ruimte claimen' of 'ruimte geven'. Men lijkt wel te willen vernieuwen, maar de 'ruimte' om dat ook in de praktijk te brengen is niet erg groot en de houding om die ruimte te claimen of te geven is niet erg sterk ontwikkeld. Dit lijkt bij de uitvoeringsketens sterker te spelen dan bij beleidsketens. Bij de uitvoeringsketens lijkt het kader waarbinnen men opereert strakker. Informele samenwerking ontstaat wel, maar is een vrij wankele basis.

3. Integrale besluitvorming is niet goed verankerd in de instituties

Integrale besluitvorming blijkt zowel uit de literatuur als uit de gesprekken een moeizaam verschijnsel. Hier lijken logische redenen voor te zijn. Een fundamenteel spanningsveld tussen integrale (op verbreding gerichte) en sectorale (op verdieping gerichte) besluitvorming lijkt er voor te zorgen dat een structurele verbetering van de integrale besluitvorming onder de huidige condities niet mogelijk is. Er wordt vanuit sterk gescheiden werelden gewerkt.

Een oplossing zou kunnen zijn om de positie van integrale besluitvorming als 'tegenhanger' van sectorale besluitvorming een sterkere eigen positie te geven. Door het creëren van die positie wordt het mogelijk om los te komen van de eeuwige strijd en de kwaliteit van integrale besluitvorming echt te verbeteren. De verwachting is dat integrale en sectorale processen elkaar op deze manier kunnen versterken.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	5
Samenvatting	7
Inhoudsopgave.....	11
HOOFDSTUK 1 – INLEIDING	13
1.1 Probleemstelling	13
1.2 Inkadering probleemstelling.....	14
1.2.1 Focus op Rotterdam-Zuid	14
1.2.2 Samenwerken tussen de pijlers	15
1.2.3 Ketensamenwerking.....	16
1.3 Doelstelling.....	17
1.4 Onderzoeksvragen	17
1.5 Structuur en leeswijzer.....	18
HOOFDSTUK 2 - ONDERZOEKSOPZET	21
2.1 Het begrippenkader	21
2.2 De onderzoeksvragen.....	24
2.2.1 Intensiteit van samenwerking	24
2.2.2 Kader voor ketensamenwerking.....	25
2.2.3 Integrale besluitvorming.....	26
2.3 Literatuuronderzoek.....	27
2.4 Veldonderzoek.....	28
2.4.1 Keuze van de cases	28
2.4.2 Vragenlijst, interviews en expertmeeting	29
2.4.3 Respondenten	30
2.5 Beoordeling van de indicatoren.....	31
HOOFDSTUK 3 – CONCEPTUEEL MODEL	33
3.1 Ontwikkeling en organiserend vermogen	33
3.2 Beheersing en maakbaarheid achterhaald.....	36
3.2.1 Praattheorie en gebruikstheorie.....	36
3.2.2 Wicked problems	37
3.3 Integraliteit als opgave.....	41
3.4 Gelaagdheid bij gebiedsontwikkeling	42
3.5 Ketensamenwerking als model	45
3.6 De plaats van ketensamenwerking.....	48
3.7 De meerwaarde van ketensamenwerking.....	50
HOOFDSTUK 4 – LITERATUURSTUDIE.....	55
4.1 Ketensamenwerking en gebiedsontwikkeling	55
4.2 Het kader	57
4.2.1 Inhoudelijk kader	58
4.2.2 Organisatorisch kader	60
4.2.3 Financieel kader	62
4.3 Integrale besluitvorming.....	63
4.3.1 Besluitvorming op basis van het proces	65
4.3.2 Besluitvorming op basis van inhoud	70
4.3.4 Besluitvorming op basis van de vraag	72

HOOFDSTUK 5 – VELDONDERZOEK	75
5.1 De cases	75
5.1.1 Pact op Zuid.....	76
5.1.2 Hart van Zuid.....	77
5.1.3 Mijnkintbuurt	77
5.2 De intensiteit van samenwerken	78
5.3 Kader bij ketensamenwerking	80
5.3.1 Inhoudelijk kader	81
5.3.2 Organisatorisch kader	83
5.4 De expertmeeting.....	85
5.5 Opmerkingen over de methodiek	87
HOOFDSTUK 6 – SYNTHESE	89
6.1 Inleiding	89
6.2 Het model.....	89
6.3 De conclusies	90
6.3 Aanbevelingen.....	92
Literatuur	95
BIJLAGEN	100
1. Definities van gebruikte begrippen.....	101
2. Namen geïnterviewden.....	106
3. Resultaten vragenlijst	107
4. Scores per indicator.....	110

HOOFDSTUK 1 – INLEIDING

1.1 Probleemstelling

In mijn dagelijkse werkpraktijk in Rotterdam-Zuid constateer ik een aantal organisatorische ontwikkelingen dat de manier waarop de gemeente aan de bestaande stad werkt beïnvloed.

- De afgelopen jaren is onder maatschappelijke en politieke druk om duidelijke doelen te stellen en verantwoording af te leggen steeds meer nadruk gelegd op een bedrijfsmatige manier van werken, waarbij controlemechanismen een steeds belangrijker plek hebben gekregen. **Innovatie** is niet de primaire focus.
- De **sectorale benadering** is dominant. Zowel de vakkennis als de politieke besluitvorming is veelal sectoraal georganiseerd. Dit heeft geleid tot een veelheid aan normen en regels die een integrale afweging erg moeilijk maken. Er wordt vaak aan deeloplossingen gewerkt. Tegelijkertijd is de vraag naar 'integrale' afwegingen sterker aan het worden.
- **Integrale afwegingen** en oplossingen vereisen dat veel verschillende partijen bijdragen. In de praktijk leidt dit tot een enorme 'drukte' in het proces. Iedereen moet met iedereen samenwerken; besluiten worden moeizaam genomen. Dit gaat ten koste van de doelgerichtheid.
- **Gebiedsontwikkeling** (als vehikel om integrale afwegingen te maken) in de aanpak van binnenstedelijke opgaven is in opkomst, de projectmatige manier van werken is daarbij dominant. De samenhang tussen de projecten (programma-management) en de relatie met het reguliere werk (beheer) kan beter.

Naast deze organisatorische kwesties is ook sprake van inhoudelijke barrières.

- Er is een **kloof** tussen de manier waarop professionals de stedelijke problemen definiëren en hoe gebruikers en bewoners dit ervaren. Die kloof is in de afgelopen jaren niet of nauwelijks kleiner geworden.
- De ketens sociaal, fysiek, economie en veiligheid zorgen ervoor dat partijen zich op hun 'eigen gebied' terug kunnen trekken. Er is geen gemeenschappelijk vocabulaire. Bovendien wordt van veel kanten geroepen dat 'fysiek' niet de oplossing is en dat we de komende jaren meer op een **sociale aanpak** zouden moeten focussen.

De feitelijke situatie van gebiedsontwikkeling op Rotterdam-Zuid kenmerkt zich door lage rendementen en hoge risico's. Marktpartijen willen best aan de slag op Zuid, maar ze leggen de risico's van vastgoedontwikkeling met graagte neer bij de overheid. De overheid had jarenlang voldoende financiële ruimte om de risico's te kunnen dragen. Dat is nu niet meer zo. De gemeente is niet meer in staat om de risico's af te dekken, ze schuift in toenemende mate ook ontwikkelingskosten en personele kosten naar de private sector. Als middel daarvoor worden bijvoorbeeld de anterieure overeenkomsten gebruikt. De transactiekosten van gebiedsontwikkeling stijgen hierdoor, waardoor ontwikkelen op Zuid minder aantrekkelijk wordt. Woningbouw is dus niet meer de motor voor gebiedsontwikkeling op Zuid. Daarom wordt gezocht naar andere manieren om Zuid er bovenop te helpen.

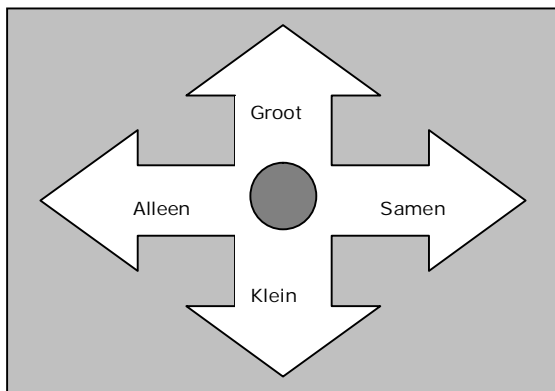
Een relativerende opmerking over de Nederlandse probleemgebieden is op zijn plaats. We hoeven niet ver over de grens om gebieden te vinden die met grotere fysieke of sociale problemen kampen. Dat betekent niet dat we in Nederland precies weten hoe we complexe concentraties van problemen aan moeten pakken. Sterker nog, er is een aantal gebieden in Nederland waarbij sprake is van hardnekkige problemen die we ondanks massieve inzet over een lange periode niet op weten te lossen.

We hebben in de afgelopen decennia op uiteenlopende wijze gewerkt aan de aanpak van de geschetste problemen: projectmatig, programmatisch, procesmatig, gebiedsgericht, integraal, sectoraal, gedecentraliseerd etc. Ondanks al de inspanningen kunnen we constateren dat er langzamerhand bij veel professionals een ongemakkelijk gevoel ontstaat dat die aanpak te weinig opbrengt. Veel probleemgebieden waar we nu aan werken, waren dat twintig jaar geleden ook al. Dat geldt ook voor Rotterdam-Zuid. Het is nog steeds een stadsdeel met grote problemen. Gebiedsgericht en integraal werken is het nieuwe credo van de gemeente Rotterdam. Deze roep is al eerder gehoord. En waarom zouden we nu wel tot de goede oplossingen komen waar het in het verleden onvoldoende is gelukt?

Deze kritische opmerkingen zijn niet bedoeld om de inzet tot nog toe te diskwalificeren, Sterker nog: ik ben zelf de afgelopen jaren onderdeel van de manier van werken en de aanpak van Rotterdam-Zuid geweest. Deze scriptie is bedoeld om een bijdrage te leveren aan de zoektocht naar oplossingen voor Zuid.

1.2 Inkadering probleemstelling

De opgave voor Rotterdam-Zuid is breed. Vraag is hoe hier voor het onderzoek wat meer scherpte in kan komen. Onderstaand een aanzet tot inkadering. Er wordt vanuit een tweetal fundamentele spanningsvelden een keuze gemaakt voor een invalshoek.



Figuur: Schaal en samenhang

Het eerste spanningsveld beschrijft het object: de schaal waarop we werken. Daarbij is het een keuze welke grenzen getrokken worden. Het tweede spanningsveld beschrijft het subject. Gebiedsontwikkeling is mensenwerk. Van individu tot organisatie en netwerk: het resultaat is het meest gebaat bij een optimale combinatie van leiderschap, kennis en vaardigheden. Op beide vlakken liggen mooie onderzoeksvragen.

1.2.1 Focus op Rotterdam-Zuid

Gebiedsontwikkeling is in de woorden van Friso de Zeeuw opgebouwd uit de volgende elementen (Zeeuw, 2007):

- o uiteenlopende functies en belangen in een samenhangend en begrensd plan;
- o planvorming met ruimtelijke investeringen;
- o winstgevende met verliesgevende plandelen;
- o overheid met marktpartijen, maatschappelijke organisaties en bewoners.

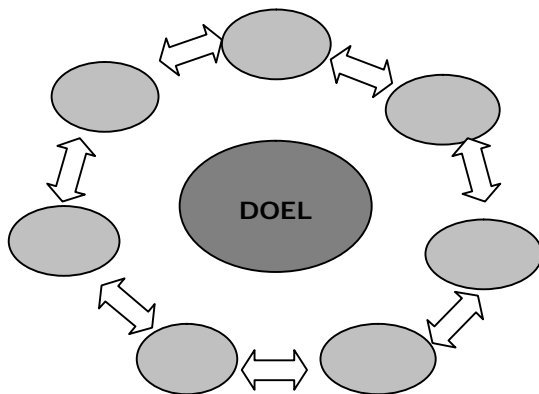
Uit de definitie blijkt dat er niet één nauwkeurig gedefinieerd schaalniveau is waarop sprake kan zijn van gebiedsontwikkeling. Veel van de literatuur over gebiedsontwikkeling gaat over de samenwerking tussen publieke en private partijen. Deze samenwerking krijgt vorm op verschillende schaalniveaus; van projectniveau tot de samenwerking

tussen gemeentelijke, provinciale en rijksoverheid met vertegenwoordigers van de bouw en de ontwikkelaars. Gebiedsontwikkeling is dus niet voorbehouden aan een specifiek schaalniveau. Het biedt geen recept, maar het is een manier om een opgave te definiëren. Daarbij is het soms nodig om een schaa sprong te maken. In de woorden van Riek Bakker: "Soms moet je een probleem groter maken om het op te kunnen lossen." Het omgekeerde geldt natuurlijk ook: soms is het beter om klein te beginnen (Zeeuw, 2007).

Bij het werken aan Rotterdam-Zuid speelt de kwestie van de schaalniveaus ook. Welk schaalniveau is effectief om de aanpak op te baseren? Vanuit de analyse blijkt dat Zuid te maken heeft met forse problemen. Een aanpak van Zuid is dus legitiem. Maar, de keuze voor dit grote schaalniveau heeft consequenties die we vaak vooraf niet goed overzien. Als ingezoomd wordt, bestaat Rotterdam-Zuid uit een ingewikkeld complex van allerlei verschillende gebiedsontwikkelingen, programma's en projecten. Elk met hun eigen dynamiek. De schaal waarop de opgave wordt gedefinieerd zou een bewuste keuze moeten zijn, gestoeld moeten zijn op een goede onderbouwing. In de praktijk bevinden we ons nog vaak in een stadium van bewuste onwetendheid en zijn we al doende aan het leren.

1.2.2 Samenwerken tussen de pijlers

De opdracht voor gebiedsontwikkeling is: "Gij zult samenwerken." In een institutionele omgeving vertaalt dit adagium zich vaak in veel overleg, veel vergaderen, zoeken naar gezamenlijke belangen en het formuleren van gezamenlijk beleid. Veel van de energie gaat hiermee zitten in de onderlinge verhouding tussen alle actoren die bij de opgave betrokken zijn. Deze energie is daarmee niet beschikbaar voor het probleem of de opgave waar het uiteindelijk om gaat. Samenhang is dus blijkbaar niet alleen een deel van de oplossing, maar ook een deel van het probleem.

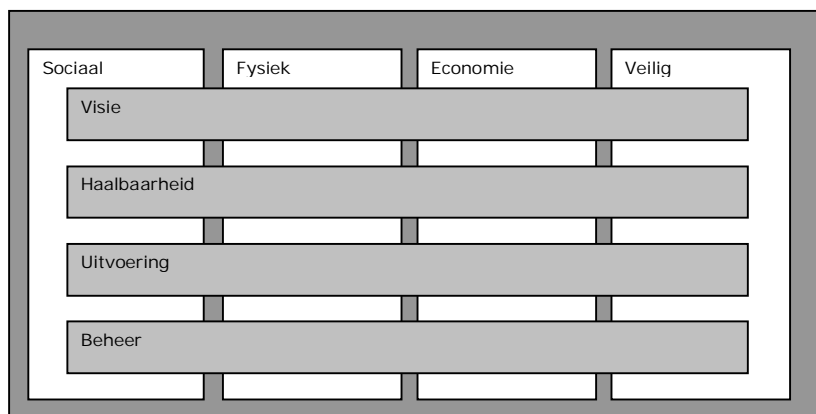


Figuur: Te veel samenwerking leidt af van het doel (vrij naar D. Tetteroo)

Om tot samenhang te kunnen komen is het een belangrijk punt hoe de samenwerking tussen publieke en private partners verbeterd kan worden. Hierbij is het vinden van een gemeenschappelijk belang leidend. Vanuit een gemeenschappelijk belang is het mogelijk om een gezamenlijk doel te stellen. Net zo belangrijk is de samenwerking binnen de overheid. Vanuit het publieke domein wordt de overheid vaak verweten de zaak nodeloos ingewikkeld te maken, met meerdere monden te spreken en heel veel tijd nodig te hebben (vgl. ook de Zeeuw, 2007; Spakman, 2009). Overregulering, weinig bestuurlijke daadkracht, een overheid die niet durft los te laten en Europese mededingingsregels zijn veel genoemde kwesties. Daarnaast zijn factoren als ontbreken van goede trekker en goed procesmanagement, te weinig specialistische kennis, te weinig creativiteit en onvoldoende gevoel van urgentie, ook voor de overheid relevant. Dat rechtvaardigt om de samenwerking bij de overheid onder de loep te leggen.

Gebiedsontwikkeling is een opgave waarbij veel verschillende vakdisciplines betrokken zijn. Elk van de disciplines wordt geacht om zijn of haar bijdrage te leveren aan het gemeenschappelijke doel. Soms is samenwerking tussen de vakdisciplines noodzakelijk, soms moet ieder voor zich een bijdrage leveren.

Bij de invoering van het Grote Steden Beleid (GSB) is het onderscheid geïntroduceerd tussen de pijlers sociaal, fysiek en economie. In het taalgebruik is dit onderscheid ingeburgerd. Het helpt om de inzet van verschillende vakdisciplines te bundelen. Tegelijkertijd geeft het grenzen aan die overbrugd moeten worden. Als we de procesgang van gebiedsontwikkeling koppelen aan de inzet vanuit de verschillende pijlers, dan ontstaat het gevoel dat de bijdrage niet in evenwicht is. Fysiek draagt veel meer bij aan gebiedsontwikkeling dan de andere pijlers. Toch gaat het bij gebiedsontwikkeling over het werken aan een integrale opgave. Vanuit die optiek is het winst als de samenwerking tussen de pijlers verbetert.



Figuur: Pijlers van gebiedsontwikkeling

1.2.3 Ketensamenwerking

De rol van de overheid bij gebiedsontwikkeling is in beweging. De rol van gemeenten lijkt daarbij de komende jaren belangrijker te worden (VROM Raad, 2006). Een tweede trend is de beweging naar meer samenwerking tussen de verschillende bestuurslagen (multi-level governance). Om dat goed te kunnen doen moeten kennis, vaardigheden en instrumentarium aangepast worden aan deze nieuwe context. Er is nog grote kloof tussen intenties en ervaringen (VROM Raad, 2006). Dat geldt niet alleen voor de manier waarop bestuurslagen met elkaar interacteren, maar ook voor de samenwerking binnen een overheidslaag: de gemeente.

Voor Rotterdam-Zuid is de vraag hoe bij gebiedsontwikkeling de aanpak van de overheid verbeterd kan worden? Daarbij zou het bijvoorbeeld een goede stap kunnen zijn om de kloof tussen de ontwikkelingsopgave en het dagelijks beheer te verkleinen. Beheer is wel benoemd als een onderdeel van de opgave van gebiedsontwikkeling, maar het zijn in de praktijk toch vaak andere mensen die met deze opgave aan de slag zijn. De echte ontwikkelaar kenmerkt zich door na te denken over de mogelijkheden van 'tijdelijk beheer' van het vastgoed in de gebiedsontwikkeling. 'Tijdelijk' geeft daarbij aan hoe lang de betrokkenheid van de ontwikkelaar duurt. Het beheer duurt natuurlijk veel langer. Veel van de mensen die met het dagelijkse beheer bezig zijn hebben de beste contacten met de bewoners en werkers in een gebiedsontwikkeling. Het zou dus interessant zijn om te onderzoeken of de koppeling tussen 'ontwikkeling' en 'beheer' niet sterker kan.

Dit zijn in een notendop de overwegingen die een rol hebben gespeeld bij het kiezen van een onderwerp voor deze scriptie en het afbakenen ervan. De laatste stap in het proces van het inperken was de suggestie van Geert Teisman dat het wellicht vruchtbaar kan

zijn om het verschijnsel ketensamenwerking te bestuderen. Het vergde enig onderzoek om de potentie van ketensamenwerking te ontdekken. Maar toen eenmaal het kwartje viel, was het onderwerp van deze scriptie geboren.

1.3 Doelstelling

Op basis van de bovenstaande probleemstelling is gekozen om te onderzoeken of het mogelijk is om de samenwerking tussen de verschillende pijlers (sociaal, fysiek, economie en veilig) binnen de gemeente Rotterdam te verbeteren. Dat is belangrijk omdat goede samenwerking een voorwaarde is om de kwaliteit van integrale gebiedsontwikkeling te verbeteren. De samenwerking tussen de verschillende pijlers wordt bestudeerd aan de hand van het instrument ketensamenwerking.

1.4 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag voor het onderzoek is de volgende:

Helpt ketensamenwerking bij gebiedsontwikkeling om de samenwerking tussen de professionals van de pijlers sociaal, fysiek, economie en veilig binnen de gemeente te versterken?

De hoofdvraag valt uiteen in een vijftal deelvragen:

1. Welke onderzoeksopzet kan geformuleerd worden op basis waarvan de ketensamenwerking tussen de pijlers sociaal, fysiek, economie en veilig bestudeerd kunnen worden?

Subvragen zijn:

- o Wat zijn de relevante begrippen aan de hand waarvan ketensamenwerking bij gebiedsontwikkeling bestudeerd kan worden?
- o Welke onderzoeksvragen kunnen geformuleerd worden?
- o Hoe kunnen de onderzoeksvragen geoperationaliseerd worden?
- o Welke onderzoeksmethodiek kan gebruikt worden om de vragen te onderzoeken?

Deze vragen worden beantwoord in hoofdstuk twee.

2. Hoe kan de theorievorming rond gebiedsontwikkeling en ketensamenwerking gebruikt worden om tot een conceptueel model te komen, aan de hand waarvan de samenwerking beschreven kan worden?

Subvragen zijn:

- o Wat is de betekenis van complexiteit bij gebiedsontwikkeling?
- o Hoe kan je omgaan met complexiteit?
- o Wat is de betekenis van het begrip integraliteit bij gebiedsontwikkeling?
- o Wat is ketensamenwerking?
- o Hoe kan ketensamenwerking gecombineerd worden met gebiedsontwikkeling?
- o Wat is de mogelijke meerwaarde van een combinatie?

Deze vragen worden beantwoord in hoofdstuk drie.

3. Hoe zijn, op basis van de literatuur en de resultaten van het veldonderzoek, de condities voor ketensamenwerking bij gebiedsontwikkeling tussen de pijlers sociaal fysiek, economie en veilig?

Subvragen hierbij zijn:

- Kan je beide werkwijzen combineren?
- Wat zijn de inhoudelijke en organisatorische kenmerken van de drie cases?
- In welke intensiteit vindt samenwerking plaats?
- Hoe zien de condities voor samenwerking er uit na bestudering van het kader (inhoudelijk, organisatorisch en financieel)?
- Hoe zien de condities voor integrale besluitvorming er uit?
- Zijn er onderscheidende elementen aan te wijzen voor integrale besluitvorming?

Deze vragen worden in de hoofdstukken vier en vijf beantwoord.

4. Welke conclusies kunnen op basis van het literatuuronderzoek en het veldonderzoek getrokken worden ten aanzien van de samenwerking tussen de professionals van de pijlers sociaal, fysiek, economie en veiligheid bij gebiedsontwikkeling en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan?

Subvragen zijn:

- In hoeverre geven de onderzoeksresultaten aanleiding om conceptuele model aan te passen?
- Tot welke conclusies leidt dit ten aanzien van de hoofdvraag
- Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan?

Deze vragen zullen worden beantwoord in hoofdstuk vijf.

1.5 Structuur en leeswijzer

In het eerste hoofdstuk worden op basis van de probleemstelling en doelstelling de onderzoeksvragen geformuleerd.

In hoofdstuk twee wordt de onderzoeksopzet beschreven. De stellingen op basis waarvan het onderzoek zal worden gedaan, de operationalisering van de stellingen in een aantal indicatoren en de onderzoeksmethodiek worden behandeld.

In hoofdstuk drie wordt aan de hand van een literatuurstudie een conceptueel model van ketensamenwerking geschetst en wordt ketensamenwerking geplaatst ten opzichte van gebiedsontwikkeling. Afsluitend worden een aantal kansen genoemd als de twee instrumenten gecombineerd worden.

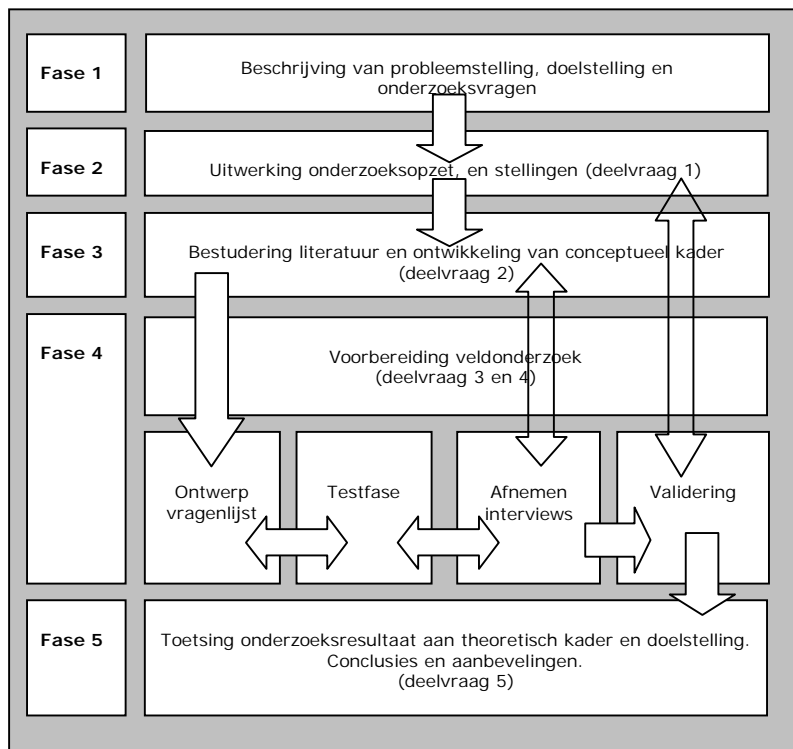
In de hoofdstukken vier en vijf wordt aan de hand van de stellingen uitgewerkt hoe de condities voor ketensamenwerking zijn.

Hoofdstuk vier behandelt een deel van stelling twee (gemeenschappelijk kader) en gaat in op stelling drie (integrale besluitvorming). De resultaten van de literatuurstudie vormen hiervoor de leidraad.

In hoofdstuk vijf worden stelling één (over de intensiteit van samenwerken) en het resterende deel van stelling twee beschreven. Dit gebeurt aan de hand van de resultaten van het veldonderzoek.

In hoofdstuk zes worden de conclusies getrokken en worden aanbevelingen gedaan.

De gevolgde stappen zien er schematisch als volgt uit:



Figuur: Onderzoeksschema

HOOFDSTUK 2 - ONDERZOEKSOPZET

Er is gekozen voor een explorerend onderzoek naar de betekenis van ketensamenwerking bij gebiedsontwikkeling. Hiervoor is de samenwerking tussen professionals van de verschillende pijlers die bij gebiedsontwikkeling onderzocht. Het onderzoek richt zich op de vraag hoe de condities voor die samenwerking zijn. De explorerende opzet biedt inzicht in de wijze waarop professionals omgaan met de samenhang tussen de vakdisciplines die betrokken zijn bij gebiedsontwikkeling. De expertmeeting heeft bijgedragen aan het interpreteren van de gegevens uit de interviews en heeft extra diepte gecreëerd bij het formuleren van de conclusies en aanbevelingen.

2.1 Het begrippenkader

Voor het onderzoek worden een aantal theoretische concepten gebruikt. De stelling is dat een belangrijk deel van het werk bij gebiedsontwikkeling bestaat uit het omzetten van een 'wicked problem' in een 'kenbaar' probleem en vervolgens in een aanpak en maatregelen. Dit proces verloopt globaal in drie stappen: eerst wordt een visie geformuleerd; op basis van de visie worden programmatische doelen geformuleerd; tenslotte worden de programmatische doelen omgezet in projecten. Deze stappen zijn analoog aan de trits doelen, maatregelen en inspanningen.

De uitkomst van dit omzettingsproces van complex naar concreet is niet een mechanische optelsom van elementen, maar is het resultaat van organische interactie tussen mensen (professionals, bewoners, bestuurders, gebruikers, bezoekers, ondernemers, etc.). De waardering van de uitkomst van deze interactie is bovendien ook nog eens tijdgebonden.

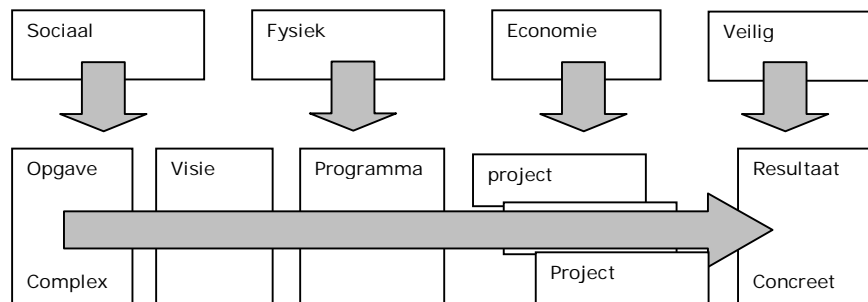
Integraliteit is bij gebiedsontwikkeling is een belangrijk begrip. Uitgangspunt bij gebiedsontwikkeling is dat een meer integrale aanpak van de opgave leidt tot een beter resultaat. Om tot die integrale aanpak te komen, is samenwerking noodzakelijk. Uitgangspunt is daarom: meer samenwerking is goed. Vanuit de literatuur wordt deze stelling voor gebiedsontwikkeling in voldoende mate onderbouwd en aannemelijk gemaakt (zie ook hoofdstuk drie).

Een groot deel van de opgave waarmee we bij gebiedsontwikkeling te maken hebben kan gekarakteriseerd worden als complex (de Zeeuw, 2007). De complexiteit wordt onder andere veroorzaakt door de kloof in o.a. kennis, cultuur en werkomgeving tussen professionals onderling (de stedenbouwer en de buurtbeheerder) en tussen professionals en leken ('deskundigen' en bewoners). Dit maakt de vraag pregnanter wat we doen om deze kloof te overbruggen.

Naarmate we meer inzoomen op de opgave komen er steeds meer concrete kwesties aan de orde die beter kenbaar zijn en makkelijker op een lineaire wijze aangepakt kunnen worden. Om door te kunnen dringen tot die kenbare dimensie en daarbij ook nog eens tot **'goede' resultaten** te bereiken, is het voor professionals nodig om samen te werken aan de definitie van het probleem en – vervolgens – het werken aan oplossingen. Uiteraard is hierbij sprake van een context waarbij niet alleen de rol van professionals telt, maar ook die van bewoners, ondernemers, gebruikers en bezoekers. In deze scriptie wordt gekeken naar de rol van professionals in dienst van de gemeente.

Sinds het Grote Steden Beleid (GSB) is de onderverdeling van professionals in de pijlers sociaal, fysiek en economie vaak gebruikt. De indeling in deze drie pijlers is overigens arbitrair. In de literatuur worden ook een aantal andere pijlers genoemd die gehanteerd

kunnen worden. Voor dit onderzoek is de gangbare indeling in de drie pijlers sociaal, fysiek en economie het uitgangspunt. Specifiek voor de Rotterdamse situatie is dat er een vierde pijler 'veilig' is. Vanwege het lokale karakter van het onderzoek is deze pijler meegenomen.



Figuur: Proces en pijlers

Voor professionals ligt er een bijzondere uitdaging op het vlak van samenwerking. De hoeveelheid kennis op specifieke vakgebieden wordt in de loop van de tijd steeds groter. Er is sprake van een constante verdieping van de kennis. Een ongewild maar onontkoombaar effect van die verdieping, is dat er tegelijkertijd ook sprake is van een dieper wordende kloof tussen specialistische vakgebieden enerzijds en tussen professionals en leken anderzijds. Deze kloof wordt onder andere zichtbaar in gemak waarmee het onderscheid tussen de pijlers sociaal, fysiek, economie (of ontwikkeling en beheer) in de praktijk wordt gehanteerd.

De kwaliteit van samenwerking

Als er een behoorlijke intensiteit van interactie is tussen de professionals van de verschillende pijlers, en de condities voor samenwerking zijn voorhanden, dan hoeft de samenwerking tussen professionals nog niet de benodigde kwaliteit te hebben. Soms gaat het overleg vooral over het afbakenen van elkaars domeinen, waaruit hooguit een non-interventiestrategie voortvloeit. Soms echter zullen partijen onderkennen dat ze hun eigen ambitie alleen maar kunnen bevredigen in coproductie met anderen. Ze gaan dan redeneren vanuit een beeld over gemeenschappelijke producten en formeren zich vervolgens in ketens om deze gemeenschappelijke productie ook echt te leveren.

In deze studie gaan we er van uit dat het begrip kwaliteit contextueel bepaald wordt. Er is geen vaststaande definitie van het begrip en dat wat vandaag als kwaliteit wordt ervaren, is dat morgen wellicht niet meer. In deze optiek is kwaliteit de resultante van een optimaal ingericht proces. Sturing op kwaliteit en beheersing van kwaliteit wordt bereikt door het sturen op en beheersen van de condities van het proces. Door de omstandigheden te optimaliseren, ontstaat een grotere kans op 'kwaliteit'. Om dit goed te kunnen doen, is het noodzakelijk om inzicht te hebben in de factoren die uiteindelijk bepalen of een resultaat als kwaliteit wordt ervaren.

Dit is een indirecte manier om het begrip kwaliteit te benaderen. De aanname is dat de intrinsieke motivatie van professionals altijd gericht is op het **verdiepen** van kennis en inzicht. Deze beweging heeft ingrijpende consequenties: de kloof tussen de verschillende vakgebieden, tussen professional en leek en tussen burger en bestuur wordt groter. Door deze beweging die resulteert in specialisatie, drijven professionals steeds verder af van integrale maatschappelijke doelstellingen of vragen. Dit spanningsveld veroorzaakt voor een groot deel de complexiteit van de opgaven waaraan gewerkt wordt. De sturing zou daarom gericht moeten zijn op het **verbreden** van kennis en inzicht en het verbinden van alle relevante specialismen aan integrale doelen.

Integraliteit is dus een kernbegrip bij het bestuderen van de samenwerking tussen professionals vanuit de verschillende pijlers. Het begrip wordt gebruikt om het

spanningsveld tussen verbreden en verdiepen zichtbaar te maken. Integraliteit is daarbij geen vooraf bekende uitkomst of opgelegd doel, maar het beschrijft de zoektocht naar de optimale relatie tussen een maatschappelijk probleem of een maatschappelijke vraag en de betrokkenheid van de verschillende vakdisciplines bij het geven van een antwoord hierop. De opgave daarbij is om er voor te zorgen dat de vraag centraal blijft staan. Een definitie van de gebruikte begrippen staat in bijlage 1.

Programma, project en keten

Niet alle werkzaamheden die in het kader van een gebiedsontwikkeling plaatsvinden worden programmatisch en/of projectmatig gestuurd. Er worden uiteenlopende termen gebruikt om de niet projectmatig georganiseerde werkzaamheden te benoemen. In mijn eigen werkpraktijk kom ik termen tegen als vaste of doorlopende taken, reguliere werkzaamheden, toetsing of wettelijke taken. De missie en doelstellingen die bij de organisatie van deze werkzaamheden gebruikt worden zijn niet altijd dezelfde als de programmatische of projectmatige doelen die bij een gebiedsontwikkeling worden gehanteerd. Sterker nog: de projectmatige doelen staan regelmatig op gespannen voet met elkaar. Een paar voorbeelden:

- Het belang van de projectleider is om morgen een bouwvergunning af te kunnen geven. Het belang van de bouwinspecteur is het om zorgvuldig te toetsen;
- Het belang van de financieel controller is zorgvuldige financiële verantwoording. Het belang van de projectleider is snelheid, eenvoud en flexibiliteit;
- Het belang van de lijnmanager is maximaal presteren van de vakafdeling. De medewerker voelt zich vaak meer betrokken bij de resultaten van een project;
- Het belang van de beleidsmedewerker milieu is primair om een goede relatie te houden met de toetser die naast hem zit. Dit belang telt zwaarder dan de relatie met de projectmanager.

De voorbeelden maken duidelijk dat programmamanagement en projectmanagement niet in staat zijn om de spanning tussen lijnorganisatie en projectorganisatie op te lossen. Er zijn altijd verschillende en mogelijk conflicterende doelstellingen en loyaliteiten. Dit is een tweede belangrijke factor die complexiteit veroorzaakt. Samenwerken is een belangrijk middel om de spanning tussen de twee organisatievormen op te lossen. De combinatie van gebiedsontwikkeling en ketensamenwerking kan hierin wellicht helpen.

Ketensamenwerking is een specifieke vorm van samenwerken. Uitgangspunt is hierbij dat een aantal organisaties samen werken aan een product of dienst op basis van vooraf gemaakte afspraken. Het is een begrip dat gebruikt kan worden om de samenwerking tussen verschillende pijlers (of organisaties, of vakdisciplines) te beschrijven. Daarnaast is het mogelijk om aan de hand van het begrip ketensamenwerking de niet projectmatig georganiseerde werkzaamheden een plek te geven. Ketensamenwerking is dus potentieel een interessant instrument om de complexiteit beter hanteerbaar te maken.

In de klassieke betekenis van het woord is er sprake van ketensamenwerking als sprake is van een vooraf gemaakte afspraak over een gezamenlijk product. Dit is een topdown benadering van de keten. Bij gebiedsontwikkeling is sprake van een complexe omgeving die het vaak moeilijk maakt om het product en de gewenste kwaliteit vooraf en topdown precies te benoemen. Dat betekent dat bij gebiedsontwikkeling sprake is van een **omgekeerde keten**: het product en de gewenste kwaliteit worden binnen vooraf bepaalde kaders (publiek en privaat) bottomup bepaald in een samenspel tussen de betrokken professionals en bewoners, bezoekers, ondernemers en gebruikers. Meer hierover in hoofdstuk vier.

2.2 De onderzoeksvragen

Het startpunt van het onderzoek is de hoofdvraag:

Kan ketensamenwerking bij gebiedsontwikkeling helpen om de samenwerking tussen de professionals van de pijlers sociaal, fysiek, economie en veilig binnen de gemeente te versterken?

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden formuleren we drie condities die een positief effect hebben op ketensamenwerking en gebiedsontwikkeling:

- o er moet sprake zijn van samenwerking tussen professionals van de verschillende pijlers;
- o er moet een gemeenschappelijk kader op basis waarvan richting gegeven kan worden aan de samenwerking;
- o bij het vastleggen van het resultaat van de samenwerking moet sprake zijn van integrale besluitvorming.

In de volgende paragraaf worden de condities geoperationaliseerd aan de hand van een drietal stellingen en, per stelling, een aantal indicatoren. Definities van de gebruikte begrippen staan in bijlage 1.

2.2.1 Intensiteit van samenwerking

Startpunt voor het bestuderen van ketensamenwerking bij gebiedsontwikkeling is de vraag of er überhaupt wel samengewerkt wordt. Komen mensen elkaar wel tegen? En zo ja in welke mate? Als dat niet het geval is, dan kan er ook geen sprake van samenwerking zijn. Op basis van dit startpunt is de volgende stelling geformuleerd:

Stelling 1:

*Voordat er sprake kan zijn van samenwerking, moet er **interactie** zijn tussen de professionals vanuit de verschillende pijlers.*

Samenwerking is het vermogen om het eigen werk te combineren met het werk van anderen, zodanig dat de resultaten elkaar niet in de weg zitten en mogelijk zelfs versterken.

Daarvoor is allereerst nodig dat partijen investeren in de interactie. De variabele intensiteit stelt daarom vooral het aantal keren dat partijen met elkaar interacteren centraal en het belang dat partijen hechten aan deze interactie (heb je als professional van de pijler 'sociaal' iets aan fysiek of beperkt je de contacten tot een minimum omdat vooral transactiekosten met zich mee brengt en je eigen weghoudt van het echte (= eigen) werk.

De intensiteit van de interactie is een indicator voor de mate waarin de professionals van de verschillende pijlers elkaar kunnen vinden. Wat gebeurt er in de praktijk? Hoe veel professionals vanuit de andere pijlers ken je, hoe vaak komen professionals uit de verschillende pijlers elkaar tegen, hoe structureel zijn de interacties, willen de professionals meer of minder interactie?

De belangrijkste onderscheidende factor bij intensiteit is de vraag of de professionals uit de verschillende pijlers elkaar tegenkomen. Het aantal keren dat ze elkaar tegenkomen is geen indicator voor de kwaliteit van de verbinding. Het zegt eveneens weinig over de condities voor samenwerking. Het zegt wel iets over de aard van het netwerk: het gemak

waarmee professionals elkaar kunnen vinden en het gemak waarmee ze informatie uitwisselen (gezamenlijke vocabulaire) bepaalt voor een deel de effectiviteit van professionals.

De intensiteit wordt geoperationaliseerd aan de hand van de volgende indicatoren:

- o De frequentie van de contacten met professionals van andere pijlers (hoe vaak);
- o Het aantal contacten dat men heeft met professionals van andere pijlers (hoe veel);
- o De regelmaat van de contacten (structureel of incidenteel);
- o De lengte of duur van de samenwerking;
- o De wens om al dan niet vaker contact te hebben met professionals uit andere pijlers.

Deze vijf indicatoren geven een feitelijke indruk van de intensiteit van samenwerken. De indicatoren worden gemeten aan de hand van de antwoorden die de respondenten geven op een schriftelijk voorgelegde vragenlijst.

2.2.2 Kader voor ketensamenwerking

De volgende stap in de vraagstelling gaat over de vraag of er een gemeenschappelijk kader is dat richting kan geven aan de samenwerking. Op basis van deze vraag is de volgende stelling geformuleerd:

Stelling 2:

*Samenwerking vergt een gemeenschappelijk **kader** dat alle partijen verbindt en dat ruimte biedt om te kunnen reageren op veranderende omstandigheden.*

Samenwerking is het vermogen om het eigen werk te combineren met het werk van anderen, zodanig dat de resultaten elkaar niet in de weg zitten en mogelijk zelfs versterken.

Om een zinvolle combinatie te kunnen maken (zodanig dat de resultaten elkaar niet in de weg zitten en mogelijk zelfs versterken), helpt het als er een gemeenschappelijk kader is. Dat kader kan vele vormen aannemen. Een paar voorbeelden: formeel vastgesteld, informeel afgesproken, niet afgesproken maar door jarenlange samenwerking ontstaan; gebaseerd op vriendschap, of hiërarchie; inhoudelijk heel breed en veelomvattend of heel smal en beperkt, heel hard of juist erg plooibaar en flexibel; voor heel veel mensen geldend of alleen voor mij en mijn collega; inhoudelijk of procesmatig etc.

Voor het onderzoek wordt het begrip kader ingeperkt tot de set inhoudelijke, organisatorische en financiële randvoorwaarden waarbinnen professionals vanuit de verschillende pijlers aan een gestelde opgave moet werken. In het onderzoek gaan we na of er sprake is van een gemeenschappelijkheid, hoe strak of hoe ruim het kader is vastgesteld resp. hoe het gehanteerd wordt. Is het kader zowel voor gebiedsontwikkeling als voor ketensamenwerking een vruchtbare voedingsbodem voor samenwerking? Ruimte wordt gedefinieerd als de subjectieve beleving van de professional die hij of zij heeft bij de samenwerking met collega professionals van de andere pijlers. Dit is niet als een aparte indicator benoemd, maar het begrip wordt meegenomen in de beoordeling van de overige indicatoren. In de gesprekken is gelet op hoe men het begrip ruimte gebruikt. We gaan na hoe de bij de gebiedsontwikkeling betrokken partijen het kader ervaren en hoe ze het beoordelen. Bestaan er beelden van wat ketensamenwerking is en heeft men een opvatting over de betekenis van ketensamenwerking.

Het onderzoek bestaat uit het bestuderen van beschikbare literatuur en het stellen van een aantal schriftelijke vragen. Dit is de meer feitelijke kant. Daarnaast worden gesprekken met professionals vanuit de verschillende pijlers gevoerd. Deze gesprekken geven een meer subjectieve invulling van de werkelijkheid.

In het onderzoek kijken we naar de volgende indicatoren:

- o de overeenkomsten tussen de eigenschappen die ketensamenwerking resp. gebiedsontwikkeling succesvol maken;
- o de mate waarin het **inhoudelijk** kader van invloed is op de samenwerking en op de ruimte die er is om te reageren op veranderende omstandigheden. Daarbij wordt gekeken naar:
 - gezamenlijke doelen;
 - kennis van elkaars kunde;
 - gedeeld beeld van ketensamenwerking;
 - verschillen in horizon (lange en korte termijn);
 - schaal van organiseren;
 - inhoud van de opgave (sectoraal en integraal);
 - verschillen tussen thematische en gebiedsgerichte aanpak;
- o de mate waarin het **organisatorisch** kader van invloed is op de samenwerking en op de ruimte die er is om te reageren op veranderende omstandigheden. Daarbij wordt gekeken naar:
 - stedelijk kader;
 - formele afspraken;
 - andere contacten;
 - vindbaarheid van collega professionals;
 - de rol van leiderschap;
- o de mate waarin het **financieel** kader van invloed is op de samenwerking en op de ruimte die er is om te reageren op veranderende omstandigheden. Daarbij wordt gekeken naar:
 - stedelijk kader;
 - de relatie met gebiedsontwikkeling.

De score op al deze indicatoren geeft een indruk van de mate waarin professionals een gemeenschappelijk kader hebben. In bijlage 4 is de score op alle indicatoren samengevat. Hier staat, voor het gemak van de lezer, bij in welk hoofdstuk de indicator behandeld wordt.

2.2.3 Integrale besluitvorming

De derde stelling gaat over de vraag in hoeverre de samenwerking tussen de betrokken professionals in de besluitvorming leidt tot een integraal besluit.

Stelling 3:

*Ketensamenwerking en gebiedsontwikkeling zijn beide gericht op het nemen van **integrale besluiten**. Integrale besluitvorming wordt beter als er een duidelijke knip is tussen sectorale en integrale belangen.*

Er wordt gefocust op het begrip integrale besluitvorming: dit is een belangrijke conditie voor het resultaat van ketensamenwerking resp. gebiedsontwikkeling. Je kan de samenwerking nog zo goed organiseren, als er aan het einde van het proces een sectoraal besluit wordt genomen, dan lopen alle professionals uit de andere sectoren het risico dat alle energie voor niets is geweest. Dat risico wordt kleiner naarmate het besluit een meer integraal karakter heeft. En dat komt het resultaat dus ten goede.

Het vermoeden bestaat dat de eerder genoemde kenniskloof tussen professionals onderling en tussen professionals en leken, gevolgen heeft die niet binnen het systeem opgelost kunnen worden. De twee drijfveren 'verdieping' en 'verbreding' veroorzaken deze kenniskloof. Het onderzoek richt zich op het bestuderen van de relevante literatuur en het leggen van een relatie met de praktijk. Hierbij wordt gekeken naar hoe integrale besluitvorming nu werkt en wat men er van vindt. Naast het bestuderen van de huidige praktijk van integrale besluitvorming wordt gekeken of er mogelijkheden bestaan om een 'knip' aan te brengen in de besluitvorming zodat de integrale kant hiervan beter tot zijn recht kan komen.

De stelling wordt onderzocht aan de hand van de literatuur en de huidige werkpraktijk. Het onderzoek wordt gedaan aan de hand van drie thema's die nader bestudeerd zullen worden en waarbij per thema de volgende indicatoren worden gebruikt:

- proces. Hierbij wordt voor de verschillende lagen van de keten (systeem, institutie en project) gekeken naar de volgende vragen:
 - is er iemand verantwoordelijk voor horizontale resp. verticale integratie;
 - is er een plaats voor integrale besluitvorming;
 - is er een integraal toetsingskader (zie definitie kader in bijlage 1);
 - is er bereidheid tot samenwerken;
- inhoud. Er wordt onderzocht of de inhoud waarover een besluit wordt genomen de basis kan vormen voor de wijze waarop (integrale) besluitvorming georganiseerd kan worden. Hierbij wordt gekeken naar de volgende indicatoren:
 - rationele besluitvorming;
 - 'trial and error' besluitvorming (incrementele besluitvorming);
 - controversiële besluitvorming;
 - grillige besluitvorming;
- oriëntatie. Hierbij wordt bestudeerd of besluitvorming georganiseerd kan worden georganiseerd op basis van de maatschappelijke vraag. Als indicator wordt daarbij het verschil gehanteerd tussen een vraaggestuurd resp. aanbodgestuurd proces.

De mate waarin voldaan wordt aan de indicatoren, bepaalt de mate waarin sprake is van een positieve conditie voor integrale besluitvorming.

2.3 Literatuuronderzoek

Het literatuuronderzoek is een belangrijk deel van de scriptie. Hierin wordt een aantal theoretische benaderingen behandeld die relevant zijn om de begrippen complexiteit en samenwerking meer diepte en betekenis te geven. Aan de hand van de theorie wordt er een mogelijke plaats van ketensamenwerking bij gebiedsontwikkeling geschetst.

Achtereenvolgens wordt stilgestaan bij:

- ontwikkeling als drijfveer;
- organiserend vermogen container van instrumenten om tot integrale gebiedsontwikkeling te komen;
- praattheorie en gebruikstheorie als illustraties van gedrag in een complexe omgeving;
- het concept van complexiteit en 'wicked problems';
- integraliteit als middel om in een complexe omgeving te functioneren;
- ketensamenwerking en ketenomkering als manieren om tot integraliteit te komen;
- de relatie tussen netwerken, ketens en pijlers;
- de rol van projecten en programma's in relatie tot het 'reguliere werk';
- en tenslotte de mogelijke betekenis van ketensamenwerking bij gebiedsontwikkeling.

Het literatuuronderzoek is (uiteraard) niet uitputtend geweest maar biedt wel een bruikbaar houvast voor het ontwikkelen van een conceptueel model van ketensamenwerking bij gebiedsontwikkeling. Daarnaast geeft het meer inzicht in een aantal fundamentele mechanismen die een rol spelen.

2.4 Veldonderzoek

2.4.1 Keuze van de cases

De zoektocht bij gebiedsontwikkeling is om meer gezamenlijk tot resultaten te komen die over de grenzen van de pijlers heen gedragen worden en die een antwoord zijn op een maatschappelijke opgave. In een drietal cases wordt de zoektocht geïllustreerd.

Er zijn drie cases geselecteerd. De criteria die bij de selectie van de cases zijn gehanteerd zijn de volgende:

1. Alle cases liggen op Rotterdam-Zuid;
2. Bij alle cases is sprake van integrale gebiedsontwikkeling waarbij meerdere pijlers betrokken zijn;
3. De cases betreffen verschillende schaalniveaus van gebiedsontwikkeling: Pact op Zuid is grootschalig, Hart op Zuid is een gemiddelde schaal, de Mijnkintbuurt is kleinschalig;
4. De cases hebben een verschillend accent in de verhouding sociaal-fysiek: Hart op Zuid is meer fysiek, Pact op Zuid is meer sociaal, de Mijnkintbuurt is een combinatie.

Rotterdam-Zuid

De keuze voor Rotterdam-Zuid is met name ingegeven door de overweging dat ik jarenlange werkervaring heb in het gebied. Het zou zonde zijn om niet gebruik te maken van deze kennis. De veronderstelling is dat zowel de interviews als de expertmeeting daardoor aan diepte winnen. Hierdoor wordt het mogelijk om scherpere conclusies te trekken.

Op een meer methodisch vlak is er sprake van een vergelijkbare context waarin de gebiedsontwikkelingen plaatsvinden. Hierdoor wordt de mogelijk storende invloed van externe factoren kleiner.

Risico bij de keuze van Rotterdam-Zuid is een vorm van vooringenomenheid bij de onderzoeker ten aanzien van de gegeven antwoorden. Daarnaast is het mogelijk dat zowel de onderzoeker als de respondenten een persoonlijk belang hebben om sociaal wenselijke antwoorden te geven. Tenslotte is het denkbaar dat de onderzoeker vanuit zijn persoonlijke betrokkenheid last heeft van een vorm van blikveldvernaauwing ten aanzien van de analyse van de bestaande situatie.

Ik heb geen persoonlijk belang om de resultaten van het onderzoek mooier of minder mooi te maken dan voorgesteld door de respondenten. Daarnaast heb ik geen directe lijnverantwoordelijkheid richting de respondenten. Alleen bij de Mijnkintbuurt heb ik een rol in het proces als ambtelijk opdrachtgever voor de inzet van dS+V in het gebied. In de gesprekken heb ik bewust en expliciet de rol van onderzoeker gekozen. Hierdoor heb ik afstand gecreëerd ten opzichte van mijn professionele rol. Dit was niet altijd even makkelijk, maar het is toch naar mijn mening goed gelukt om in de gesprekken mijn professionele mening te scheiden van mijn rol als onderzoeker.

Integraal

Voor een vergelijking van de mate van samenwerking is het noodzakelijk dat verschillende pijlers betrokken zijn bij de gebiedsontwikkeling.

Schaal

De keuze voor verschillende schaalniveaus is ingegeven door het vermoeden dat de wijze van samenwerken en nut en noodzaak van ketensamenwerking afhankelijk is van de schaal van de gebiedsontwikkeling. Het vermoeden bestond dat de schaal dus de manier van samenwerken tussen de pijlers zou beïnvloeden. Bovendien leidt het verschil in

schaalniveau er toe dat de cases een vorm van genestheid vertonen: zowel Hart van Zuid als de Mijnkintbuurt liggen in het gebied van het Pact op Zuid.

In de praktijk zijn er geen resultaten uit het onderzoek naar voren gekomen die specifiek zijn voor het schaalniveau van de gebiedsontwikkelingen. Dit criterium is in de verdere beschrijving dus niet meer meegenomen.

Aanpak

Bij de selectie van de cases is tenslotte gekeken naar de primaire drijfveren voor de ontwikkeling. Voor elk van de gebiedsontwikkelingen zijn deze verschillend. Dat leidt tot verschillen in de aanpak. Mogelijk levert dit verschillen op in de wijze waarop de samenwerking tussen de pijlers functioneert.

- Het Pact op Zuid is een grootschalige gebiedsontwikkeling waarbij de primaire drijfveer was om een samenwerkingsverband tussen gemeente en corporaties te maken dat in staat is om de woontevredenheid en het imago van een heel stadsdeel te verbeteren. Die drijfveer is geëvolueerd naar een programma met meer focus waarbij de overheid faciliteert.
- Het Hart van Zuid is een door de gemeente Rotterdam bedachte en geïnitieerde gebiedsontwikkeling vanuit het besef dat het huidige Zuidplein met name ruimtelijk niet goed functioneert. Die primaire drijfveer is geëvolueerd naar een aanpak waarbij marktpartijen leidend moeten gaan worden.
- In de Mijnkintbuurt is de belangrijkste drijfveer om de buurt met een intensieve en op beheer gerichte aanpak. De belangrijkste partij is de overheid. Particuliere woningeigenaren en corporatie doen in beperkte mate mee.

2.4.2 Vragenlijst, interviews en expertmeeting

De onderzoeksvragen zijn geoperationaliseerd aan de hand van een vragenlijst die bestaat uit 13 vragen en stellingen. De vragenlijst gaat zowel over de intensiteit van de contacten die de respondenten hebben met professionals uit andere pijlers als over het gemeenschappelijke kader. De vragenlijst is een getest bij drie verschillende personen. Naast de vragenlijst is met elk van de respondenten een gesprek gevoerd. De leidraad bij het gesprek werd gevormd door de ingevulde vragenlijst, de eigen ervaringen van de respondenten met de cases en de stellingen zoals eerder genoemd.

De gesprekken hebben tussen een uur en anderhalf uur geduurd. In de gesprekken is doorgevraagd op de vragenlijst, is gesproken over de stellingen en bestond de gelegenheid om praktijkvoorbeelden te noemen en keuzen toe te lichten. De resultaten van de gesprekken zijn gebruikt als een verbreding en een verdieping op de informatie die uit de vragenlijst is gehaald. Van elk interview zijn aantekeningen gemaakt. Deze informatie is geanalyseerd en de belangrijkste quotes zijn in een verslag vastgelegd.

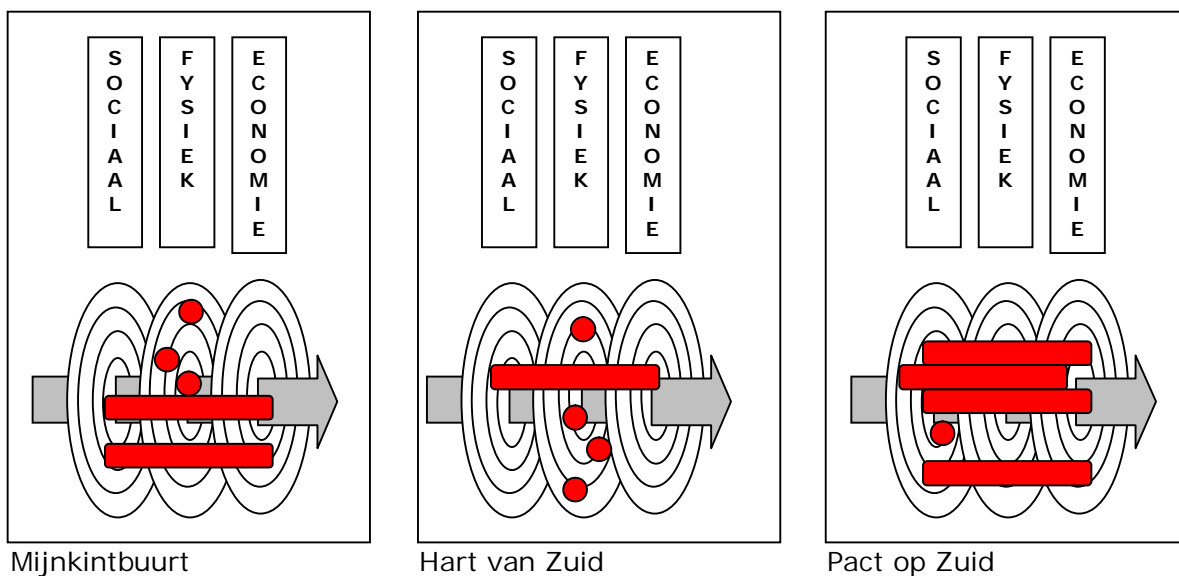
Op basis van de resultaten van de interviews is een gespreksnotitie gemaakt waarbij de resultaten zijn samengevat. Dit stuk is gebruikt als leidraad voor de expertmeeting. De expertmeeting is gebruikt om feedback te verzamelen op de gepresenteerde resultaten en om de belangrijkste noties en kwesties te benoemen.

De vragenlijsten, de interviews en de resultaten van de expertmeeting zijn geanonimiseerd. Dit is deels op verzoek van de respondenten. Hiermee is gepoogd om maximale openheid te verkrijgen. Een namenlijst van alle geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 2. Tenslotte zijn de resultaten van de vragenlijst, de interviews en de expertmeeting gebruikt bij het opstellen van de conclusies en aanbevelingen.

2.4.3 Respondenten

De respondenten zijn op twee manieren geselecteerd. In de eerste plaats op basis van hun bijdrage aan een van de geselecteerde cases. Voor elk van de cases is een selectie gemaakt van minimaal vijf medewerkers. De selectie is gemaakt in overleg met de betrokken project- en programmamanagers. Een aantal respondenten werken aan meerdere cases. In die gevallen is gevraagd om de vragen in te vullen voor de specifieke case. In het gesprek bestond wel de mogelijkheid om het over ander cases te hebben.

Bij de selectie van de respondenten waren de functies van de respondenten geen criterium. Er is wel geprobeerd om voor iedere case vanuit verschillende lagen (project en institutie) van de betrokken pijlers mensen te selecteren. Uit de 'systeemiaag' zijn geen respondenten geselecteerd omdat de afstand tot de dagelijkse werkpraktijk van gebiedsontwikkeling dan wel ketensamenwerking te groot wordt geacht om in het kader van deze scriptie een bijdrage te kunnen leveren. Voor de fysieke pijler is dat goed gelukt. Voor de andere pijlers minder. Het feit dat per case de spreiding van de respondenten over de verschillende pijlers verschillend is, weerspiegelt dus ook het verschil in de aard van de opgave. Er is voor gekozen om geen vertegenwoordigers uit de pijler 'veilig' te interviewen omdat dit een specifiek Rotterdams verschijnsel is. De pijler wordt in de vragenlijst wel genoemd om een compleet beeld van de contacten over en weer te krijgen.



Bovenstaand is per case schematisch weergegeven hoe de respondenten betrokken zijn bij de gebiedsontwikkeling. De stippen geven aan in welke pijler de respondenten werkzaam zijn. Bij een streep geven de respondenten aan dat ze voor alle pijlers werkzaam zijn.

Voor elke case zijn alle respondenten eerst per email benaderd met het verzoek om mee te doen. Een van de beoogde respondenten heeft dit geweigerd wegens een gebrek aan tijd. Na de uitnodiging om mee te doen is er een afspraak gemaakt voor een interview.

Voor de expertmeeting is de voltallige directie van dS+V, een tweetal vertegenwoordigers van de Unit Gebiedsmanagement van dS+V en het hoofd van de afdeling Ruimtelijke Ordening uitgenodigd. Daarnaast zijn vertegenwoordigers van de dienst Jeugd Onderwijs en samenleving en de GGD uitgenodigd. Er zijn twee selectiecriteria gehanteerd:

- o Kennis van Rotterdam-Zuid;
- o Vermogen om te reflecteren op het abstractieniveau van Rotterdam-Zuid.

Directe betrokkenheid bij een van de cases was geen voorwaarde.

2.5 Beoordeling van de indicatoren

Het literatuuronderzoek

De indicatoren die in het literatuuronderzoek zijn gebruikt worden beoordeeld aan de hand van een score. Dit wordt gedaan om de latere beoordeling controleerbaar te maken. De score is samengesteld uit een beoordeling van de literatuur en de opmerkingen die in de gesprekken zijn gemaakt.

Het veldonderzoek

Er zijn 15 mensen geïnterviewd ($n=15$). Zeven mensen geven aan werkzaam te zijn voor de pijler fysiek. Een persoon geeft aan werkzaam te zijn voor de pijler sociaal. Nog eens zeven mensen geven aan voor alle pijlers werkzaam te zijn. Dit antwoord kan waarschijnlijk verklaard worden vanuit de rol die de betreffende personen hebben, nl. van hun wordt verwacht dat zij juist in staat zijn om als projectleider of opdrachtgever de grenzen tussen de pijlers te kunnen overbruggen.

Doordat iedere respondent voor alle pijlers behalve zijn eigen een antwoord geeft, is het aantal antwoorden ($n=52$) groter van het aantal geïnterviewde personen. Bij de mensen die aangegeven hebben voor alle pijlers te werken zijn alle antwoorden geteld. Bij de anderen zijn de antwoorden voor de eigen pijler weggelaten. De reden hiervoor is dat het anders een vertekend beeld oplevert.

Bij het beoordelen van de resultaten van de vragenlijst zijn de antwoorden op de volgende manier gewaardeerd:

Score	Beoordeling
Gemiddelde van alle antwoorden + 30% van gemiddelde	Hoog, veel
Tussen 'veel' en 'weinig' in	Gemiddeld, geregeld
Gemiddelde van alle antwoorden – 30% van gemiddelde	Laag, weinig

De beoordeling is in de grafieken zichtbaar gemaakt waarbij ook steeds is vermeld hoeveel mensen zijn geïnterviewd en hoeveel antwoorden zijn meegeteld. Bij de meest antwoorden geeft deze categorisering een goede objectivering van de beoordeling. Bij de vragen 10 en 11 wordt de categorisering niet gebruikt omdat het geen onderscheidend resultaat geeft. Hier geeft de absolute score voldoende beeld.

In de gesprekken is doorgesproken over de eigen ervaringen van de respondenten bij de drie cases. Dit levert een verdieping op van de antwoorden op de vragen van de vragenlijst en het levert ook nieuwe inzichten op van kwesties die men benoemd.

HOOFDSTUK 3 – CONCEPTUEEL MODEL

In dit hoofdstuk wordt beschreven wat we in deze scriptie willen bekijken. Er wordt een theoretisch kader beschreven aan de hand waarvan samenwerking tussen de ketens geanalyseerd kan worden. Er is bewust gekozen om het theoretisch kader uitvoerig te behandelen. De reden hiervoor is dat in de praktijk blijkt dat de mechanische en lineaire opvattingen over wat gebiedsontwikkeling is nog erg sterk zijn. De omslag naar een groter bewustzijn van de complexiteit van de context en de opgave is een belangrijke eerste stap bij het tot stand brengen van verandering.

De theorievorming rond gebiedsontwikkeling staat nog in de kinderschoenen. Voor een deel is dit het gevolg van het feit dat we hier niet te maken hebben met een wetenschap in de klassieke betekenis, maar met een voor een belangrijk deel vanuit de praktijk ontwikkelde werkwijze. Er is een veelheid aan instrumenten beschikbaar, maar de effectiviteit van het instrumentarium is toch vooral afhankelijk van de mensen die ze gebruiken. Gebiedsontwikkeling is mensenwerk.

Aan de hand van de kernbegrippen verandering, ontwikkeling, wicked problems en samenwerking wordt een context van gebiedsontwikkeling geschetst aan de hand waarvan vervolgens een kader voor de analyse van de samenwerking tussen de ketens wordt benoemd.

3.1 Ontwikkeling en organiserend vermogen

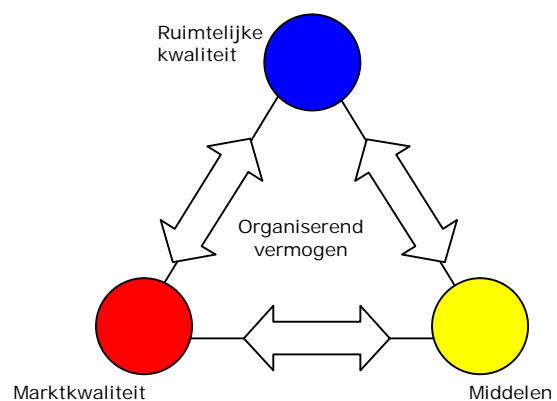
In de adviezen van commissies Elverding, Dekker, Tops en de Zeeuw wordt gepleit voor het verbinden van (nieuwe) eigenschappen aan het proces van gebiedsontwikkeling. In de eerste plaats gaat het om passende professionaliteit (competenties, gedrag, cultuur) en in de tweede plaats om de kwaliteit van het samenspel met de omgeving (transparantie, participatie) (Spakman, 2009). Deze scriptie kijkt vooral naar de ontwikkeling van de professionaliteit.

Definitie: zn v verandering (-en mv) [vər'ʌndərɪŋ] keer dat iets verandert;= wijziging

Definitie: zn v ontwikkeling (-en mv) [ɔnt'wɪkəlɪŋ] manier waarop iets verandert

Bron:

Verandering en ontwikkeling zijn sleutelbegrippen bij het exploreren van de problematiek rond complexe processen van gebiedsontwikkeling. Het startpunt van gebiedsontwikkeling is een situatie waarin iemand een kans of een probleem definieert waaruit een opgave wordt geformuleerd. Die opgave ontstaat pas als er actoren zijn die bereid zijn om zich aan de opgave te verbinden en als er voldoende middelen zijn om aan de slag te gaan. De opgave wordt mede bepaald door de mogelijkheden van de markt en de wenselijkheden ten aanzien van de ruimtelijke kwaliteit. Zie hier, de driehoek van Jan van 't Verlaat.



Echter, daarmee zijn we er niet. De opgave ontstaat in een complexe omgeving. Dat heeft ingrijpende gevolgen voor de aard van de opgave:

- ✓ de opgave is niet dezelfde voor alle actoren;
- ✓ de opgave kan veranderen in de tijd;
- ✓ de urgentie van de opgave kan veranderen;
- ✓ de actoren kunnen veranderen;
- ✓ de visie op de gewenste ontwikkeling kan veranderen;
- ✓ de beschikbare middelen kunnen wijzigen;
- ✓ de spelregels kunnen tijdens het spel veranderd worden;
- ✓ etc.

Gebiedsontwikkeling is dus een spel dat over een lange periode wordt gespeeld, waarbij de context constant in beweging is. Verandering en ontwikkeling zijn daarmee relatieve begrippen geworden. Onderstaand enkele begrippen aan de hand waarvan dit geïllustreerd kan worden.

Absoluut versus relatief

Gebieden ontwikkelen zich ten opzichte van elkaar. Succes laat zich daarom niet in absolute termen beschrijven. Het ene gebied doet het beter ten opzichte van het andere. Er is sprake van een relatieve verandering ten opzichte van:

- ✓ een eerdere situatie: het gaat beter met een gebied als er minder werkzoekenden zijn; als er minder huisuitzettingen zijn; als de WOZ-waarde gestegen is etc.;
- ✓ een ander gebied: het gaat beter met Rotterdam-Zuid als we dichter tegen het Rotterdamse gemiddelde zitten.

Een gebiedsontwikkeling kan dus goed scoren als het slechter gaat met de omliggende gebieden. Of ook: een gebiedsontwikkeling kan slecht scoren op de ontwikkeling van de WOZ-waarde terwijl in de omliggende gebieden wel geprofiteerd wordt van investeringen in het gebied.

Objectief versus subjectief

Ontwikkeling is een sterk (inter)subjectief begrip. Illustratief hiervoor is het soms grote verschil tussen de cijfers op het terrein van veiligheid en het door burgers ervaren gevoel van veiligheid. Er is geen objectieve waarheid. Een ander voorbeeld is de discussie rond de ondergrondse opslag van CO₂ in Barendrecht. Wetenschappers denken voldoende aan te kunnen tonen dat de risico's minimaal zijn; de overheid neemt dit advies over en wil burgers van haar gelijk overtuigen; burgers maken duidelijk dat het niet gaat over de omvang van het risico, maar om het feit dat het risico vermeden kan worden.

Ruimte en tijd

De opvattingen over wat een goede ruimtelijke kwaliteit is veranderen in de tijd. Een mooi voorbeeld hiervan is de veranderende houding in Rotterdam ten aanzien van het behoud van bestaande gebouwen. Was Rotterdam in het verleden de opinie dat sloop van bestaande gebouwen vaak wenselijk was, tegenwoordig is er steeds vaker weerstand tegen de sloop van bestaande bebouwing. Over het waarom van deze veranderende houding kan gedebatteerd worden, maar feit is dat de lopende gebiedsontwikkelingen hiermee geconfronteerd worden.

Ontwikkeling en verandering

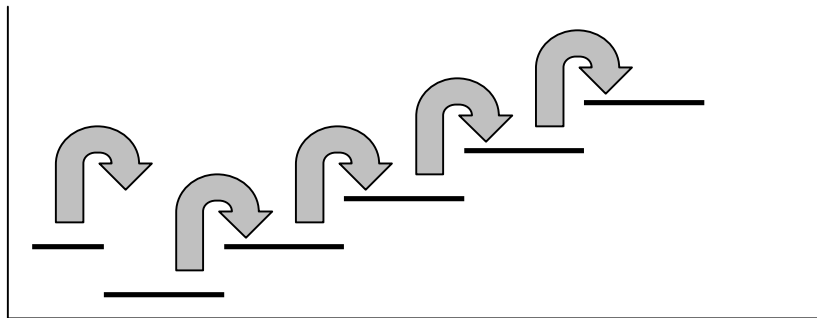
Ontwikkeling gaat geleidelijk. Verandering gaat in sprongen (incrementeel). Een reeks veranderingen maakt een ontwikkeling. Veranderingen spelen op het niveau van:

- ✓ subject (iemand leert iets waardoor hij of zij daarna iets sneller of efficiënter kan doen)
- ✓ het object (er komt een nieuw gebouw, een nieuwe straat etc.).

Een ontwikkeling wordt pas herkenbaar als de veranderingen iets met elkaar te maken hebben en als ze blijvend zijn. Er moet een patroon of een richting zijn. Dat patroon hoeft niet perse vooraf bedacht of achteraf bewijsbaar te zijn om toch als waar gevoeld te kunnen worden. Een ontwikkeling wordt dus manifest doordat er sprake is van een

optelsom van een aantal veranderingen. Een ontwikkeling heeft geen specifieke bedoeling (vgl. evolutietheorie). Om ontwikkeling richting en doel te geven is het dus nodig om een visie (lange termijn) of doel (korte termijn) te bepalen.

Van Randeraat beschrijft in zijn onderzoek gebiedsontwikkeling als een proces dat zich in een complexe context afspeelt en waarbij systeemsprongen gemaakt worden. Hiermee beschrijft hij de vaak onvoorspelbare wijze waarop in een proces van gebiedsontwikkeling stappen worden gezet in de richting van een gewenst en gedragen resultaat. Hij beschrijft een aantal elementen waarop gestuurd kan worden zodat het maken van systeemsprongen wordt bevorderd: openen, versnellen, intensiveren, verbeteren, overdragen, inbedden (Randeraat, 2006).



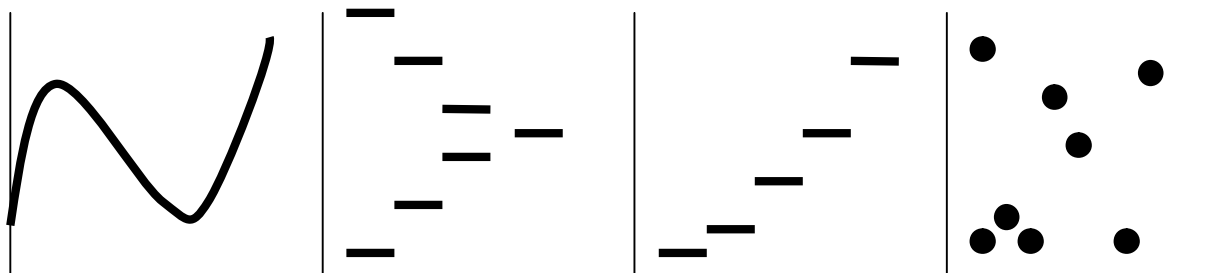
Figuur: Ontwikkeling als optelsom van een aantal veranderingen

De manier waarop we ontwikkeling definiëren of beschrijven, zegt veel over hoe we de opgave problematiseren, hoe we vervolgens onze doelstellingen bepalen en hoe we tenslotte de resultaten beoordelen. Is er wel of niet sprake van vooruitgang, wat bedoelen we met vooruitgang, wat is het probleem dat we op willen lossen (sociaal, fysiek of economisch, gaat het om beheer of om een ontwikkelingsopgave) etc. Kortom: ontwikkeling is geen lineair proces maar het is een dynamisch proces met ups en downs.

Die ups en downs kunnen zich op een meer of minder voorspelbare manier ontwikkelen. Er bestaan een aantal verschillende opvattingen over hoe zo een ontwikkelingsproces er uit ziet. Een vaak gehanteerde indeling is de volgende (Noordegraaf, 2005):

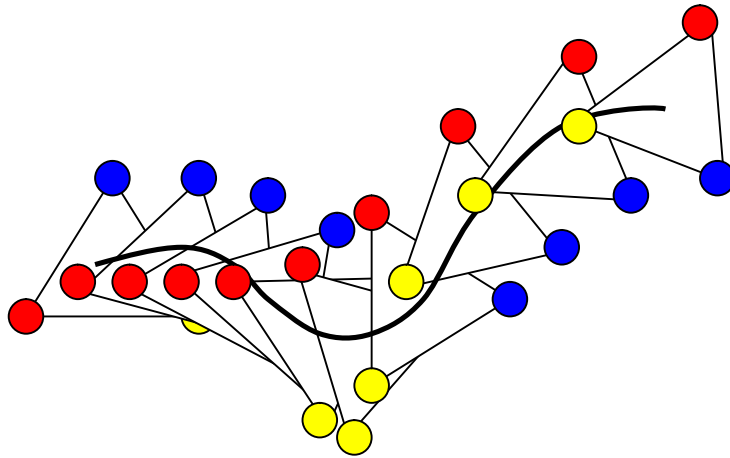
- o Lineaire processen;
- o Iteratieve processen;
- o Incrementele processen;
- o Chaotische processen.

Het verloop van een proces is daarbij afhankelijk van de mix van een groot aantal variabelen. De controleerbaarheid en beïnvloedbaarheid van deze variabelen verschilt sterk en feit is dat de optelsom tot vaak onvoorspelbare resultaten leidt.



Figuur: Ontwikkeling als dynamisch proces

In de tijd ziet het proces van gebiedsontwikkeling er dus misschien meer uit als een as (het organiserend vermogen) waar omheen het spel van optimalisatie (ruimtelijke kwaliteit, marktkwaliteit en middelen) wordt gespeeld.



Figuur: Gebiedsontwikkeling als dynamisch proces van optimalisatie

De beweging van de as symboliseert daarbij de veranderingen in de kwaliteit van het organiserend vermogen. Die veranderingen worden door de 'menselijke factor' bepaald (andere personen, ander gedrag, veranderende cultuur), maar zijn ook net zo goed het gevolg van externe feiten of ontwikkelingen (het geld is op, we moeten nu binnenstedelijk bouwen). Deze laatste twee ontwikkelingen dwingen tot een herbezinning op de rolverdeling bij gebiedsontwikkeling. Dit geldt zeker voor de overheid. Het zou wel eens zo kunnen zijn dat de overheid meer afstand gaat nemen van gebiedsontwikkeling. Afscheid nemen lijkt me daarbij geen optie. Het is wel denkbaar dat de rol van de overheid teruggedrongen wordt tot die van beheerder van de buitenruimte en financier van maatschappelijke voorzieningen.

En nog een laatste keer terug naar het model: de waarde van het model zit niet in de voorspellende betekenis. Niemand kan de toekomst voorspellen. De waarde zit in de beoordeling van het heden: wat is er aan de hand; wat is onze positie; wat kunnen of moeten we doen; wat hebben we geleerd vanuit het verleden?

3.2 Beheersing en maakbaarheid achterhaald

Veel van ons denken is gebaseerd op de aanname dat we het proces of de uitkomst kunnen maken of beheersen. Gezien de complexiteit van gebiedsontwikkeling is het niet waarschijnlijk dat dat het geval is. Toch is het tot op de dag van vandaag de dominante opvatting. Wat is er toch aan de hand dat de gedachte van maakbaarheid en beheersbaarheid zo diep geworteld is in onze samenleving? Deels gaat het om ons eigen gedrag en deels gaat het over de inhoud van de opgave waaraan we werken.

3.2.1 Praattheorie en gebruikstheorie

Argyris heeft veelvuldig geschreven over de inconsistentie tussen wat managers zeggen en wat ze werkelijk doen.

Zo komt het regelmatig voor dat zij (en hun adviseurs) in de directiekamer praten over de noodzaak tot draagvlak creëren, mensen betrekken en goed inleven, terwijl ze bij de eerste kritische vraag in een managementbijeenkomst de touwtjes stevig aantrekken en de afvallige overtuigen zich te committeren. Argyris maakt onderscheid tussen praattheorie (espoused theory) en gebruikstheorie (theory-in-

use). Praattheorieën worden manifest wanneer we praten over intenties, wanneer we plannen bespreken of opschrijven. Gebruikstheorieën kunnen worden beschouwd als programma's die ons daadwerkelijke gedrag aansturen en manifest worden 'in actie'. Volgens Argyris zijn onze praattheorieën en gebruikstheorieën vaak niet consistent. Met andere woorden: wat we (in de directiekamer) bespreken over de te volgen aanpak of het gewenste gedrag komt vaak niet overeen met wat we doen in bijvoorbeeld een managementbijeenkomst over een veranderproces. Dit geldt in het bijzonder als het spannend wordt. Ons gedrag tijdens de bijeenkomst wordt namelijk gestuurd door onze gebruikstheorie. (Ardon, 2006).

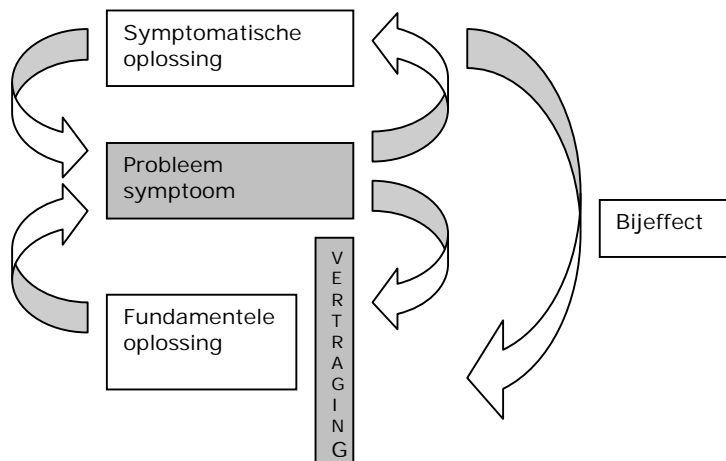
Volgens Argyris volgt verreweg de meerderheid van de mensen eenzelfde gebruikstheorie, namelijk die van het eenzijdig beheersingsdenken. Hij noemt dit Model I. Model I instrueert individuen eenzijdig te beheersen, te winnen en mensen niet overtuigen te maken. Het zet aan tot overtuigen en overreden en, indien nodig, tot het voorkomen van gezichtsverlies. Of, zoals Drukker en Verhaaren (2002) het beschrijven: 'Met name in onveilige situaties vertoont praktisch iedereen gedrag dat neerkomt op: unilaterale controle, willen winnen, gevoelens onderdrukken, niet toetsen van eigen aannames, anderen beoordelen, rationeel zijn.' Dit dominante beheersingsmodel wordt door diverse andere auteurs bevestigd (Wierdsma, 2003; Campbell, 1994; Koot, 2000).

Diverse andere bijdragen, zoals van De Man (2003) gaan dieper in op Argyris' Model I. De bijdrage van dit artikel ligt in de verkenning van de uitingsvormen en consequenties van een dominant beheersingsmodel voor veranderprocessen. Volgens Argyris kan ongeveer driekwart van de organisatieproblemen worden opgelost met een eenzijdig beheersingsmodel (Argyris, 1983). Deze problemen kunnen worden omschreven als relatief routinematige onderwerpen die niet bedreigend zijn voor individuen, groepen, inter-groep relaties of organisaties. In andere situaties leidt eenzijdige beheersing tot terugkerende patronen en circulaire processen.

Om te veranderen, organiseren en leren te deblokken, introduceert Argyris het tweezijdig leren model. De sturende waarden van tweezijdig leren zijn geldige informatie, geïnformeerde, vrije keuze en (persoonlijke) verantwoordelijkheid voor effectieve implementatie. Waar eenzijdige beheersing leidt tot het onbespreekbaar maken van informatie, gedachten en gevoelens die niet goed uitkomen, is tweezijdig leren er juist op gericht deze aan de orde te stellen en te onderzoeken (geldige informatie). Op basis van deze informatie kan men openlijk echte keuzes maken, waarvoor men zich ook verantwoordelijk kan voelen.

3.2.2 Wicked problems

Senge (1990) stelt dat als een probleem moeilijk op te lossen is ongeacht vele pogingen en als dezelfde patronen keer op keer optreden, het waarschijnlijk is dat onderliggende 'balancerende processen' verandering blokkeren. Senge introduceert de zogenaamde 'shifting the burden' structuur: met een symptoomoplossing wordt op de korte termijn het symptoom gereduceerd (bovenste loop). Hierdoor neemt de noodzaak af om een oplossing te vinden voor het onderliggende probleem (onderste loop); dit onderliggende probleem zal op langere termijn dezelfde symptomen blijven produceren.



Figuur: 'Shifting the burdens' (bron: Senge, 1990)

Deze 'shifting the burdens' structuur bewijst in deze studie zijn waarde bij het begrijpen van de relatie tussen eenzijdige beheersing en geblokkeerd veranderen, organiseren en leren. Eenzijdige beheersing stimuleert activiteiten in de bovenste cirkel. Typische voorbeelden zijn snelle instrumentele oplossingen en verhogen van druk in geval van moeilijkheden. Eenzijdige beheersing activeert ook defensieve strategieën die oplossingen voor het onderliggende probleem blokkeren.

De beschrijving van Senge is herkenbaar in veel situaties waarbij sprake is van complexe opgaven. We gaan aan het werk zonder dat we goed begrijpen welke onderliggende kwesties en verbanden er zijn die mogelijk de oplossing op lange termijn blokkeren. Op deze manier lijken we in cirkels rond te draaien.

Rittel en Webber introduceren in 1969 het begrip 'wicked problems' (Rittel, 1969). Kern bij 'wicked problems' is dat het niet gaat om een probleem dat gewoon wat ingewikkelder is. Het is in zijn aard om een probleem dat met de bekende processen niet opgelost kan worden (vgl. ook Camillus, 2006). Een 'wicked problem' heeft vele oorzaken, is moeilijk te beschrijven en heeft meer dan een oplossing. Voorbeelden zijn milieuproblemen, terrorisme en armoede. Rittel en Webber geven een tiental criteria aan de hand waarvan bepaald kan worden of er sprake is van een 'wicked problem'. Camillus heeft dit aantal teruggebracht tot vijf:

- ✓ er zijn veel stakeholders met verschillende doelen en prioriteiten;
- ✓ de oorzaken van het probleem zijn complex en verweven;
- ✓ het probleem is moeilijk te vatten en verandert met elke poging het te benoemen;
- ✓ de uitdaging heeft geen precedent;
- ✓ er zijn geen indicaties voor wat de juiste oplossing van het probleem is.

Camillus zegt:

Companies can manage strategy's wickedness not by being more systematic but by using social-planning processes (Camillus, 2006).

Hiermee schetst hij een ander perspectief op complexe en veranderlijke problemen en de manier waarop organisaties hier mee om kunnen gaan. Hij stelt dat het onmogelijk is om een 'wicked problem' op te lossen. Het is wel mogelijk om een strategie te ontwikkelen om om te gaan met 'wicked problems'. Hij concludeert dat de grootste uitdaging ligt in het juist identificeren van een 'wicked problem'. Als dat niet gebeurt, bestaat er een grote kans dat organisaties conventionele manieren kiezen om het probleem op te lossen zonder de onderliggende strategische kwestie te benoemen die de wortel is van het probleem. Hierin is zijn benadering vergelijkbaar met de stelling van Senge over 'shifting the burdens'.

Camillus geeft een aantal handelingsperspectieven om 'wicked problems' te temmen (Camillus 2006).

- ✓ Betrek **stakeholders**, leg meningen vast en communiceer. Het is belangrijk om stakeholders vroeg te betrekken bij het definiëren van het probleem en de mogelijke oplossingsrichtingen. Het is niet nodig dat alle stakeholders het eens zijn, maar het wel van belang dat ze elkaars positie en belang begrijpen. Dit creëert een basis voor samenwerking. Het is belangrijk om constant de meningen, problemen en ideeën te blijven documenteren. Dit is een belangrijke basis voor communicatie met de actoren.
- ✓ Definieer je organisatiebelang en corporate identity. De organisatie moet consistent blijven in haar **strategische doelen**. Acties moeten in lijn zijn met waarden, competenties en aspiraties.
- ✓ Focus op **actie**. Het vanuit de aard van het probleem onmogelijk om de strategie te bepalen. Alle opties verkennen is onmogelijk. In plaats daarvan zou er geëxperimenteerd moeten worden met haalbare mogelijkheden. Iedere gekozen route zal tot aanpassingen leiden. Het is belangrijk om van fouten te leren en ze niet te willen vermijden.
- ✓ Adopteer een **'feed-forward' oriëntatie**. Wicked problems vragen om nieuwe oplossingen. Daarvoor is het nodig om vooruit te kijken. Wat is de lange termijn visie? Welke scenario's zijn denkbaar voor komende 10, 20 of zelfs 50 jaar. Een opvatting hierover helpt om de blik vooruit te richten en de juiste mindset te creëren.

Roberts suggereert dat de verdeling van de macht over de stakeholders een bepalende factor is in de aanpak van 'wicked problems'. Er zijn drie mogelijke strategieën (Roberts, 2000):

Autoritaire strategie

Het probleem wordt aan een groep of individu gegeven die het probleem op gaat lossen. De andere actoren conformeren zich aan de oplossing. Kenmerkend is dat de macht om het besluit te nemen ook daadwerkelijk bij die ene partij ligt. Voorbeelden zijn de uitspraak van een rechtbank of het ingrijpen van DNB in rentetarieven. De autoritaire strategie kan goed werken in noodsituaties. Voordelen zijn efficiëntie en tijdigheid. Nadelen zijn onder andere een gebrek aan lerend vermogen en commitment bij de betrokken actoren.

Competitieve strategie

Centraal staat hier het nastreven van macht, invloed en marktaandeel. Stakeholders die deze strategie volgen verwachten meestal een win-verlies uitkomst. Bij gebiedsontwikkeling is dit een veel voorkomend verschijnsel tussen verschillende ontwikkelingen. Iedereen wil het eerst zijn, wil het meeste programma realiseren, wil de meeste subsidie krijgen etc. Dit kan leiden tot allerlei innovaties en meer keuze. De keerzijde kan zijn dat geen van de gebiedsontwikkelingen succesvol is.

Collaboratieve strategie

In veel van de literatuur wordt gekozen voor een collaboratieve strategie als de meest effectieve bij 'wicked problems' en een over veel stakeholders verdeelde macht. Zeker als er sprake is van een lange termijn samenwerking is een collaboratieve houding belangrijk. Het gaat om het creëren van win-win situaties. Publiek-private samenwerking is een goed voorbeeld van deze strategie. Voordelen zijn een groter commitment van de stakeholders, meer effectieve oplossingen en minder verspilling van middelen. Nadelen zijn hogere transactiekosten, zowel in geld als (soms) in tijd.

De collaboratieve strategie werkt in de meeste gevallen het best. Dat neemt niet weg dat er altijd situaties zijn waarin een autoritaire of een competitieve strategie beter werken. Beide strategieën kunnen ook gecombineerd worden met collaboratieve elementen (vgl. ook Regeer, 2007).

Roberts noemt een aantal eigenschappen dat helpt bij het aanpakken van 'wicked problems' (Robert, 2000):

Holistisch, niet partieel of lineair denken

Hierbij gaat het om het vermogen om het grotere verband te zien en te begrijpen. Hoe zitten de verbanden en causale factoren van het 'wicked problem' in elkaar. Traditionele lineaire benaderingen om beleid te formuleren volstaan niet. Het gevaar van een te beperkte benadering ligt altijd op de loer. Echte oplossingen zijn meestal pas mogelijk als er meerdere stakeholders betrokken zijn die draagvlak en commitment tonen en als er sprake is van coördinatie van de betrokken organisaties.

Innovatieve en flexibele benadering

Het lijkt dat de publieke sector baat heeft bij een meer systematische benadering van sociale innovatie. De sector zou flexibeler en adaptiever moeten worden in het werken met 'wicked problems'. De suggestie is gedaan om te investeren in innovatieve ontwikkelingen waarbij beleidsontwikkeling veel dichter staat bij het implementeren van programma's. Dat kan het eenvoudiger maken om bijstellingen te doen op basis van ervaringen in de uitvoering. Focus op de ervaring wat werkt en wat niet; zorg voor lerende organisaties.

Het vermogen om over organisatiegrenzen heen te werken

De aanpak van 'wicked problems' gaat over de grenzen van organisaties heen. Niet een organisatie is in staat om alleen het probleem te tackelen. Dit vraagt om een werkwijze waarbij het absoluut noodzakelijk is om de grenzen tussen organisaties te kunnen overschrijden. Dit geldt ook voor de gemeenschap en de private sector.

Vergroten van begrip en stimuleren van het debat over legitimiteit en verantwoording

De noodzaak om goed te verantwoorden moet passen binnen de aanpak van 'wicked problems'. Te veel verantwoording staat op gespannen voet met samenwerking en innovatie. Intern moet de publieke sector arrangementen maken die de aanpak van 'wicked problems' bevorderen.

Betrek burgers en stakeholders in het definiëren van probleem en mogelijke oplossingen

Omdat 'wicked problems' vaak onvoldoende doorgrond worden, is het belangrijk om met alle stakeholders te praten om zo de complexiteit ten volle te begrijpen. Als gedragsverandering een deel van de oplossing van het probleem is, dan helpt het als de mensen bij wie de gedragsverandering plaats moet vinden het probleem begrijpen en onderschrijven.

Additionele vaardigheden

De noodzaak om over organisatiegrenzen heen met de stakeholders te werken aan oplossingen, laat iets zien van de benodigde vaardigheden. Communicatie, de grote lijn vasthouden, de vaardigheid om te beïnvloeden en het vermogen om samen te werken zijn belangrijke eigenschappen. Traditioneel ligt de nadruk meer op analytisch en conceptueel vermogen en de kunst van het schrijven. Dat is nog steeds belangrijk, maar niet voldoende. Een werkwijze met multidisciplinaire teams is een praktische manier om alle kennis en vaardigheden te verzamelen die nodig is om een 'wicked problem' aan te pakken.

Meer begrip van gedragsverandering bij beleidsmakers

Vaak is het tot stand brengen van een gedragsverandering een centrale kwestie bij het aanpakken van 'wicked problems'. De bekende instrumenten van voorlichting, wetgeving, boetes, regels en belasting- en subsidiemaatregelen zijn vaak niet voldoende om een gedragsverandering tot stand te brengen. Hiervoor zijn begrip van de drijfveren voor gedragsverandering en wellicht aanvullende instrumenten nodig.

Een eenduidige focus, strategie of visie

Een gecoördineerde aanpak die in staat is om richting te geven over de verschillende beleidsvelden heen vergroot de kans op succes in de aanpak van een 'wicked problem'. De aanpak en de benodigde middelen moeten over een langere periode lopen.

Onzekerheden tolereren en accepteren dat het gaat om een lange termijn aanpak

Aanpak van een 'wicked problem' vraagt begrip voor de aard van het probleem op alle schaalniveaus. Er is geen snelle oplossing en incidentele mislukkingen moeten een geaccepteerd onderdeel van het proces zijn.

Deze beschrijving vertoont veel gelijkenissen met de door Camillus genoemde handelingsperspectieven. Er lijkt dus wel enige overeenstemming te zijn over hoe je met complexe situaties om kan gaan.

3.3 Integraliteit als opgave

Complexe opgaven en integrale opgaven zijn niet hetzelfde. Een definitie van het begrip integraliteit is opgenomen in bijlage 1. Bij complexe opgaven is de aard van het probleem zo ingewikkeld, dat het niet kenbaar is. Bij het streven naar integraliteit gaat het over het verbreden van de aanpak en het betrekken van meer actoren met als verwachting dat dit de kwaliteit van de oplossing (een maatschappelijke vraag) ten goede komt. Het streven naar een meer integrale aanpak leidt soms tot de gedachte dat verbreding altijd tot betere resultaten leidt. Is dat ook zo? Is soms niet een 'onsje minder' ook wel genoeg?

Het antwoord op deze vraag is gerelateerd aan de aard van de opgave en de doelen die we nastreven. Een paar observaties:

- Als een opgave complex is, dan is het verstandig om deze met een brede blik te benaderen. Hierbij gaat het dus om de aard van de opgave: een brede opgave vraagt om brede inzet. Als integraliteit hetzelfde is als een brede aanpak, dan helpt het dus bij complexe opgaven om integraal te werken;
- Niet alle opgaven zijn complex. Helpt het ook in die gevallen om integraal te werken? In dit geval kan gekeken worden naar de doelen. Als het doel is om een breed draagvlak te creëren, dan is het niet vanzelfsprekend dat dit ook een brede professionele inzet vraagt. Het creëren van draagvlak impliceert dus niet dat er altijd integraal gewerkt zou moeten worden.
- De mate van integraliteit is een glijdende schaal. Een voorbeeld: in het bovenstaande geval (breed draagvlak creëren) is het logisch als de afdeling communicatie onderdeel wordt van het projectteam. Of ook andere vakdisciplines een meerwaarde hebben is wederom afhankelijk van de aard van het probleem. Integraliteit vraagt dus om maatwerk.

Voor integraliteit is de maatschappelijke vraagstelling aan het begin van het proces van groot belang. Zonder die maatschappelijke vraag is er geen goede referentie voor het beoordelen van de integraliteit. Daarmee wordt de vertaling naar sectorale doelen ook lastig. Hier ligt namelijk de crux: bij een adequate vertaling van een integrale vraag naar sectorale doelen kunnen professionals (specialisten) aan de slag. Gedurende het proces moet er een wisselwerking blijven bestaan tussen de professional en de leek. Het is van belang om een georganiseerd spanningsveld te houden tussen politiek, bestuurders, bewoners en professionals. Dat kan aan de hand van de organisatie van de besluitvorming.

De mate van integraliteit is het resultaat van een keuzeprocess. Dat keuzeprocess kenmerkt zich doordat het gedurende het gehele proces plaats vindt. Deze keuzen die gedurende het proces gemaakt worden zijn voor een deel bewust en voor een deel ook onbewust. Deze wetenschap moet voor een deel bepalen hoe een vraag zich tijdens het

proces mag ontwikkelen. De grondgedachte is dat we ons realiseren dat bij een complexe vraag, de aard van de vraag zich zal ontwikkelen in de loop van het proces. Dit vergt ruimte om gedurende het proces aanpassingen te doen in de vraag. Deze aanpassingen kunnen gevolgen hebben voor de betrokkenheid van bepaalde vakdisciplines. Als de vraag integraler wordt, dan zullen er wellicht ook meer actoren (extern) of vakdisciplines (intern) nodig zijn om een goed antwoord te kunnen geven. Andersom: als de vraag minder integraal wordt kunnen er wellicht ook wat specialisten wat anders gaan doen. De vraag die steeds beantwoord moet worden is: wat is nu precies de vraag (van buiten); wat wil ik er zelf mee (naar binnen). Op basis van deze (politieke) afweging vindt vervolgens een vertaling plaats naar: wie moet er mee aan de slag, welke middelen stellen we beschikbaar? Het is een opgave om dit proces te managen.

Bij het managen van dit proces spelen o.a. de volgende vragen:

- o Wat voor type vraag wordt gesteld (sectoraal of integraal);
- o Wat is de maatschappelijke relevantie en politieke betekenis van de vraag;
- o Welke stake- en shareholders zijn relevant;
- o Welke risico's zijn aan de orde (voor wie, hoe groot);
- o Welke kansen zijn aan de orde (voor wie, hoe groot);
- o Wat voor soort proces kan tot een oplossing leiden;

Dit zijn vragen die bij gebiedsontwikkeling onder verantwoordelijkheid van de projectmanager of procesmanager vallen. Hij/zij bespreekt ze in breder verband met ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever en met stakeholders.

Voor het bepalen van de juiste mate van integraliteit zijn de volgende vragen aan de orde (vgl. ook <http://kwaliteitswijzer.kpvv.nl/>):

- o Welke vakdisciplines resp. beleidsvelden kunnen bijdrage leveren (informatie, besluitvorming, draagvlak, menskracht);
- o In welke mate is afstemming vereist (bijvoorbeeld door wetgeving);
- o Welke kansen biedt afstemming in termen van samenhang beleid en draagvlakverwerving;
- o Wat zijn mogelijke gevolgen voor de projectvoortgang (proces, inhoud en organisatie);
- o In hoeverre zijn die gevolgen acceptabel en/of stuurbaar;
- o Wat heb ik nodig aan instrumenten of middelen om de dialoog te starten met de andere beleidsvelden;
- o Hoe ziet de fasering van de opgave eruit (wie/wat heb ik wanneer nodig)?

In dit onderzoek richten we niet op de inhoudelijke kant van de bovenstaande vragen, maar op de condities die nodig zijn om bovenstaande vragen goed te beantwoorden. Deze worden in hoofdstuk vier verder uitgewerkt.

3.4 Gelaagdheid bij gebiedsontwikkeling

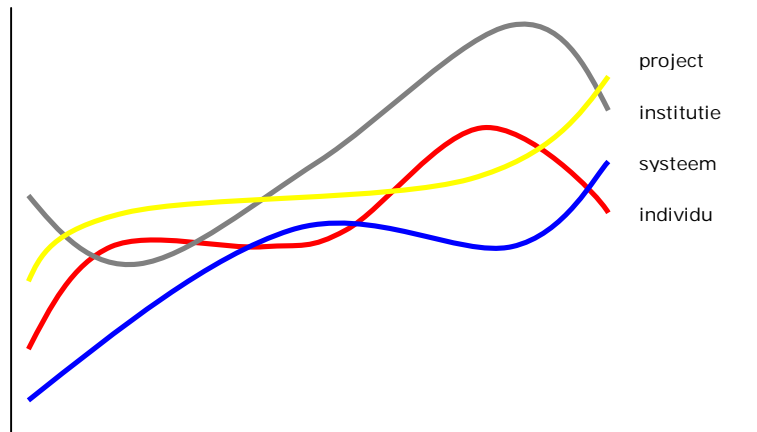
Omgaan met complexe opgaven vraagt dus om slimme mensen die het speelveld kunnen overzien en kunnen schakelen tussen inhoud en context. De Zeeuw heeft het over de noodzaak tot 'verslimmen' (de Zeeuw, 2007). We voegen nog een element toe aan dit hoofdstuk over de context: gebiedsontwikkeling is een gelaagd proces waarbij meerdere netwerken tegelijkertijd actief zijn. In een ideale situatie is er sprake van interactie tussen de verschillende lagen.

De gelaagdheid speelt zowel binnen een gebiedsontwikkeling als tussen verschillende gebiedsontwikkelingen. De relevante lagen zijn:

- o Individueel niveau
- o Projectniveau
- o Institutioneel niveau
- o Systeemniveau

Op elk van de niveaus is sprake van verschillende netwerken die niet per definitie dezelfde belangen hebben. Hierdoor kunnen soms besluiten worden genomen die niet door alle lagen als zinvol worden ervaren.

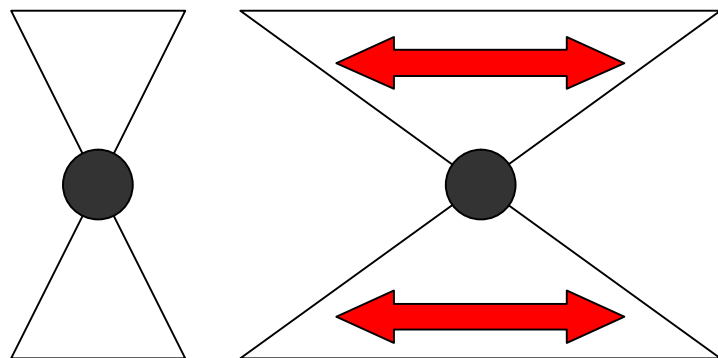
Op een modelmatige manier kan het op de volgende manier worden voorgesteld. De horizontale as is een tijdlijn die laat zien hoe een situatie resp. opvatting per laag kan verschillen. Op de verticale as kan bijvoorbeeld de opvatting over het gewenste ambitieniveau staan, of de bereidheid om extra middelen te investeren.



Figuur: Gelaagdheid bij gebiedsontwikkeling

Het model maakt duidelijk dat er altijd verschillen zullen zijn in de opvattingen. Daar waar de lijnen elkaar raken is sprake van een vorm van alignment. Er is overeenstemming tussen de lagen. Dit lijkt – vergelijkbaar met het model van Kingdon – een goed moment om besluitvorming te organiseren.

De keuze voor vier lagen is een minimum. In de praktijk zal de situatie vaak complexer zijn. Het projectniveau is vaak het niveau waar de meest integrale situatie bestaat. In het projectteam zijn alle vakdisciplines vertegenwoordigd die nodig zijn om to een goed resultaat te komen. Daarbij moet wel geconstateerd worden dat het meestal gaat om professionals vanuit dezelfde pijler. Het niveau van de institutie kan afhankelijk van de aard en omvang van de organisatie nog bestaan uit een aantal subsystemen. Dat geldt ook voor het systeemniveau; afhankelijk van de scope van een gebiedsontwikkeling kunnen meerdere bestuurslagen betrokken zijn.



Figuur: Meer integraliteit leidt tot verbreding

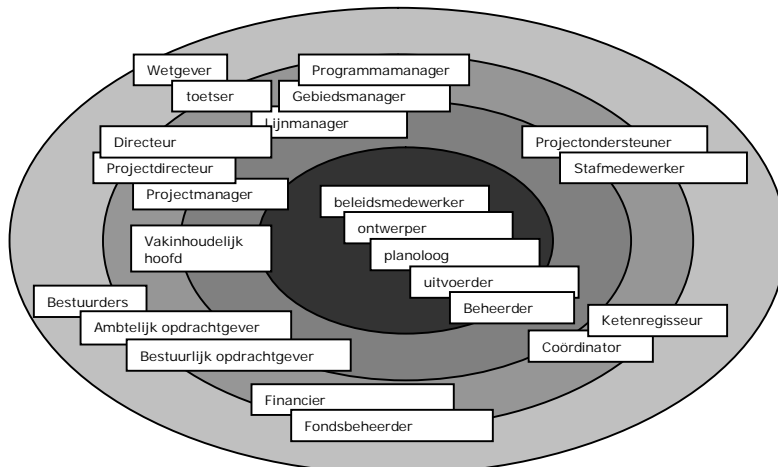
De trend is dat er steeds meer gevraagd wordt van de projectmanagers. Er moet sprake zijn van een integrale benadering om tot goede oplossingen te komen. Deze trend heeft een drietal consequenties:

1. door het bereik te verbreden wordt de complexiteit groter. De opgave krijgt meer het karakter van een 'wicked problem';
2. de bovenbouw van het project wordt breder. Er zijn meerdere actoren en meerdere instituties betrokken bij de opgave;

3. de onderbouw van het project wordt breder. Het aantal vakdisciplines wordt door de meer integrale vraagstelling groter.

Het model maakt duidelijk dat er door de wens om meer integraal te werken een extra druk ligt bij de projectmanager om de stijgende complexiteit in goede banen te leiden. Het is mogelijk dat het verbreden van de scope tot betere oplossingen leidt. Het doel is dus niet om de opgave gelijk weer te versimpelen, maar om een vorm te vinden om met de stijgende complexiteit om te gaan. Echter, het zou niet terecht zijn om de last geheel bij de projectmanager neer te leggen. Het is net zo goed mogelijk om in de onder- en de bovenbouw een werkwijze te introduceren die er voor zorgt dat de projectleider niet overall verantwoordelijk voor wordt gesteld. Ketensamenwerking kan hierbij mogelijk helpen. Het vormen van ketens van samenwerking biedt mogelijk een aangrijpingspunt om de relatie tussen 'regulier werk' en projectmatig werk te vereenvoudigen. Doordat de verantwoordelijkheid voor het functioneren van de keten niet bij de projectmanager ligt, is het mogelijk om hem of haar voor een deel te ontlasten. Door vanuit gemeenschappelijke doelen te sturen is er wel sprake van integrale output.

Het is eenvoudig om de gelaagdheid in een organisatie voor te stellen. Iedere medewerker functioneert tegelijkertijd in verschillende projecten en heeft te maken met verschillende instituties en systemen die elk hun eigen programmamanager, lijnmanager, projectondersteuner, stafmedewerker, opdrachtgever en bestuurder hebben. Het lijkt daarbij zinvol om naar rollen te kijken in plaats van functies. Bij het hanteren van rollen is het vaak makkelijker om bij een andere institutie vergelijkbare rollen te vinden. Dat vergemakkelijkt het om de bijdrage van de verschillende instituties aan een keten te verduidelijken. Vanuit elk van de rollen kan vastgesteld worden welke bijdrage zij leveren aan het werk van de medewerker. De kwaliteit van de wisselwerking tussen de verschillende lagen (en dus de rollen en rolverdeling in die lagen) bepaalt dus de kwaliteit van de output van de medewerker.



Figuur: Rollen bij ketensamenwerking

Als we de lagen van de keten nader beschouwen, dan kan een aantal ideaaltypische rollen zichtbaar gemaakt worden (Beemer, 2003):

- o cliënten;
- o professionals;
- o ketenpartners;
- o ketenregisseurs;
- o opdrachtgevers;
- o financiers;
- o toezichthouders;
- o probleemhebbers;
- o kennispartners;
- o beleidsmakers.

In het figuur is een grove clustering van rollen gemaakt die in de richting van deze ideaaltypen gaat. De ideaaltypen zouden in geval van gebiedsontwikkeling wellicht net anders gedefinieerd moeten worden. Dat neemt niet weg dat ze een goede indicatie geven voor de ingewikkeldheid van het speelveld. De genoemde rollen leveren in meer of

mindere mate een bijdrage aan de opgave van ketensamenwerking. De manier waarop invulling wordt gegeven aan de rollen is bepalend zijn voor de kwaliteit van de samenwerking en daarmee mede bepalend voor de kwaliteit van de output van de keten.

Het aantal rollen dat nodig is om een keten 'op gang' te houden verschilt niet heel erg van een projectmatige of programmatische manier van werken. Een keten is dus niet complexer in de organisatie dan een project of programma (Linker, 2006). Het verschil tussen een 'eenvoudig' en een complex project wordt vooral bepaald door:

- o het aantal mensen dat **direct** dan wel **indirect** betrokken is bij de uitvoering van de keten. Dit is een indicator voor de 'drukke' in de keten. Hoe meer mensen, hoe meer behoefte aan sturing en coördinatie. Als veel verschillende mensen invloed uitoefenen op de doelstellingen of de dagelijkse werkzaamheden binnen de keten, dan is dat een complicerende factor voor de medewerkers;
- o en het aantal organisaties dat in de keten zit. Dit is een indicator voor de lengte van de keten en daarmee vaak ook de complexiteit van de keten. Hoe langer een keten, hoe groter de kans dat de doelen uiteen gaan lopen en dat er afstemmingsproblemen zijn.

Deze complexiteit van de instituties bestaat dus naast de complexiteit van de opgave.

Bij ketensamenwerking ligt de focus op het resultaat van de keten en het individuele presteren van de medewerker in de keten. De verschillende lagen rondom de medewerker zijn facilitair (o.a. Regeer, 2007). Met ketensamenwerking kunnen twee doelen worden bevorderd:

- o de medewerker wordt gestimuleerd om optimale oplossingen te vinden voor de complexe vragen die gesteld worden;
- o de werkomgeving wordt gestimuleerd om maximaal faciliterend te zijn voor de medewerker.

3.5 Ketensamenwerking als model

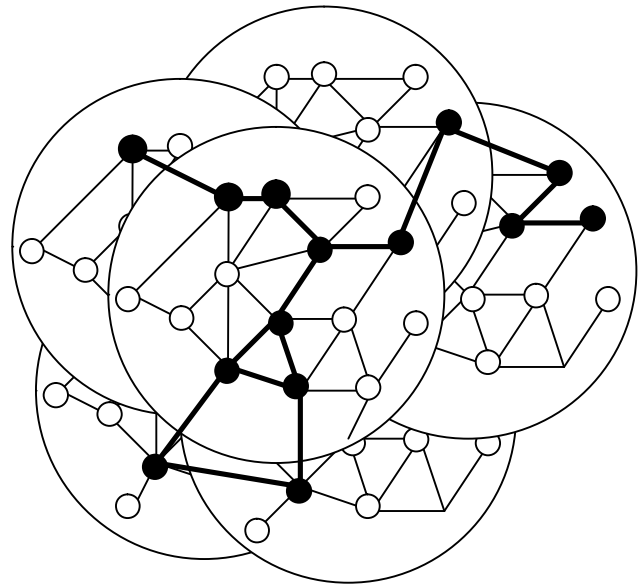
Bij gebiedsontwikkeling is er sprake van een netwerk van actoren. De actoren hebben een interactie met elkaar. Iedere pijler bestaat uit een aantal netwerken dat naast elkaar en over elkaar heen functioneren. Tussen de verschillende netwerken ontstaan soms verbindingen. Een deel van deze verbindingen zijn permanent (gebaseerd op ketens of institutionele afspraken) en een deel van de verbindingen zijn tijdelijk (incidenteel, projectmatig).

De eerder genoemde pijlers sociaal, fysiek, economie en veilig kunnen gedefinieerd worden aan de hand van de interactie tussen de verschillende netwerken. De geschetste verbindingen tussen de verschillende netwerken binnen een pijler ontstaan op basis van een gemeenschappelijk doel:

- o we werken aan dezelfde project;
- o we werken binnen dezelfde afdeling;
- o we werken binnen dezelfde organisatie (institutie);
- o we werken binnen hetzelfde werkveld (pijler).

In de praktijk ontwikkelt een netwerk zich dus aan de hand van de institutionele context en aan de hand van de doelen die gesteld worden. Hoe breder de doelstelling, hoe meer er een impuls ontstaat om samenwerkingsverbanden (netwerken) te laten ontstaan die buiten het institutionele kader liggen. Het blijkt dat er vaak barrières zijn tussen de verschillende lagen (instituties, projecten, pijlers, systemen).

Een keten wordt gedefinieerd door een doel. Kenmerkend is dat het doel niet door een actor vanuit een institutie kan worden bereikt, maar dat het noodzakelijk is om samenwerkingsverbanden aan te gaan van meerdere actoren vanuit verschillende instituties en soms verschillende systemen. Hierdoor ontstaat een impuls tot nieuwe netwerkvorming of tot het versterken van bestaande netwerken. Door het definiëren van een keten is het dus mogelijk om samenwerkingsverbanden tussen de verschillende pijlers te bevorderen.



Figuur: Netwerken gekoppeld

In 't Veld omschrijft het verschil tussen ketens en netwerken als volgt (RMNO, 2005):

- o Een keten focust op functionele relaties terwijl het bij een netwerk vaak om sociale relaties gaat. Actoren kunnen in een ketenbenadering kiezen om niet deel te nemen aan de keten, terwijl een netwerkbenadering stelt dat alle actoren in een netwerk participeren, hetzij op actieve hetzij op passieve wijze.
- o Een keten is verder sequentieel van aard en gericht in de tijd. Een netwerk is in zijn zuivere vorm een statisch begrip, zonder richting en tijd. Wel wordt een netwerk ook vaak in relatie gebracht met dynamiek.
- o Ketens kunnen structuur brengen in netwerken: de paden in het netwerk.

Samenvattend:

- ✓ Een **pijler** wordt onderdeel van een keten als er een doel wordt gesteld dat alleen bereikt kan worden als er over de grenzen van instituties wordt gewerkt. Het doel van de keten bepaalt welke pijlers of instituties onderdeel van de keten zijn.
- ✓ Een **keten** kan dus beschouwd worden als een integrerend element voor de samenwerking tussen verschillende pijlers.
- ✓ Iedere keten is opgebouwd uit een aantal individuen dat elk weer deel uitmaken van een aantal **netwerken**. De individuen krijgen zowel doelstellingen vanuit de keten als vanuit de verschillende netwerken.

Doordat we in toenemende mate geconfronteerd worden met complexe vragen, ontstaat er in toenemende mate behoefte aan mechanismen met een integrerend karakter.

Projecten zijn op zich een prima instrument om integratie te bevorderen, maar nadelen van deze vorm van sturing zijn onder andere:

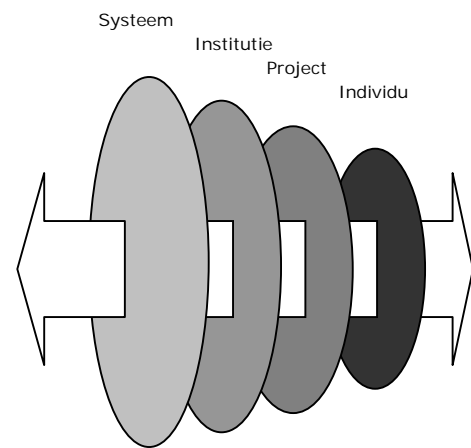
- ✓ het per definitie tijdelijke karakter; hierdoor ontstaat altijd de tegenstelling tussen 'regulier' werk en 'projectmatig' werk;
- ✓ de eenzijdige sturing; vaak ligt de aansturing bij een institutie, waardoor er te weinig oog is voor integrale besluitvorming.

Programma's zijn in wezen bedoeld om integrale doelen te stellen die daarna vaak op een projectmatige manier bereikt moeten worden. Een programma is daarmee de vertaling van een visie in meerdere projectmatige doelen. Daarmee kan het programma weliswaar integrale doelen aangeven, maar het vertelt er niet bij hoe we die doelen moeten bereiken. Daarbij komt dat de relatie tussen programmamanagement en de organisatie van reguliere werkprocessen (zie voor definitie in bijlage 1) niet sterk is ontwikkeld. Ketensamenwerking kan wellicht een aanvullend instrument zijn dat nieuwe mogelijkheden biedt om tot meer integrale resultaten te komen.

Er zijn verschillen tussen netwerken en ketens. Bij een netwerk wordt in eerste instantie gedacht aan mensen die met elkaar in contact staan. De bindende factor daarbij kan divers zijn. Een netwerk is minder doelgericht en daarmee dus een ruimer begrip. Ieder individu maakt deel uit van een groot aantal netwerken (familie, vrienden, kennissen, hobby, de eigen beroepsgroep, LinkedIn, Hyves, vereniging oud-studenten, collega's, projectorganisatie, lijnorganisatie etc.). Al deze netwerken hebben geen vastgestelde doelen. Ze bestaan omdat individuen er voor kiezen om deelnemer/lid van het netwerk te zijn. Iedereen is vrij om een nieuw netwerk op te zetten. De netwerken leveren dus een meerwaarde voor het individu. Als dat niet meer zo is, dan kan het individu uit het netwerk stappen. In eigentijdse termen: het is tijd om te ontvrienden. Bij het ene netwerk (Hyves) kan dat makkelijker dan bij het andere (familie).

Bij een keten gaat het om een op een specifiek resultaat gerichte samenwerking tussen mensen of organisaties. Het doel staat daarbij centraal. Je maakt deel uit van de keten als je een specifieke bijdrage levert aan het resultaat. Binnen een keten worden doelen gesteld en worden afspraken gemaakt over de wijze van samenwerken. Een keten is dus geen vluchtig iets zoals een netwerk dat wel kan zijn.

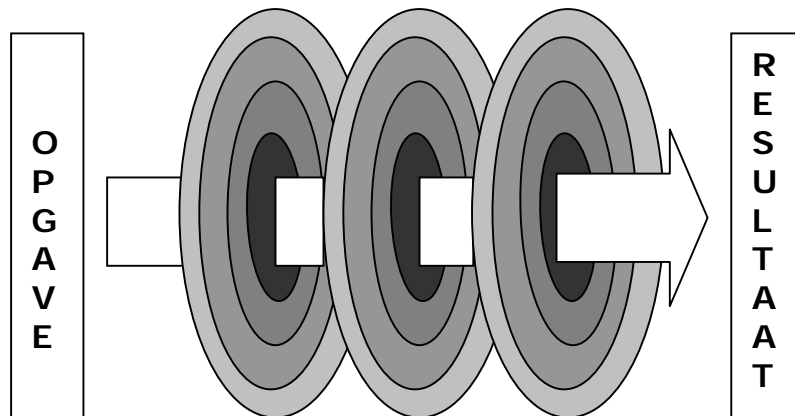
De keten bestaat uit een stapeling van individuen die opeenvolgend een bijdrage leveren aan het eindproduct. De cirkels geven aan dat er sprake is van een horizontale en verticale gelaagdheid. De horizontale gelaagdheid bestaat uit de schaalniveaus individu – project – institutie – systeem. De verticale gelaagdheid bestaat uit de verschillende stappen in de keten. In die gelaagdheid staat er steeds een individu centraal.



Figuur: Gelaagdheid bij netwerken en ketens

De prestatie van de keten wordt bepaald door de zwakste schakel. Op individueel niveau is de prestatie afhankelijk van kennis en vaardigheden. Tegelijkertijd functioneert het individu in een bredere context van project, instituties en systeem. Dit spanningsveld is altijd aanwezig. Hierbij zijn de prestaties afhankelijk van de mechanismen die we met elkaar afspreken hoe om te gaan met de gelaagdheid waarin het individu moet opereren. Concreet: hoeveel ruimte krijgt het individu om binnen de keten zijn verantwoordelijkheid te nemen? Wanneer moet hij/zij terug naar de lijnverantwoordelijke of inhoudelijk verantwoordelijke binnen zijn organisatie? Als dit spel soepel gespeeld kan worden, dan zijn een aantal belangrijke barrières overwonnen.

Met dit conceptuele model kan zichtbaar gemaakt worden dat de gelaagdheid van invloed is op de kracht van de keten. Als er meer verbindingen ontstaan tussen de verschillende lagen, dan wordt het voor de individuen in de keten eenvoudiger om snel tot actie te komen. Hiermee wordt een belangrijke kwestie geraakt, namelijk de focus. Bij ieder proces is er altijd sprake van een balans tussen topdown resp. bottomup. Het vinden van de balans wordt bepaald door de focus. Als er geen focus is, dan is er sprake van een situatie waarin de verschillende lagen elk hun eigen domein hebben gecreëerd zonder dat helder is wiens doelen leidend zijn. Door focus aan te brengen, wordt in wezen een afspraak gemaakt tussen werkvloer en directie waar gezamenlijk op wordt gestuurd. Er wordt een gezamenlijk doel bepaald. In dat geval versterken meer verbindingen tussen de verschillende lagen de keten.



Figuur: Conceptueel model

De kracht van de keten wordt bepaald door:

- o de snelheid waarmee de verschillende lagen (horizontaal en verticaal) met elkaar tot een besluit of actie komen;
- o de kwaliteit van de output;
- o het draagvlak voor het resultaat;
- o de hoogte van de transactiekosten.

Het model laat zien dat ketensamenwerking een bewust proces is waarbij verschillende netwerken met elkaar gekoppeld worden. Het individu staat daarbij steeds centraal: hoe kan hij of zij een optimale bijdrage leveren aan de keten.

De kenmerken van de keten zijn:

- o er is sprake van een vooraf bepaald doel;
- o er zijn afspraken gemaakt over hoe dat doel te bereiken;
- o het doel is gebaseerd op een maatschappelijke opgave;
- o professionals vanuit meerdere instituties of pijlers werken aan het doel;
- o de professionals functioneren in een gelaagde omgeving (project, institutie, systeem).

Uit het conceptuele model blijkt dat sturen, overbruggen en verbinden een belangrijke kwestie is bij het werken met ketens. Hoe maak je de overgang van het ene individu naar de volgende? Hoe worden de verschillende lagen met elkaar in verbinding gebracht? Hoe worden instituties met elkaar in verbinding gebracht? In hoofdstuk 4 zal het begrip ketensamenwerking verder beschreven worden.

3.6 De plaats van ketensamenwerking

Ketensamenwerking en gebiedsontwikkeling zijn een vrij nieuwe combinatie. Vanuit de praktijk zijn er nog weinig voorbeelden van hoe beide elementen samen gaan. De oorsprong van het begrip ketenvorming resp. ketensamenwerking ligt in het transport en de logistiek. De laatste jaren zijn er o.a. in de gezondheidszorg meer concrete voorbeelden ontwikkeld van hoe ketensamenwerking kan helpen bij het vormgeven en optimaliseren van werkprocessen.

Ketensamenwerking is een instrument dat naast projectmanagement en programmamanagement een rol kan spelen om de complexe processen bij gebiedsontwikkeling te optimaliseren. Het kan helpen om de complexiteit hanteerbaar te maken. Voordelen van de benadering zijn de focus op:

- o externe oriëntatie (de klant);

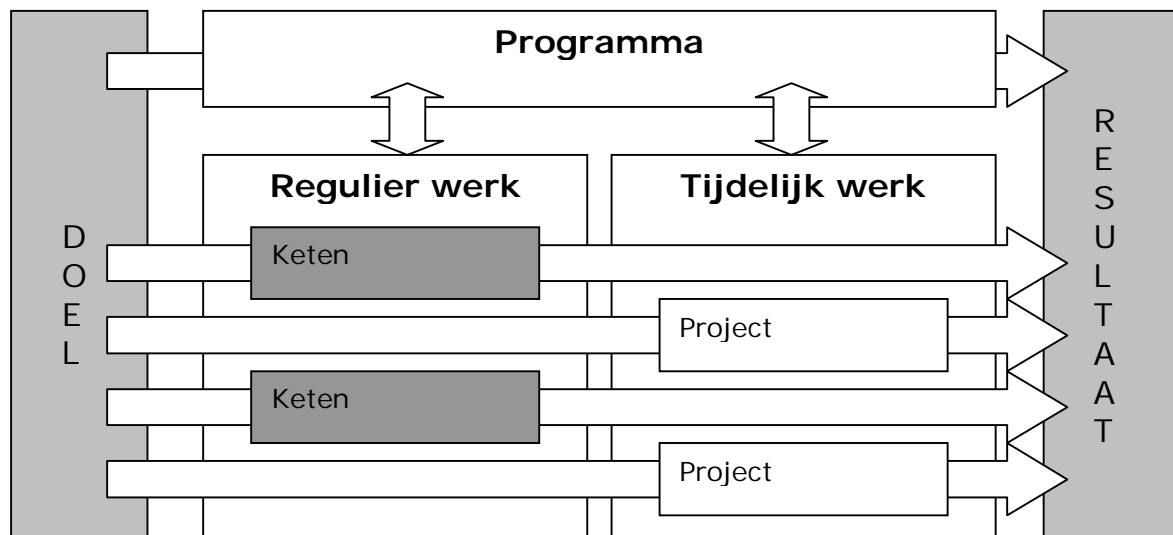
- o concrete producten of diensten;
- o de bijdrage van individuen hieraan.

Ketensamenwerking bij gebiedsontwikkeling biedt de mogelijkheid om steeds een zwakste schakel te benoemen en deze te verbeteren. Het kan een verbinding leggen tussen programmasturing, projectmatig werken en 'regulier werk'. Ketensamenwerking kan helpen bij het ontwikkelen van interfaces tussen de verschillende netwerken die bij gebiedsontwikkeling actief zijn (vgl. ook RMNO, 2009).

Ketensamenwerking is niet iets dat voorbehouden is aan publieke of private partijen. Het kan een instrument zijn om de samenwerking tussen publieke en private partijen vorm te geven en processen te optimaliseren. In deze scriptie wordt ketensamenwerking beschouwd vanuit het perspectief van de samenwerking tussen de pijlers sociaal, fysiek, economie en veilig. De nadruk ligt nu dus sterk op publiek-publieke samenwerking.

Er is enige ervaring opgedaan met de toepassing van ketenregie bij stedelijke vraagstukken. Waar transitie management is ontwikkeld in de context van de 'grote' maatschappelijke vraagstukken, komt ketensamenwerking voort uit de wereld van de techniek en logistiek. Door ze te verbinden met het concept 'organiserend vermogen' en door te verkennen in hoeverre ze toepasbaar zijn op dezelfde kwesties, kan de betekenis van ketensamenwerking voor theorie en praktijk nader worden vastgesteld.

Ketens bieden een manier van kijken naar de manier waarop werkprocessen zijn georganiseerd. Ketens en ketensamenwerking bestaan naast andere organisatievormen zoals projectmanagement, programmamanagement, procesmanagement etc. Alvorens verder in te zoomen op ketens, staan we stil bij de plaats van ketensamenwerking binnen gebiedsontwikkeling. In deze scriptie kies ik voor de onderstaande positionering van het begrip keten.



Figuur: Ketensamenwerking bij gebiedsontwikkeling

Op gebiedsniveau is het programma leidend. Een programma wordt gezien als een tijdelijke verzameling van doelen, inspanningen en middelen (DIM) gericht op een verandering in de organisatie of de maatschappij. Een programma zorgt dus voor samenhang. De doelen zijn op dit niveau geformuleerd in termen van outcome en worden bereikt door gebruik te maken van tijdelijk georganiseerde werkprocessen (projecten) en reguliere (doorlopende) werkprocessen. De doelen van de werkprocessen (projecten en ketens) zijn geformuleerd in termen van output. Het reguliere werk kan daarbij als een keten worden georganiseerd. Dat hoeft niet noodzakelijkerwijs, maar het

kan wel helpen om de op deze manier de samenhang tussen verschillende werkprocessen (vakdisciplines, organisaties en producten) expliciet en zichtbaar te maken.

Voor gebiedsontwikkeling is het bovenstaande model interessant omdat het een relatie legt tussen de veelal projectmatig georganiseerde ontwikkelingsactiviteiten, en de meer regulier georganiseerde beheeractiviteiten in een gebied. Tegelijkertijd maakt het ook een keuze hoe een programma zich verhoudt tot een keten. Bij beide is sprake van een integrerende doelstelling. Bij de keten wordt dit doel overigens grotendeels buiten de gebiedsontwikkeling bepaald. Het is wellicht wel mogelijk om vanuit het programma voor het gebied een extra inspanning af te spreken die specifiek is voor het gebied. Bij programmamanagement ligt de extra opgave om naast het reguliere werk ook de verbinding met de projectmatig georganiseerde werkzaamheden richting te geven.

Met de keuze voor dit model wordt een belangrijke kwestie zichtbaar gemaakt, namelijk de vraag waar de beslissingsmacht ligt. Wie gaat er nu over of er extra inzet ergens wordt gepleegd of niet. In de vaak complexe organisatorische setting van de overheid zijn verantwoordelijkheden vaak ver uitgesplitst en sectoraal georganiseerd. Er zijn veel verschillende mensen die een gedeeltelijke verantwoordelijkheid hebben. Lijnmanagers, programmamanagers, procesmanagers, ambtelijk opdrachtgevers, accounthouders en inhoudelijk verantwoordelijken hebben allemaal om een deel van de beslissingsmacht in handen. Juist dit maakt het speelveld vaak erg complex.

Het gaat uiteindelijk niet om het voorkomen van complexiteit, maar om het creëren van de juiste focus bij besluitvorming. De combinatie van gebiedsontwikkeling met ketensamenwerking kan wellicht helpen om die focus tot stand te brengen. Ik kies daarbij voor een heldere verdeling van de verantwoordelijkheden waarbij de ketenaanpak bestaat uit een basisinzet die aangevuld kan worden met extra wensen vanuit een gebied. Uiteraard tegen vergoeding van de extra kosten. Om dit model goed te laten functioneren, moet het geformaliseerd worden.

3.7 De meerwaarde van ketensamenwerking

Voordat er ingezoomd wordt op condities voor ketensamenwerking en integrale besluitvorming worden een aantal belangrijke mogelijkheden en voordelen van ketensamenwerking nog eens op een rijtje gezet.

De Bruijn en Ten Heuvelhof noemen vier kenmerken van een beleidsketen (De Bruijn, 1995).

1. Een beleidsketen is een samenhangend geheel van geschakelde input- en outputprocessen, gericht op voortbrenging van een product of dienst. Bijvoorbeeld afvalproductie, verzameling, opslag, vervoer en afvalverwerking.
2. De schakels in de keten zijn verbonden doordat de ene schakel voorafgaat aan de andere. In de praktijk bestaat er een volgorde, wat niet wil zeggen dat het altijd een en dezelfde volgorde is. Afval moet eerst verzameld zijn voor het wordt verwerkt.
3. Een beleidsketen is (ook) een netwerk van actoren en kent daarmee een sociale dimensie. Bij elk van de schakels zijn actoren te lokaliseren. Voor een schakel kan een organisatie of cluster organisaties verantwoordelijk zijn. Binnen het netwerk is sprake van afhankelijkheden tussen actoren en een zekere autonomie.
4. Een beleidsketen kent een zekere duurzaamheid in het netwerk van actoren en relaties.

Basaal idee achter de opvattingen over ketenmanagement is dat je met verschillende partijen volgordelijk en op basis van afspraken aan een gezamenlijk product werkt waardoor er afhankelijkheidsrelaties ontstaan. Daarnaast zijn er gelijktijdig lopende processen. Ook daarbij bestaan afhankelijkheidsrelaties. De volgordelijkheid ligt in de wijze waarop de procesgang georganiseerd wordt. Er wordt een gezamenlijke visie

vastgesteld, daarna wordt de haalbaarheid getoetst en worden een of meerdere programma's resp. projecten gedefinieerd aan de hand waarvan de uitvoeringsfase kan starten. Na de uitvoering volgt de beheerfase waarna de gehele cyclus zich kan herhalen. De gelijktijdigheid van de processen ligt vooral in de mate waarin alle betrokken vakdisciplines eenzelfde doel nastreven (vgl. ook van Beek, 2009).

Meerwaarde ten opzichte van reguliere aanpak

Ketensamenwerking biedt kansen bij de aanpak van stedelijke vraagstukken. Het denken in termen van ketens wijst op risico's en knelpunten die kunnen voortvloeien uit een standaard aanpak van stedelijke vraagstukken (Van Twist, 2003):

1. *Opstoppingen*: doordat veel publieke dienstverlening het karakter heeft van een keten kan de capaciteit van één schakel niet alleen voor de eigen organisatie maar ook voor anderen die later komen een probleem vormen. Denk maar aan de wachtlijsten in de zorg. Bij gebiedsontwikkeling zijn deze effecten bijvoorbeeld zichtbaar tussen frontoffice en backoffice: de vraag vanuit het gebied om ergens onmiddellijk actie op te ondernemen landt niet vanwege een gebrek aan capaciteit en het onvermogen om hier snel in te kunnen schakelen.
2. *Waterbedeffecten*: het streven naar verbeteringen in één schakel van de keten kan op een later of op een eerder punt juist weer nieuwe, extra problemen oproepen. Dat zien we onder meer terug in het onderwijs, bij een verlaging van de exameneisen, maar ook bij gebiedsontwikkeling. Te veel aandacht voor een gebied kan leiden tot negatieve effecten in omliggende gebieden.
3. *Weglekken*: onvoldoende aandacht voor de samenhang van schakels in de keten kan ertoe leiden dat zich ongewenst en onbedoeld uitval manifesteert. Denk maar aan asielzoekers die in de loop van de procedure zomaar 'kwijt raken'. Bij gebiedsontwikkeling kan bijvoorbeeld gedacht worden aan te weinig aandacht voor beheer en korte termijn: dat kan bij bewoners tot het gevoel leiden dat het niet over hun gaat.
4. *Pijplijneffecten*: vaak valt het niet mee om op het niveau van de keten verbetering te realiseren, onder meer omdat inspanningen van de ene ketenpartner wel extra inspanning kosten maar dan slechts voordeel opleveren voor de andere ketenpartner. Bij gebiedsontwikkeling zijn dergelijke effecten bijvoorbeeld zichtbaar bij het beheer van de buitenruimte: de betrokken diensten optimaliseren het proces voor zichzelf en kijken niet naar de hele keten.
5. *Kruisende ketens*: doorgaans zien we dat de aanpak van doelgroepen lastig is, juist omdat diverse sterk gekoppelde ketens elkaar kruisen. Zie in dat verband maar de aanpak van randgroepjongeren. Dit verschijnsel speelt ook bij gebiedsontwikkeling. De start van een aanpak of project is vaak een besluit waarbij onvoldoende gekeken is naar wat andere partners in een gebied aan het doen zijn.

Betere externe oriëntatie

Samenwerking en ontkokering zijn met elkaar verbonden begrippen. Dit speelt vooral op organisatieniveau. Ondanks alle moeite om te ontkokeren, lijkt vaak eerder het tegenovergestelde te gebeuren (RMO, 2008). Alle moeite om beter samen te werken, meer te coördineren en meer integraal te werken ten spijt, blijven de structuren en mechanismen in stand die zorgen voor verkokering. Dit komt volgens de RMO doordat *ontkokering* als beleidsstreven op dezelfde logica stoelt als *verkokering*. Deze logica laat zich kort omschrijven als 'functionele specialisatie gericht op het behalen van eenduidige doelstellingen'. Bij *verkokering* is het proces van functionele specialisatie gericht op eenduidige doelen als 'goed onderwijs', 'voldoende werkgelegenheid' of 'goede zorg'. Bij *ontkokering* vervallen weliswaar de sectorale doelstellingen, maar verschijnen vervolgens categorale doelstellingen als 'het kind' en 'de wijk'. De reflexen en handelwijzen zijn hetzelfde. Doordat de maatschappelijke en politieke vraagstelling vaak complex is, zal er dus altijd sprake zijn van verkokering en ontkokering. Hierbij geldt de wet van de remmende voorsprong: wat vandaag een oplossing is, kan morgen een belemmering zijn. Feit is dat de vele integrale afstemmingsverplichtingen zorgen voor een eenzijdige

nadruk op sturings- en organisatievraagstukken, een opeenstapeling van coördinatielagen en minder handelingsvrijheid op uitvoeringsniveau.

Ontkokering als doel op zich heeft dus niet veel zin. Het moet geplaatst worden in de opgave. De RMO pleit voor een meer pragmatische omgang met organisatieproblemen als gevolg van verkokering. Dit betekent een aantal omkeringen in het denken over de aansturing en inrichting van publieke diensten. In de eerste plaats is er erkenning voor het feit dat verkokering (of specialisatie) in een aantal gevallen zinvol is. Het zorgt er ook voor dat op verschillende manieren naar een opgave wordt gekeken. Dit voorkomt een eenzijdige focus. Tegelijkertijd vraagt de nieuwe benadering om meer aandacht voor het lerend vermogen van de mensen die in de organisaties werken. De vraag van de burgers staat centraal. Daarom is het nodig de burger meer beslis- en beschikkingsmacht te geven en de professional meer ruimte (RMO, 2008). Het primaire doel is niet (meer) om via afstemming en coördinatie overlap in aanbod te voorkomen, maar om uit een gevarieerd aanbod de op dat moment gepaste keuzes te maken. Een wisselende en complexe problematiek vraagt immers ook om de mogelijkheid om tot verschillende antwoorden te komen.

Ketensamenwerking kan mogelijk helpen om het perspectief van de verschillende vakdisciplines, organisaties of pijlers te verleggen naar daar waar het uiteindelijk om gaat, namelijk het resultaat voor de burger. Door op resultaat (output) te richten ontstaat een mechanisme waarmee verkokering hanteerbaar gemaakt kan worden.

Koppeling regulier en projectmatig werken

In de dagelijkse praktijk van gebiedsontwikkeling ligt de nadruk – de term zegt het al – sterk op ‘ontwikkeling’ gerichte activiteiten en werkprocessen. Deze activiteiten en werkprocessen zijn vrijwel zonder uitzondering op een tijdelijke basis georganiseerd: projectmatig dan wel programmatisch. Er zijn raakvlakken met regulier werk (bijvoorbeeld vergunningverlening, beheer openbare ruimte, beheer van gebouwen), maar de omvang van deze contacten blijft meestal vrij beperkt.

Door de focus op de ontwikkelingsactiviteiten ligt een groot deel van de werkzaamheden die op reguliere basis plaatsvinden buiten het blikveld van de professionals die met gebiedsontwikkeling bezig zijn. Het lijken soms gescheiden werelden die ook maar moeizaam met elkaar in contact komen. Toch liggen er belangrijke kansen bij een goede koppeling van de op ontwikkeling gerichte activiteiten met de vaak meer op beheer gerichte reguliere werkzaamheden. Juist hier liggen mogelijkheden om op korte termijn resultaten te laten die zo noodzakelijk zijn om draagvlak voor een gebiedsontwikkeling te creëren.

Ketensamenwerking is een concept dat mogelijk bruikbaar is om de koppeling tussen ontwikkeling en beheer bij gebiedsontwikkeling te bevorderen.

Bevorderen innovatief gedrag

De reguliere werkorganisatie van de publieke sector kenmerkt zich door een hoge mate van starheid. (vgl. o.a. Beemer, 2003). Dit is een negatieve conditie voor innovatief gedrag. Ketensamenwerking kan door zijn externe oriëntatie innovatief gedrag juist stimuleren. Ketensamenwerking kan op deze wijze functioneren als een interface tussen burger en bestuur (vgl. Regeer, 2007). Het belang van het creëren van goede interfaces is onomstreden.

Maatwerk bij ketensamenwerking: ketenomkering

De koppeling van ketensamenwerking en gebiedsontwikkeling maakt het mogelijk om het reguliere werk beter aan te laten sluiten op de specifieke wensen die vanuit een gebied worden gesteld. Daarvoor is het wel noodzakelijk om het proces van ketensamenwerking niet alleen topdown te organiseren, maar ook bottomup.

Ketenomkering is een nadere uitwerking van ketenmanagement. In de klassieke aanpak van ketenmanagement is vaak sprake van een topdown proces waarbij een hoger schaalniveau bedenkt dat het goed zou zijn om via een ketenbenadering een aantal partijen samen te brengen. Het doel is vooraf bepaald. Dit is een aanbodgerichte keten. Bij gebiedsontwikkeling is het de opgave om vanuit een externe oriëntatie (de vraag) tot een aanbod te komen. Dat veronderstelt dus een vraaggerichte keten. Risico daarbij is dat voor iedere gebiedsontwikkeling aparte doelen worden bepaald voor de keten. Dat zou averechts werken op de keten als geheel. De mogelijkheden om maatwerk te leveren zijn dus aanwezig, maar tegelijkertijd moet er regie gevoerd worden op de totale keten. Een voorbeeld van het zoeken naar een goede balans.

Bij ketenomkering werkt het initiatief voor de vormgeving van de keten bottomup. Vanuit de dagelijkse praktijk wordt een probleem aangepakt en al lerend wordt gekeken welke actoren een rol zouden moeten spelen. Het resultaat is ook ketenvorming, maar het proces loopt omgekeerd. De reden hiervoor is dat het resultaat vooraf onbekend is. Dat gegeven schept sterke associaties met werkprocessen in complexe situaties (vgl. ook paragraaf 2.2). Het concept van ketenomkering biedt hiermee wellicht een interessant perspectief voor de combinatie van ketensamenwerking en gebiedsontwikkeling.

HOOFDSTUK 4 – LITERATUURSTUDIE

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de beschikbare literatuur een beeld geschetst een aantal condities voor ketensamenwerking en gebiedsontwikkeling. Daar waar mogelijk wordt dit toegespitst op de Rotterdamse situatie en de geselecteerde cases. Bij de behandeling zijn ook de resultaten van de interviews verwerkt.

4.1 Ketensamenwerking en gebiedsontwikkeling

Uit ervaringen met ketenregie (vooral in de sociale pijler) komen een aantal factoren naar voren als belangrijk voor het organiserend vermogen dat nodig is om samenwerking in de keten tot stand te brengen (Beemer, 2003; Regeer, 2007, CWI, 2007; SIOO, 2008; RMNO, 2009; Ombudsman, 2009; Bruin, 2010). Volgens Regeer zijn voor samenwerking tussen de pijlers twee eigenschappen noodzakelijk (Regeer, 2007):

- o in gedrag en vaardigheden moeten de mensen die de verbinding tussen de pijlers tot stand moeten brengen gericht zijn op samenwerking;
- o de lagen rond deze mensen moeten de condities scheppen die samenwerking bevorderen.

De succesfactoren zijn ingedeeld aan de hand van de lagen zoals in het conceptuele model geschetst:

Systeem		Stimulansen
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ netwerk is adaptief (niet te sterk, niet te zwak) en lerend ✓ er is maatschappelijke urgentie ✓ de burger staat centraal ✓ gezamenlijke drive, vooral bij bestuurders ✓ harmonisatie wetten en regels 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ mediaoffensief ✓ onderzoek ✓ participatie ✓ frequente evaluatie
Institutie		
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ gemeenschappelijk referentiekader ✓ kwetsbare burgers in het vizier ✓ draagvlak en commitment vanuit de samenwerkende partijen ✓ ruimte voor veranderingen ✓ aandacht voor strijdige prikkels van uiteenlopende ketens ✓ regie op tijdelijke verbanden mbv ketenregisseur ✓ samenwerking door gemeenschappelijke procedures of financiering ✓ stimuleer interfaces die grenzen kunnen verkennen en barrières overbruggen ✓ investeer in leerprocessen ✓ regelruimte, lef en slagkracht ✓ financiering van aanbod naar vraag overhevelen; ketensamenwerking leidt niet op voorhand tot kostenbesparingen 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ bij elkaar in de keuken kijken ✓ fonds voor investeringen ✓ geldstromen onder één noemer ✓ activeren van partners ✓ combineren van verantwoordelijkheden ✓ regelvrije zones ✓ frequente evaluatie ✓ helder doelstellingen en mijlpalen
Project		
	Projectleider/kernteam <ul style="list-style-type: none"> ✓ draagt het project ✓ sociale, communicatieve en managementvaardigheden ✓ geloof in het project ✓ kan omgaan met weerbarstigheden en 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ schakels een andere (selecterende) rol geven ✓ gemeenschappelijke financiering ✓ frequente evaluatie

	<ul style="list-style-type: none"> impliciete assumpties ✓ een interdisciplinair team ✓ praktische methoden van probleemoplossing ✓ één loket en persoonlijk contact ✓ korte communicatielijnen ✓ richting, ruimte, rekenschap 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ duidelijke afspraken op papier ✓ positieve bekendheid
	Procesmanagement	
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ onderling vertrouwen, veilige sfeer ✓ betrekken alle relevante kennisvelden ✓ gelijkwaardige rol deelnemers ✓ fasering iteratief, open proces ✓ geoliede communicatie en documentatie ✓ versterking van de klantpositie ✓ gebruik externe partijen voor druk op resultaat ✓ inzicht in gemeenschappelijk belang ✓ kennis van elkaars diensten, producten en werkprocessen ✓ organiseer confrontatie beleid en praktijk 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ zoek nieuwe partners ✓ frequente evaluatie
Individu		
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ gecommiteerd aan de gezamenlijke doelstelling ✓ open, responsief gedrag; luisterend, nieuwsgierig, empatisch en flexibel ✓ competenties voor gezamenlijk leren en reflectie ✓ uitgaan van kansen en mogelijkheden ✓ gebruikt analyse en feiten, ontnecht mythen 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ beloon koplopers ✓ experimenteerruimte ✓ prikkels voor innovatie ✓ adequate beoordelingscriteria

Belemmeringen die genoemd worden zijn o.a. (RMNO, 2009):

- o Verschillende vocabulaire;
- o Sterke oriëntatie op beleid, onderbelichting uitvoering;
- o institutionele factoren die leiden tot bureaucratie. Budgetten en verantwoordelijkheden zijn over veel instellingen verdeeld, procedures, richtlijnen en verantwoordelijkheden zijn rigide ingevuld en het verantwoordingsregime is overheersend;
- o financieringsstromen;
- o ontbreken van een kwalitatief totaaloverzicht van vraag en aanbod, waardoor overlap en hiaten kunnen worden beperkt. In de praktijk blijkt dat vooral gemeenten onvoldoende kennis en inzicht hebben om de regierol goed op te kunnen pakken.

Beemer et al constateren dat er bij het vormgeven van de regie op een keten nog verschil gemaakt zou moeten worden tussen eenvoudige en complexe ketens. De complexiteit kan bepaald worden door te scoren op vijf dimensies (Beemer, 2003):

- o eenduidig versus meerduidelijk: hoe verder de opvattingen van de ketenpartners over het maatschappelijk doel uiteenlopen, des te complexer is de keten. Bureau jeugdzorg vat haar taken vaak anders op dan zorgaanbieders (bijvoorbeeld het RIAGG) verderop in de keten. In de strafrechtketen zijn de taken van ketenpartners wettelijk vastgelegd en lopen de opvattingen minder uiteen;
- o aanbodgericht versus vraaggericht: in een vraaggerichte keten stelt de cliënt als het ware zelf zijn keten vast. Dat maakt de keten complex omdat er telkens andere relaties tussen de ketenpartners moeten ontstaan. Een keten met individuele trajecten (zoals het volwassenenonderwijs) is lastiger te regisseren dan de aanbodgerichte asielketen;

- o stabiel versus dynamisch: in een stabiele keten werken altijd dezelfde ketenpartners, dat zijn dus monopolisten. Zo is er maar één kindbescherming. Dat maakt regie vaak eenvoudiger. In andere ketens bestaan meerdere concurrerende aanbieders. Denk aan de re-integratiebedrijven in de keten van werk en inkomen;
- o veel of weinig concurrerende verantwoordelijkheden: hoe meer relaties ketenpartners hebben met partijen buiten de keten, des te complexer is de keten. De politie onderhoudt veel contact met andere partijen, in tegenstelling tot het centraal justitieel incassobureau. Dat kan betekenen dat de politie haar toezeggingen in de onderwijsketen (bijvoorbeeld voor criminele spijbelaars) moet afwegen tegen afspraken over de verkeersveiligheid;
- o hoge of lage machtsconcentratie: hoe meer de macht is versnipperd over partijen in de keten, hoe complexer de keten. Bij het integraal jeugdbeleid verdelen veel partijen de macht, in de zorgsector hebben zorgaanbieders een machtspositie door de vele fusies en de schaarste in het aanbod.

Kenmerken van eenvoudige ketens zijn: stabiele en/of aanbodgerichte ketens met partners met weinig concurrerende afhankelijkheden en een hoge machtsconcentratie. Hier kunnen makkelijker harde afspraken gemaakt worden over de wederzijdse inbreng. Complexe ketens zijn vaak vraaggestuurde en/of dynamische ketens met veel concurrerende afhankelijkheden en een versnipperde machtsverdeling. Deze ketens hebben meer het karakter van een netwerk. Voor complexe ketens zal een strategie van ketenoptimalisering door intensieve afspraken tussen de partners tot weinig resultaat leiden (Beemer, 2003). In die gevallen helpt het om bescheiden te beginnen, bijvoorbeeld door maatschappelijke urgentie te creëren, of partijen te verleiden tot doelvervlochten. Een voorbeeld van een complexe keten bij gebiedsontwikkeling zou het maken van gebiedsafspraken tussen gemeente en corporaties kunnen zijn. Hierbij wordt samengewerkt tussen meerdere partijen met als doel om voor een specifiek gebied gezamenlijke doelen en inspanningen vast te leggen.

De succesfactoren voor ketensamenwerking komen voor een groot deel overeen met de aanbevelingen van Camillus en Roberts hoe om te gaan met 'wicked problems'. Beide bevelen het aan om vanuit een externe oriëntatie te werken en met een brede kijker te werken. Andere overeenkomsten zijn de focus op het ontwikkelen van innovatief vermogen en het vermogen over de grenzen van de eigen organisatie te werken. Veel van de individuele eigenschappen die voor ketensamenwerking als positief worden gewaardeerd, zijn ook een pre bij het werken aan 'wicked problems'. Concluderend kan gesteld worden dat het complexe karakter van gebiedsontwikkeling zich prima leent om een combinatie met ketensamenwerking te maken.

4.2 Het kader

In deze paragraaf wordt op basis van de literatuur en de gesprekken onderzocht in hoeverre er sprake is van een gemeenschappelijk kader voor gebiedsontwikkeling en ketensamenwerking en hoe de respondenten het kader ervaren en er mee omgaan. Onderstaand de samenvatting van de score op de verschillende indicatoren.

Thema	Indicator	+	neutraal	-	paragraaf
Stelling 2 - Gemeenschappelijk kader					
Inhoudelijk kader					
	overeenkomsten eigenschappen	1			4.1
	korte termijn - lange termijn		1		4.2.1
	kleinschalig		1		4.2.2
	integraal			1	4.2.1
	thematisch - gebiedsgericht	1			4.2.1

Organisatorisch kader					
	stedelijk kader			1	4.2.2
	formele afspraken			1	5.3.2
Financieel kader					
	stedelijk kader		1		4.2.4
	relatie gebiedsontwikkeling			1	4.2.5
Totale resultaat stelling 2		5	6	4	

4.2.1 Inhoudelijk kader

Van Beek en Bijl-Rodenburg constateren in hun onderzoek naar integrale visievorming en strategische samenwerking in een aantal gebieden in Rotterdam dat er verschillen zijn in de mate waarin sprake is van visievorming (Beek, 2008). Uit dit onderzoek spreekt ook dat de betrokken partijen kiezen voor een bepaalde focus in de aanpak (bijvoorbeeld veel inzet op verbeteren veiligheid), en dat op basis daarvan samenwerkingsverbanden worden aangegaan en een werkwijze wordt ontwikkeld. Integrale visievorming lijkt daarbij niet zozeer een doel als wel een middel te zijn. Dat geldt ook voor de organisatie: er is geen recept voor hoe je die in zou moeten richten. Er wordt gepleit voor maatwerk.

Bij het vaststellen en uitwerken van de inhoudelijke doelen is altijd sprake van het zoeken naar balans op een aantal vlakken:

- o Lange termijn en korte termijn;
- o Grootschalig en kleinschalig;
- o Sectoraal en integraal;
- o Thematisch (beleid) en gebiedsgericht (visie).

Bij de behandeling van de indicatoren zijn we op zoek naar de gemeenschappelijke grond. Is het gehanteerde kader zowel voor gebiedsontwikkeling als voor ketensamenwerking een vruchtbare voedingsbodem voor samenwerking? En hoe ervaren de respondenten de ruimte binnen het kader om tot de goede oplossingen te komen. Dit is vertaald in de volgende indicatoren:

- o Korte termijn doelen: de verwachting is dat de samenwerking beter wordt naarmate er meer doelen worden gesteld voor de korte termijn. Deze verwachting komt voort uit het feit dat de bekende voorbeelden ketensamenwerking focussen op de uitvoering;
- o Kleinschalige doelen: de verwachting is dat kleinschalige doelen een betere basis voor samenwerking vormen dat grootschalige. Bij kleinschalige doelen is het makkelijker om concreet te worden en het speelveld is kleiner waardoor de partner voor samenwerking makkelijker te vinden zijn;
- o Integrale doelen: voor zowel ketensamenwerking als voor gebiedsontwikkeling geldt dat de input wordt gevormd door maatschappelijke doelen. Dit zijn veelal integrale vragen (over meerdere pijlers verspreid). Beide werkwijzen hebben dus belang om de vragen op een integrale wijze aan te kunnen pakken. Een positieve beoordeling van integrale doelen is een positieve indicator voor samenwerking.
- o Thematische doelen: een ketendoel is veelal in thematische termen geformuleerd. Dit kan een spanningveld oproepen in de relatie tot de gebiedsgerichte doelen van gebiedsontwikkeling. Als de professionals geen spanning ervaren, dan is dat een positieve indicator.

Lange termijn en korte termijn

Hier is een spanningsveld zichtbaar tussen de verschillende pijlers dat mogelijk negatief kan uitwerken op de samenwerking. De doelen van 'Veilig' liggen op de korte termijn. Er moet morgen resultaat zichtbaar zijn. Voor 'Sociaal' geldt iets vergelijkbaars. Als vanuit een gebied een sociaal probleem wordt geconstateerd, dan is de druk om dit onmiddellijk op te lossen vaak groot. Bij 'Economie' ligt de focus vaak op korte termijn maar veel doelstellingen zijn ook prima bruikbaar voor de middenlange termijn. Bij 'Fysiek' worden de doelen bijna altijd op lange termijn geformuleerd. Indicatief ziet dat er als volgt uit.

	Korte termijn	Middenlange termijn	Lange termijn
Veilig			
Sociaal			
Economie			
Fysiek			

Deze kwestie zorgt in het gesprek tussen professionals over wat belangrijk is en waar op aangestuurd moet worden voor verwarring. In de praktijk is deze verwarring bijvoorbeeld zichtbaar bij de Mijnkintbuurt. Het lange termijn perspectief voor de fysieke aanpak van de buurt mist op dit moment. Dat vertaalt zich terug naar de korte termijn doelen en aanpak in de buurt: de overheid kan richting bewoners geen duidelijkheid geven over of hun woning er over 15 jaar nog staat. Dat slaat ook terug op de ketenaanpak.

Er is een regelmatig terugkerende discussie in Rotterdam over welke pijler voorop moet lopen. Deze discussie gaat ook voor een deel over de horizon die men kiest. Moet 'Sociaal' niet de doelen vaststellen op basis waarvan 'Fysiek' vervolgens haar inzet kan baseren? Maar 'Sociaal' heeft geen heldere visie over hoe Rotterdam of Zuid of specifieke wijken op Zuid er over 20 jaar uit zouden moeten zien. Het ontbreken van deze visie wordt door veel professionals als een gemis ervaren. Ook hier is dus sprake van een spanningveld dat negatief uitpakt voor de samenwerking tussen de pijlers.

Echter, in de gesprekken wordt het verschil in planningshorizon door geen van de respondenten als een probleem ervaren in relatie tot de samenwerking in de praktijk. Men noemt letterlijk dat de verschillen in horizon prima te verenigen zijn in een gezamenlijke aanpak. Deze tegenstrijdige informatie maakt het moeilijk om te bepalen wat meer waar is. De indicator wordt daarom neutraal gehouden.

Grootschalig en kleinschalig

Op Zuid zijn alle schaalniveaus in de aanpak terug te vinden. Grootschalige zijn de aanpak van het Pact op Zuid en de aanpak van de VIP's (vooral aanpak Stadiondriehoek en Stadshavens). Gerelateerd aan deze ontwikkelingen zijn er onderzoeken naar grootschalige infrastructurele ingrepen in de verkeersontsluiting (trein, metro, wegenstructuur). Hart van Zuid is een gebiedsontwikkeling op een iets kleiner schaalniveau. Het zijn stuk voor stuk ontwikkelingen met een hoog profiel en grote risico's. De Mijnkintbuurt is een voorbeeld van een gebiedsontwikkeling op een kleinere schaal.

Het aantal voorbeelden van ketensamenwerking op straatniveau is bij de grootschalige gebiedsontwikkelingen klein. In de Mijnkintbuurt worden hier wel zeer concrete voorbeelden van genoemd. Op de grote schaal zijn wel voorbeelden van ketensamenwerking tussen de pijlers genoemd, maar het lijkt er op dat de samenwerking hier meer gericht is op de totstandkoming van beleid of programma's. Dit maakt schaal weinig onderscheidend voor de vraag of het de samenwerking tussen de pijlers bevordert.

Sectoraal en integraal

Een integrale werkwijze heeft de beste kans van slagen als alle betrokken pijlers zich herkennen in de geformuleerde doelen. Hierdoor ontstaat een gemeenschappelijk doel. En op basis van een gemeenschappelijk doel is het makkelijker om samen te werken. Een gemeenschappelijk doel wordt bij voorkeur in termen geformuleerd die een directe relatie laten zien met de maatschappelijke vraag. Nadeel van een dergelijke formulering is dat er een vertaalslag nodig is van de integrale doelen naar sectorale maatregelen.

Bij het Hart van Zuid zijn de doelstellingen oorspronkelijk alleen in fysieke termen benoemd. Pas veel later in het proces is een meer integrale vertaalslag gemaakt.

Ondanks die vertaalslag blijft het Hart van Zuid primair een fysieke ontwikkeling. Bij de andere twee cases is sprake van integrale doelen.

In de praktijk beschrijft een aantal respondenten de soms moeizame vertaalslag van integrale doelen (in uitvoeringstermen vaak nog redelijk vaag) richting sectorale maatregelen. Er lijkt nog weinig ervaring hoe dit op een zowel procesmatig als inhoudelijk effectieve manier georganiseerd kan worden. Reijndorp constateert in zijn pleidooi voor 'alledaagse stedenbouw', dat het vaak niet nodig is om alles integraal (samen) te doen, maar dat het de kunst is om vanuit een integrale doelstelling tot een werkbare sectorale vertaling te komen (Reijndorp, 2004). Dat vereist oefening en de juiste attitude: een naar buiten gerichte en op samenwerking en goede dienstverlening gerichte houding. Dit wordt door de professionals onderschreven. In het voorbeeld van de ontwerper is de afstand tussen wat er dagelijks gebeurt in de wijk en waar de ontwerper dagelijks mee bezig is erg groot. Dat maakt het moeilijk om de verbinding te leggen. Dit is voor de komende tijd zeker een kwestie die aandacht nodig heeft: hoe kunnen professionals de benodigde kennis en ervaring opdoen zodat zij zelf in staat zijn om de brug te slaan tussen integrale doelen en een sectorale uitwerking.

Ondanks de soms moeizame vertaalslag tussen integrale en sectorale doelen hechten de professionals van de verschillende pijlers in gelijke mate aan gemeenschappelijkheid. Dat betekent niet dat iedereen verwantschap voelt met integrale doelen. Juist dit blijkt in de praktijk niet erg het geval te zijn. Men heeft vrij sterk de neiging om vanuit de eigen (sectorale) doelen te redeneren en de te behalen resultaten centraal te stellen. Dat is illustratief voor de moeizame vertaalslag. Hierdoor beoordeel ik de score op integrale doelen negatief.

Thematisch en gebiedsgericht

Ketens zijn per definitie op een thematisch doel georganiseerd. Dat is ook de kracht van een keten. Er wordt een doel gesteld op basis van een maatschappelijke vraag. Hierdoor ontwikkelen de ketenpartners een externe oriëntatie.

De doelen van een gebiedsontwikkeling zijn veelal in andere termen geformuleerd, maar daarmee zijn ze niet in tegenspraak met de doelen van een keten. Er is eerder sprake van aanvullendheid. De combinatie van gebiedsgerichte doelen en de thematische doelen biedt een kans om elkaar te versterken. In de gesprekken is door geen van de respondenten gemeld dat er sprake is van conflicterende doelen. Die conflicten kunnen overigens wel ontstaan, maar dan hebben ze betrekking op de organisatorische of financiële kaders.

4.2.2 Organisatorisch kader

De ambtelijke organisatie van de gemeente Rotterdam bestaat uit ca. 20 diensten. De pijlers sociaal, fysiek, economie en veilig bestaan uit de volgende diensten:

Sociaal	Fysiek	Economie	Veilig
Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD)	Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (DSV)	Vakafdeling Economie (OBR)	Directie veilig (BSD)
Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS)	Gemeentewerken (GW)		
Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe)	Ontwikkelings Bedrijf Rotterdam (OBR)		
Sport en Recreatie (S&R)	Stadstoezicht (STZ)		
Kunst & Cultuur (DKC)	Roteb		
Bibliotheek			

Het Rotterdamse besturingsmodel bestaat uit een aantal ingrediënten:

- o Regulier werk: dit zijn de doorlopende werkzaamheden die deels plaatsvinden op basis van wettelijke taken en deels op beleidskeuzen van de gemeente.

- Ketens: dit zijn geformaliseerde samenwerkingsverbanden die sector- of dienstoverstijgend zijn en samenhang geven aan het reguliere werk.
- Beleid: Het reguliere werk en de tijdelijke inspanningen worden gericht met behulp van beleid. Dit beleid is zowel sectoraal als gebiedsgericht (visies, masterplannen, stedenbouwkundige studies).
- Projecten en programma's: dit zijn inspanningen die op tijdelijke basis plaatsvinden. De programma's zorgen daarbij voor de samenhang tussen de projecten en het geformuleerde beleid.
- Gebiedsgericht werk: het gebiedsgericht werken is een manier om op geografisch niveau inzet te bundelen. Dit is in feite een vorm van programmasturing.

In de Rotterdamse situatie is naast het reguliere werk in de vorm van een lijn- of matrixorganisatie (beide komen voor) de programmasturing en het projectmatig werken ver uitontwikkeld. Er zijn verschillende soorten programma's die gelijktijdig lopen op verschillende pijlers: integrale gebiedsprogramma's, fysieke programma's, economische programma's, sociale programma's, algemene programma's en bedrijfsmatige programma's (Rotterdam, 2010-2). De deelgemeenten kunnen daarnaast ook gebiedsprogramma's starten op basis van gebiedsvisies en afspraken met het centrale bestuur in de bestuursakkoorden. In totaal gaat het om meer dan 35 programma's. De programma's ontleen hun bestaansrecht vooral aan het feit dat ze een reeks van sectorale projecten die onder een bepaalde portefeuille vallen bundelen en samenhang geven.

Op het niveau van de stad is er geen centrale regie op het ontstaan van ketens. Korsten constateert hierover: ketenmanagement bestaat wel degelijk maar de ketenmanager niet. Ketenmanagement is een vorm van netwerkmanagement en centrale sturing door een organisatie of persoon bestaat niet in het ketendenken. Directe centrale sturing is bij ketenmanagement niet effectief omdat er in een netwerk schakels bestaan van elkaar afhankelijke eenheden. Sturing is wel mogelijk maar het verplichten van organisaties tot ketenschakeling lukt niet. Een juridische basis is niet genoeg. Ketensturing zal vaak vooral indirect zijn door prikkels op te nemen waardoor de schakels goed in elkaar grijpen (Korsten, op www.arnokorsten.nl).

Het lijkt er op dat de ketens die nu bestaan op een vrij organische manier zijn ontstaan uit samenwerkingsverbanden tussen verschillende diensten. In totaal zijn er (topdown) in de afgelopen jaren 18 ketens binnen de gemeente Rotterdam ontstaan. Hieruit blijkt dat de condities voor het ontstaan van ketens vrij goed te zijn. Er is op directieniveau voldoende draagvlak voor het ontstaan van ketens. Of de afstemming op stedelijk niveau hiermee voldoende is geborgd dat verschillende ketens elkaar niet in de weg gaan zitten is onduidelijk. Vooralsnog lijkt dit niet het geval te zijn.

Overigens, de gemeente onderhoudt een (deel van een) site die speciaal is opgezet om Rotterdamse medewerkers op de hoogte te houden van de laatste ontwikkelingen op ketengebied. De site geeft een overzicht van alle bestaande ketens en geeft nieuwtjes over ontwikkelingen. Er is een forum waar mensen kunnen reageren en met elkaar in gesprek kunnen gaan. Er staan weinig reacties op het forum, maar het lijkt wel vrij goed gelezen te worden.

In de gesprekken worden een aantal opmerkingen gemaakt op het organisatorisch kader:

- Er is weinig sturing op het ontwikkelen van een externe oriëntatie. Zet mensen vaker in de praktijk naast andere disciplines. Zo zal hun kennis en hun houding positief beïnvloed worden.
- Projectmatig werken werkt goed bij een ontwikkelingsopgave. Je wilt zelf een specifiek doel realiseren. Het helpt minder goed als de focus ligt op dienstverlening (i.c. ketensamenwerking): iemand anders wil iets. Er is een drempel bij projectmanagers om die dienstverlening te organiseren. Dat is een

van de redenen dat er nauwelijks een koppeling is tussen gebiedsontwikkeling en ketensamenwerking. Vaak heeft dat met de opdracht te maken.

- o Er wordt te zwaar op controle ingezet. Als je iets simpels wil doen loop je zo een jaar vertraging op door regels en procedures. Er bestaat vaak geen mogelijkheid voor maatwerk in de uitvoering. Overal gelden dezelfde regels. Afwijken omdat het gebied daarom vraagt kan niet.

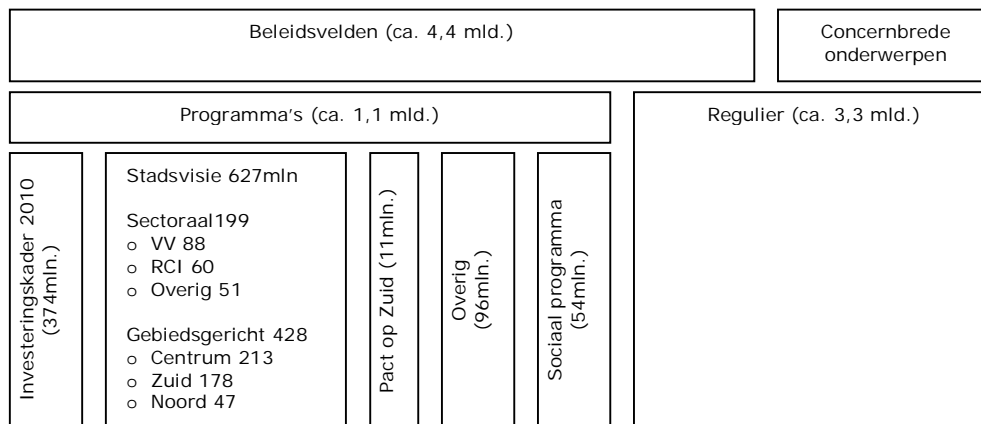
Er is dus een duaal beeld. Er is voldoende draagvlak voor ketensamenwerking, maar in de praktijk wordt het vaak negatief beïnvloed door een te strak organisatorisch kader en een houding die weinig faciliterend is. De balans: een negatieve score.

4.2.3 Financieel kader

De opzet van de begroting maakt duidelijk dat het financiële sturingsmechanisme sectoraal is georganiseerd. Dat is ook logisch aangezien het aansluit bij de overwegend sectorale portefeuilles van de wethouders. Een deel van het beschikbare budget is ondergebracht in programma's. De programma's onderscheiden zich door:

- o Meer of minder integrale doelen (verkeer en vervoer, buitenruimte, monumenten, jeugd en opvoeding, Wonen en RO);
- o Meer of minder gebiedsgerichte doelen (Pact op Zuid, Stadsvisie).

Onderstaand de Rotterdamse begroting 2010 schematisch weergegeven.



Bron: begroting Rotterdam 2010 (bewerkt)

De termen 'beleidsveld' en 'programma' worden door elkaar heen gebruikt. De 14 beleidsvelden van het Programma Sociaal worden bijvoorbeeld gevoed vanuit de sectorale beleidsvelden. Budgettair zijn alle programma's ondergebracht bij een beleidsveld. De beleidsvelden zijn daarmee op financieel gebied leidend. De portefeuilleverdeling van de wethouders bepaalt wie uiteindelijk verantwoordelijk is voor de verschillende beleidsvelden. Bij een nieuw college vindt de verdeling opnieuw plaats.

Binnen de verschillende programma's heeft de gebiedsgerichte component die vanuit de Stadsvisie is gedefinieerd de overhand. Ketensamenwerking is ondergebracht bij de verschillende beleidsvelden en heeft in financiële zin weinig betekenis. Voorbeelden van ketens en de bijbehorende beleidsvelden die in de begroting 2010 genoemd worden zijn:

Keten	Beleidsveld
Keten Jeugd, scholing en arbeidsmarkt	Beleidsveld werk en inkomen
Keten kwetsbare personen	Beleidsveld volksgezondheid en maatschappelijke opvang
Keten Aanpak mensenhandel	Beleidsveld openbare orde en veiligheid
Keten Malafide vastgoed	Beleidsveld openbare orde en veiligheid

Keten Softdrugs	Beleidsveld openbare orde en veiligheid
Keten handhaving pand en persoon	Beleidsveld school
Keten school	Beleidsveld school
Keten buitenruimte	Beleidsveld school

Bron: begroting Rotterdam 2010 (bewerkt)

Slecht in een enkel geval (handhaving) wordt een verantwoordelijke ketenregisseur genoemd. Alleen voor de ketens handhaving en jeugd, scholing en arbeidsmarkt is een budget beschikbaar. In totaal gaat het daarbij om ca. 4 mln. voor 2010 (Rotterdam, 2009). Dit zijn de extra kosten voor het maken en onderhouden van de twee ketens die in de begroting worden genoemd.

De financiering van ketens vindt plaats uit het reguliere budget. Vanuit de ketengedachte zou het kunnen helpen om een budget beschikbaar te stellen en het beheer en de besteding van het budget feitelijk binnen de keten plaats te laten vinden. Dit zou een consequente doorvertaling zijn van het principe van vraaggestuurd werken. Vanuit de begroting van Rotterdam gebeurt dat op dit moment niet. Een aantal respondenten beoordelen dit als negatief voor de effectiviteit en de snelheid van handelen binnen de keten.

In meer beschouwende zin wordt in de gesprekken geconstateerd dat door het te verwachten gebrek aan middelen in Rotterdam de komende jaren een andere urgentie voor samenwerking zal ontstaan. Dat kan een kans zijn om een aantal nu vastgeroeste gedragspatronen te doorbreken en tot nieuwe oplossingen te komen.

Er is geen financiële relatie tussen gebiedsontwikkeling en de ketens. De financiering van gebiedsontwikkeling is vastgelegd in de grondexploitatie. Hierin zijn kosten en opbrengsten op een rijtje gezet, waaronder ook subsidies die door de gemeenteraad worden verdeeld. Bij de verdeling van subsidies (investeringsgeld) zijn de projectmatige en sectorale doelstellingen dominant. Dit mechanisme leidt tot allerlei schotten bij de verdeling van het geld. Dit hoeft geen probleem te zijn, maar in de praktijk blijkt het vaak lastig om tot een integrale afweging te komen bij de verdeling van de beschikbare middelen. Geld wordt toegedeeld aan projecten en het accent ligt sterk op het op tijd starten. Te laat? Dan verlies je de subsidie. Vanuit dit beleid ontstaat er een druk op de uitvoering. Dat is voor het realiseren van de projecten goed, maar de afweging is wel eendimensionaal. Een tweede kenmerk is dat de verdeling van subsidies een jaarlijks terugkerend circus is. Ieder jaar weer moet aanspraak worden gedaan op een deel van de beschikbare middelen. Dit staat op gespannen voet staan met het lange termijn commitment dat externe partijen vragen bij een gebiedsontwikkeling. Tenslotte is het in principe mogelijk om vanuit de investeringsmiddelen op tijdelijke basis extra in te zetten vanuit een keten te financieren. In de praktijk is dit bij de cases niet geconstateerd.

4.3 Integrale besluitvorming

De stelling die geformuleerd is luid als volgt:

*Besluitvorming: ketensamenwerking en gebiedsontwikkeling zijn beide gericht op het nemen van **integrale besluiten**. Het verbinden van beide vraagt om nieuwe manieren om de besluitvorming te organiseren.*

De verbinding tussen ketensamenwerking en gebiedsontwikkeling wordt gestimuleerd als er ook feitelijk integrale besluiten worden genomen. In het bestek van deze scriptie kijken we niet naar de kwaliteit van de voorgelegde besluiten, maar vragen we wel naar de manier waarop besluiten worden genomen. Daarvoor is het nodig om dieper in te zoomen op de betekenis van het begrip integraal. Dat doen we aan de hand van een zoektocht naar de onderscheidende elementen van integraliteit. Hoe kunnen we

'integrale besluitvorming' definiëren? Wat is integraal nu precies, en wat is de relatie tussen integraliteit en besluitvorming? Om deze vragen te beantwoorden moeten we op zoek naar geschikte elementen om besluitvorming op te baseren.

In navolging van Peter Ramaekers (Ramaekers, 2002) sluit ik me aan bij een constructivistische visie op het begrip 'besluit'. Dat betekent in het kort dat een besluit onderdeel is van een proces en dat er altijd sprake is van een contextuele relatie tussen mens en systeem. Het systeem is daarbij nooit volledig bepalend voor het besluit dat genomen wordt. Een besluit is altijd een combinatie van intuïtie en ratio. Daarbij is het goed om te realiseren dat geen enkel besluit op basis van volledige informatie genomen wordt. Dat geldt zeker in de complexe context van gebiedsontwikkeling.

Besluitvorming kan georganiseerd worden op basis van veel verschillende principes: techniek (rationeel) en gedrag (emotioneel); niveau (strategisch, tactisch, operationeel); gestructureerd, semigestructureerd of ongestructureerd; formeel en informeel; op macht en overtuigingskracht; individueel en organisatie; etc. Op dit moment wordt integrale besluitvorming georganiseerd op basis van het proces. We zullen straks het conceptuele model van ketensamenwerking uit hoofdstuk twee gebruiken om de werkpraktijk te onderzoeken. Daarmee onderscheidt integrale besluitvorming zich niet van enige andere besluitvorming. Het is de vraag of dat niet ten koste gaat van de kwaliteit van de besluitvorming. De organisatie van integrale besluitvorming kan wellicht ook anders. Naast een beoordeling van de huidige werkpraktijk onderzoek ik twee andere mogelijkheden:

- o je kunt besluitvorming baseren op de inhoud van datgene waarover je besluit;
- o je kunt besluitvorming organiseren op basis van degene die de vraag stelt.

Besluiten op basis van de inhoud

Vragen die opkomen bij het nadenken over integrale besluitvorming zijn o.a.:

- o Hoe weet je wanneer je een besluit moet nemen?
- o Hoe weet je welke informatie betrouwbaar, valide is?

Het is wellicht mogelijk om besluitvorming te baseren op de kenmerken van datgene waarover besloten moet worden. Als je de aard van het object waarover besloten moet worden kent, dan ben je misschien beter in staat om de goede mensen te laten besluiten, of het goede moment te kiezen. Deze stelling staat niet per definitie op gespannen voet met de eerder genoemde constructivistische opvatting over wat een besluit is. Er is altijd een rationele component, en het negeren van deze component kan niet de bedoeling zijn.

Besluiten op basis van de vraag

Een derde onderscheidende factor zou de vraag kunnen zijn. Tot nog toe is een groot deel van de werkzaamheden van de overheid aanbodgestuurd. De overheid is in deze opvatting in staat om zelf de vraag te formuleren op basis waarvan zij de samenleving het best van dienst kan zijn. Dit is een (grotendeels) op beheersing gerichte denkwijze. Hiermee is niet altijd duidelijk of dat wat de overheid doet wel aansluit bij de maatschappelijke vraag. Sterker nog, het zou zelfs zo kunnen zijn dat de normale dynamiek van de maatschappij door alle ingrepen verstoord of beschadigd wordt.¹ Centraal bij het bestuderen van de relatie aanbod- en vraagsturing is de vraag of dit onderscheid bruikbaar is om het begrip integrale besluitvorming nader te definiëren.

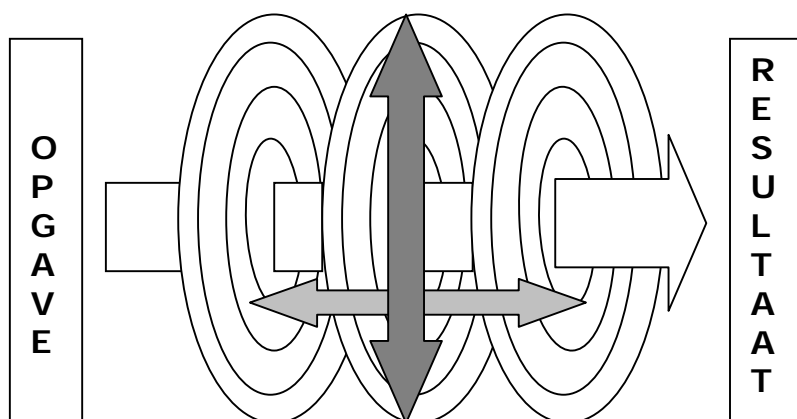
Voordat we inhoudelijk ingaan op de drie mogelijkheden om integrale besluitvorming nader te onderzoeken geven we de samenvatting van de score op de verschillende indicatoren. Een volledig overzicht van alle indicatoren staat in bijlage 4.

¹ Vgl. het artikel van John Grin, hoogleraar beleidswetenschappen, over 'directive control' en 'recursive control': http://www.nwo.nl/nwohome.nsf/pages/nwoa_7bsea9.

Thema	Indicator	+	neutraal	-	paragraaf
Stelling 3 - Integrale besluitvorming					
Proces					
	iemand verantwoordelijk			1	4.3.1
	plaats voor besluitvorming	1			4.3.1
	integraal toetsingskader			1	4.3.1
	bereidheid samenwerken		1		4.3.1
Inhoud					
	alle indicatoren			1	4.3.2
Orientatie					
	vraaggestuurd		1		4.3.3
Totale resultaat stelling 3		1	2	3	

4.3.1 Besluitvorming op basis van het proces

De huidige, op het proces gebaseerde manier om besluiten te nemen, kan nader geanalyseerd worden aan de hand van het in hoofdstuk twee gepresenteerde conceptuele model van de keten. De professional bevindt zich in een gelaagde omgeving. Op alle lagen kunnen besluiten genomen worden. De vraag die gesteld kan worden is of het hanteren van de lagen tot een inzicht kan leiden ten aanzien van de wijze waarop integrale besluitvorming georganiseerd zou kunnen worden. Bij het volgen van deze invalshoek kijken we naar de vraag wie een besluit zou moeten nemen.



Figuur: Integrale besluitvorming bij ketensamenwerking

Linker beschrijft in zijn analyse van sturingsmodellen voor de rijksoverheid twee manieren om de organisatie te benaderen (Linker, 2006). De ketenbenadering ziet de organisatie als een organisme. Dit levert een fundamenteel andere dynamiek bij het organiseren op dan een klassieke benadering van hiërarchische sturing: de organisatie als een machine. Een organisme (het systeem) zoekt uit zichzelf naar balans. Na een impuls (een gebeurtenis, een actie van een van de actoren) kunnen informatiestromen ontstaan die verschillende delen van het organisme in verbinding met elkaar brengen waardoor er een nieuwe balans ontstaat.

Dit is een mechanisme waarbij op voorhand niet vast staat wie een besluit moet nemen. Het is situationeel bepaald. Soms is het de medewerker, soms is het de projectleider, soms is het de ketenmanager, soms is het de lijnmanager, soms is het de bestuurder, etc. En zo kan de opsomming van beslissers nog wel even doorgaan. Dat illustreert ook de complexiteit van de situatie. Er zijn zeer veel beslissers die elk een rol hebben, doelen hebben en een domein vertegenwoordigen dat het waard is om verdedigd te worden. Voor de gemiddelde medewerker is het een aardige klus om door de bomen het bos te

blijven zien. Dit is ook precies wat de respondenten aangeven: het is erg druk 'aan de bovenkant'.

Het conceptuele model kan gebruikt worden om te beschrijven hoe integrale besluitvorming gevisualiseerd kan worden. Het model laat ook zien wat de fundamentele verschillen zijn tussen integrale besluiten bij ketensamenwerking en bij gebiedsontwikkeling.

De aard van ketensamenwerking is dat het een proces is waarbij achtereenvolgens een aantal stappen doorlopen worden waarbij steeds één van de ketenpartners verantwoordelijk is voor een deelproduct. Bij het lopende proces is het dus vooral van belang om samenhang te organiseren op het niveau van de institutie (verticale integratie). Er is vooraf een afspraak gemaakt welke institutie wat en op welk moment levert. Dat is een vorm van besluitvorming die tussen de schakels van de keten speelt (horizontale integratie). De ketenregisseur is verantwoordelijk voor de horizontale integratie. De institutie die verantwoordelijk is voor het deelproduct is ook verantwoordelijk voor de verticale integratie. De medewerker heeft daarbij een belangrijke rol om aan te geven hoe geoptimaliseerd kan worden.

Bij gebiedsontwikkeling is sprake van een vergelijkbare procesgang (vgl. ook Linker, 2006) met als belangrijkste verschil dat de volgorde van de verschillende deelproducten vaak minder goed zichtbaar is. Er is vaker sprake van gelijktijdig lopende werkprocessen.

Op basis van het model kunnen de volgende positieve condities voor integrale besluitvorming benoemd worden:

- o Integratie vindt plaats door alle lagen en alle schakels van de keten heen;
- o Je hebt dus op alle lagen en in alle schakels mensen nodig die een besluit kunnen nemen;
- o Dat besluit moet consistent zijn op het niveau van de schakel (verticale integratie) en de keten (horizontale integratie)
- o en de ketenpartners committeren zich aan de besluitvorming voor de hele keten.

Hierbij gebruik ik de indicatoren zoals eerder benoemd:

- o er is iemand verantwoordelijk voor horizontale resp. verticale integratie;
- o er is een plaats voor integrale besluitvorming;
- o er is een integraal toetsingskader (zie definitie kader in bijlage 1);
- o er is bereidheid tot samenwerken.

De indicatoren worden in de beschrijving per laag uitgewerkt en aan het einde van de paragraaf nog eens samengevat.

Integraliteit op systeemniveau

Het College of de gemeenteraad is verantwoordelijk is voor integrale besluitvorming. Een integraal besluit wordt door een wethouder in het College gebracht waarna een besluit wordt genomen. Bij de verdeling van de huidige portefeuilles hebben alle wethouders ook een of twee deelgemeenten in hun portefeuille. Dit is een beweging richting meer integrale besluitvorming. Er zal moeten worden afgewacht welke resultaten de 'dubbele' portefeuilles gaan opleveren. In het verleden bleef bij dergelijke combinaties de nadruk altijd sterk op de sectorale portefeuilles liggen. Dit effect wordt versterkt door de sectorale verdeling van verantwoordelijkheden bij de directeurs van de diensten en de overwegend sectorale toedeling van financiële middelen. Volgens de gehanteerde definitie (de visie gaat over twee of meer pijlers) is er een integrale stedelijke visie. De stadsvisie behandelt de fysieke en economische pijler.

Rotterdam heeft naast het stedelijk bestuur ook deelgemeentelijke besturen. Dit zijn gekozen organen die op basis van de Deelgemeenteverordening een aantal verantwoordelijkheden gedelegeerd hebben gekregen vanuit het stedelijk bestuur. In die

gevallen waar het deelgemeentelijke bestuur bevoegd is, zijn er bij besluitvorming de volgende mogelijkheden:

- o de portefeuillehouder is bevoegd namens het dagelijks bestuur;
- o het dagelijks bestuur van de deelgemeente is bevoegd;
- o de deelraad is bevoegd;

De bestuurspraktijk is vergelijkbaar met het stedelijk bestuur. Er zijn altijd sectorale portefeuilles en er zijn geergeld gebiedsgerichte portefeuilles.

Op bestuurlijk niveau wordt dus aan alle indicatoren voldaan. Er is geen beeld van de omvang van het aantal integrale besluiten nog van de kwaliteit. Ondanks de positieve score is dus enige reserve ten aanzien van de conclusie op zijn plaats. De bereidheid tot samenwerken binnen het college verschilt. Het is zeker geen stabiele factor. Het voorbeeld van het Pact op Zuid laat zien dat een integrale opgave met als boegbeeld één wethouder mogelijk is, maar wel eisen stelt aan het draagvlak bij de rest van het college.

Integraliteit op institutioneel niveau

In de Rotterdamse praktijk zijn bij de diensten en deelgemeenten een aantal functies speciaal gecreëerd om een integrale verantwoordelijkheid vorm te geven.

De decentrale gebiedsmanagers

Deze functie is ingevoerd naar aanleiding van de introductie van het gebiedsgericht werken. De invoering is rond 2007 gestart. Op dit moment hebben alle 62 wijken van Rotterdam een gebiedsmanager. De meeste gebiedsmanagers hebben een gebied met de omvang van 2 of drie wijken. De functie is gecreëerd met als doel om op het niveau van de wijken een integrale verantwoordelijke te hebben die in staat is om de inzet van alle diensten in het gebied te richten. Voor alle wijken zijn gebiedsvisies en gebiedsgerichte programma's gemaakt.

De gebiedsmanagers zijn bij de deelgemeente gestationeerd en functioneren dicht bij de deelgemeentelijke besturen. Feitelijk zouden ze tussen de twee bestuurslagen in moeten functioneren. Dat is alleen al vanwege de werkplek erg lastig. Daar komt bij dat ze geen formele bevoegdheden hebben om de 'stedelijke' diensten aan te sturen en ze beschikken niet over een personeel of investeringsbudget. Sommige gebiedsmanagers hebben binnen het deelgemeentelijke apparaat wel een lijnbevoegdheid.

De accounthouders bij diensten

Alle diensten hebben de omslag naar gebiedsgericht werken gemaakt. Dat betekent dat iedere dienst een accounthouder heeft die aanspreekpunt is voor de decentrale gebiedsmanagers. De verantwoordelijkheid van de functie binnen de eigen organisatie wordt op verschillende wijze ingevuld. Bij een aantal diensten heeft de accounthouder (die soms ook weer gebiedsmanager heet) een vrij sterke integrale verantwoordelijkheid en bijpassende bevoegdheid. Bij andere diensten gaat het meer om een rol om richting de decentrale gebiedsmanagers aanspreekpunt te zijn.

De (gebiedsgerichte) projectmanager

De fysieke diensten hebben het werk voor een groot deel via projectmanagers georganiseerd. Op een deel van de wijken zijn gebiedsgerichte projectmanagers actief die verantwoordelijk zijn voor de fysieke opgave in het gebied. Ook dit is een vorm om integraliteit organisatorisch te regelen. Voor de meeste gebiedsontwikkelingen die in het kader van de stadsvisie worden uitgevoerd (de VIP's) zijn er procesmanagers die integraal verantwoordelijk zijn.

Het blijkt dat de integrale verantwoordelijkheid binnen één institutie op het niveau van het middenkader vaak wel is ingevuld. Opvallend is dat er op directieniveau geen integrale portefeuilles zijn. Daardoor ontbreekt ook een sturingsmechanisme van bovenaf op integraliteit. In de praktijk betekent het dat in algemene termen integraliteit binnen de instituties positief gewaardeerd wordt, maar dat als puntje bij paaltje komt het

moeizaam is om het integrale belang overeind te houden tegenover de sectorale belangen. Niet in de laatste plaats omdat er op bestuurlijk niveau ook geen sterke integrale portefeuilles zijn.

Op inhoudelijk vlak is het beeld gevarieerd. Naast de Stadsvisie is er een groot aantal inhoudelijke kaders, de ene meer integraal dan de andere. De bereidheid tot samenwerken hangt sterk af van de persoon. De noodzaak is er vaak niet. Dat maakt dat samenwerking tussen de instituties vrij ad hoc is. Vooralsnog is de score hier daarom negatief.

De scores op de indicatoren laten een gevarieerd beeld zien waarbij doorslaggevend is dat de instituties niet primair gedreven zijn door het bereiken van integrale kwaliteit. De optelsom is dus negatief.

Integraliteit bij projecten, programma's en ketens

De besluitvorming bij gebiedsontwikkeling in Rotterdam wordt gestructureerd aan de hand van de Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken (RSPW). Hierbij wordt een onderscheid gemaakt naar besluitvorming bij gebiedsontwikkeling (visie, masterplan, stedenbouwkundig plan, grondexploitatie in uitvoering, beheer) en besluitvorming bij vastgoedontwikkeling (haalbaarheid, PVE/VO, DO, bestek, realisatie, beheer). Voor buitenruimteprojecten en infraprojecten is een aangepaste fasering vastgesteld. De fasering is bepalend voor een aantal ambtelijke en bestuurlijke besluitvormingsmomenten (Rotterdam, 2010).

De RSPW maakt duidelijk over welke aspecten op welke manier besloten moet worden in projecten. Daarvoor reikt de standaard drie bouwstenen aan:

- o vier typen projectfaseringen met duidelijke beslismomenten (gebiedsontwikkeling, vastgoedontwikkeling, buitenruimte, infrastructuur);
- o heldere rolbeschrijvingen voor één bestuurlijk opdrachtgever, één ambtelijk opdrachtgever en de projectmanager (met daarin taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden/ mandaat);
- o formats voor projectplannen, beslisdocumenten en tussentijdse rapportages.

De RSPW richt zich op de drie fysieke diensten (OBR, dS+V en GW) die zich met ontwikkeling bezighouden. Andere fysieke diensten (STZ, Roteb) of andere pijlers (sociaal, economie, veilig) zijn geen onderdeel van de RSPW. Besluiten die boven de pijler fysiek uitstijgen worden in de betreffende pijler genomen. Hiermee zijn het geen integrale besluiten.

De inhoudelijke besluitvorming is in de afgelopen jaren vrij sterk losgeraakt van de procesmatige besluitvorming. Projectmanagers waren steeds meer alleen nog van het proces en niet van de inhoud. Nu is omgekeerde beweging weer zichtbaar. Projectmanagers zijn weer zowel inhoudelijk als procesmatig verantwoordelijk. In de praktijk leunen ze daarbij vaak zwaar op de inbreng vanuit de vakdisciplines. Dat wordt ook in stand gehouden door de vakafdelingen. Het gebrek aan ervaring met integrale besluitvorming kan ten koste gaan van de kwaliteit.

Voor de VIP's zijn procesmanagers verantwoordelijk. Hier is een potentieel spanningveld zichtbaar tussen 'Gebiedsgericht werken' en gebiedsontwikkeling. In de praktijk werken de twee concepten soms tegelijkertijd en soms is zichtbaar dat daar waar sprake is van gebiedsontwikkeling, het gebiedsgericht werken een stapje terug doet. De balans wordt vooral bepaald door de rolverdeling tussen de gebiedsmanager van de deelgemeente en de projectleider of procesmanager van de fysieke pijler.

Met de instelling van gebiedsmanagement bij de fysieke diensten is een trend versterkt om te sturen via de lijn van het projectmanagement. Dit heeft er toe geleid dat het proces vrij dominant is geworden. Voor een vrij belangrijk deel lijkt dit veroorzaakt te worden door de 'drukte' in het proces. Projectmanagers hebben hun handen vol om alle

partijen aan tafel te houden. Vraag is of je die drukte iets in kan dammen door gebruik te maken van ketenvorming. Deze beweging is alleen mogelijk als er afspraken gemaakt kunnen worden tussen de projectmanagers en de keten. Dit is een vorm van integraliteit die op dit moment nog nauwelijks gebruikt wordt.

Ketens

Ketensturing is als basisprincipe niet veel anders dan sturing in een gewone organisatie. Het verschil zit in de complexe situatie waardoor een hiërarchische manier van sturen vaak niet effectief of wenselijk is (Linker, 2006). Bij ketensamenwerking is per definitie sprake van een sturingsmechanisme dat over meerdere partijen is verdeeld. Het is niet functioneel om één projectmanager verantwoordelijk te maken voor de kwaliteit van integrale besluitvorming. In principe is er wel een ketenregisseur of ketenmanager die verantwoordelijk is voor de keten.

De beweging naar meer integrale projecten wordt gemaakt. In de praktijk is bij verschillende cases zichtbaar dat er gezocht wordt naar een mechanisme dat om kan gaan met het gegeven dat meerdere partijen tegelijkertijd moeten sturen op een integraal resultaat. Dit uit zich bijvoorbeeld in het feit dat er relatief vaak mensen van buiten de gemeente worden ingehuurd om de integrale verantwoordelijkheid voor een gebied te dragen. Dit gebeurt zowel bij het procesmanagement van gebiedsontwikkeling als bij het gebiedsgericht werken. Over het geheel scoort de laag negatief, maar in de praktijk is de kwaliteit van de integrale besluitvorming minder dramatisch dan het misschien lijkt. Dat wordt veroorzaakt doordat de bereidheid tot samenwerken op dit niveau het hoogst is.

Samenvatting resultaten

Onderstaand een samenvatting van de scores op het niveau van het systeem (ik beperk me hierbij tot de stad), de instituties en de project/programma/keten. Als twee van de drie lagen positief scoren dan spreken we van een positieve conditie voor integrale besluitvorming.

Indicator	systeem	instituties	project	score
Er is iemand verantwoordelijk voor horizontale resp. verticale integratie	ja	nee	nee	-
Er is een formele plaats waar integrale besluiten genomen worden	ja	ja	nee	+
Er is een integraal toetsingskader	ja	soms	vaak niet	-
Er is bereidheid tot samenwerken	soms	soms	Vaak	+/-

Over het geheel genomen is de score negatief. In de gesprekken was een terugkerende vraag: zet je integraliteit vast in één persoon of in meerdere personen? De meeste respondenten kiezen voor één persoon. Dat leidt tot de volgende overwegingen:

- o Bij verticale integratie lukt het, ondanks de 'drukke' aan de bovenkant, vaak wel om één persoon te benoemen. Het gaat vervolgens meer over de vraag of de verantwoordelijke voldoende stuurt op integraliteit en als hij/zij dat doet, of er doorzettingsmacht is om het integrale besluit overeind te houden.
- o Op de horizontale integratie is de bezetting mager. Er zijn niet veel mensen die in de positie zijn gebracht om stevig te sturen op samenhang tussen de vakdisciplines resp. de pijlers. Bij parallelle processen is sprake van meerdere doelen die tegelijkertijd worden nagestreefd. Dat maakt het ingewikkelder om het draagvlak voor horizontale integratie te houden. Dat stelt dus extra eisen aan de kracht van de integrale besluitvorming;
- o De wil tot samenwerken is op projectniveau vaak volop aanwezig. In de lagen rondom de projecten liggen de belangen anders, waardoor de projecten niet altijd maximaal gefaciliteerd worden. Het proces van kiezen en focussen blijkt in de praktijk weerbarstig. Dit gaat ten koste van de integraliteit.

4.3.2 Besluitvorming op basis van inhoud

Het begrip ‘integraal’ wordt in deze scriptie gebruikt in de zin van ‘zich uitstrekkend over meerdere vakgebieden’. Om goede integrale besluiten te kunnen nemen zou dat kunnen betekenen dat als er bij degene(n) die het besluit nemen maar voldoende kennis is van die verschillende vakgebieden, dat dan automatisch de kwaliteit van het besluit ook goed is. Dit zou veronderstellen dat je ergens verstand van moet hebben om een goed besluit te kunnen nemen. Gelukkig is dat niet zo. Onderstaand geef ik een nadere uitleg bij het begrip besluitvorming. Doel is om onderscheidende factoren te benoemen voor het begrip ‘integrale besluitvorming’.

In deze paragraaf kies ik voor de invalshoek ‘inhoud’. Dit is een belangrijke component in de gehanteerde definitie van integraliteit. Hierbij gaat het steeds om de vraag hoe vakgebieden gekoppeld kunnen worden op basis van een maatschappelijke vraag. Op basis van deze invalshoek is het interessant om te bezien of er inhoudelijke gronden gevonden kunnen worden om de besluitvorming te organiseren. Bijvoorbeeld: moet je besluitvorming anders organiseren als er veel verschillende vakdisciplines betrokken zijn of als het over een gebied gaat?

Noordegraaf stelt een indeling van besluiten voor die zich richt op het subject van de besluitvorming, dat wil zeggen de ‘materie’ (de inhoud). Hij gaat er vanuit dat deze materie in meer of mindere mate complex is, en maakt een onderscheid tussen twee uitingen van complexiteit: *technische* en *ethische complexiteit*. Afhankelijk van de kenmerken van de stakeholders (veel of weinig, gelijkgestemd of niet) komt hij tot een indeling. Daarnaast maakt hij onderscheid naar het soort besluitvormingsprocessen: *gestructureerde en niet gestructureerde besluitvorming* en *lineaire en seriële besluitvorming*. Hij benoemt de eigenschappen van de verschillende typen besluitvorming en koppelt de elementen vervolgens in één overzicht. Dit is een universele indeling die toepasbaar is op alle situaties. Voor de goede lezer: in hoofdstuk twee zijn een aantal typen ontwikkelingsprocessen beschreven die een grote analogie met de onderstaande besluitvormingsprocessen hebben (Noordegraaf, 2005).

Rationele besluitvorming - problemen en oplossingen identificeren - doel-stelling - organisatie inrichten	‘Trial and error’ besluitvorming - management van experts en professionals - debat, dialoog, kennisconcurrentie - communicatie experts en leken
Controversiële besluitvorming - dialoog tussen ‘doven’ - ‘framing’ en ‘reframing’ - overtuigen, onderhandelen	Grillige besluitvorming - agendavorming - symboliek - politieke strijd

Schema: Soorten besluitvorming (Bron: Noordegraaf, 2005)

Rationele besluitvorming

Wanneer situaties in technische en ethische zin relatief duidelijk en dus getemd zijn, is een strak verloop en duidelijke structurering van besluitvorming te verwachten en te realiseren. We kunnen dan spreken van *rationele* besluitvorming. Feiten geven de doorslag. Bij rationele besluitvorming wordt relatief gemakkelijk vastgesteld wie stakeholders zijn, en wie daarvan relevant zijn, en kan via stevige afstemming tot overeenstemming worden gekomen over wat wanneer moet.

‘Trail and error’ besluitvorming (iteratieve besluitvorming)

Wanneer situaties in ethische zin duidelijk zijn, maar technisch diffuus, dan is het te verwachten dat betrokkenen via iteratieve processen zoeken. Inzichten wisselen elkaar af. Iteratieve processen geven aanleiding tot ‘*trial and error*’ besluitvorming, met onduidelijke besluitvormers en processen – experts zijn het oneens over wie precies waarover mag besluiten. Bij ‘*trial and error*’ besluitvorming kunnen relevante experts worden geïdentificeerd, al is het lastig om een juiste verzameling van experts bijeen te

brengen. Het op elkaar betrekken van expertoordelen – en lekenoordelen – is nog lastiger. Dat vereist dialoog en debat, of vormen van kennisconcurrentie.

Controversiële besluitvorming

Wanneer situaties in technische zin duidelijk zijn, maar ethisch omstreden, wanneer partijen het heel erg oneens zijn, dan kan besluitvorming gestructureerd verlopen, maar zal het verloop zijn eigen, grillige dynamiek kennen. Belangen botsen. Betrokkenen zullen proberen hun zin te krijgen, al dan niet via achterkamers, coalities en machtsstrijd. Op dat moment is *controversiële* besluitvorming te verwachten. Bij conflictueuze besluitvorming kunnen stakeholders worden getraceerd, of beter, stakeholders dienen zich zelf wel aan als ze merken dat hun belangen geschaad kunnen worden. Omdat morele opvattingen uiteenlopen, is het lastig om verschillen van inzicht te overbruggen. Dat vereist bijvoorbeeld strategieën voor '(re)framing', overtuiging en onderhandeling.

Grillige besluitvorming

Wanneer situaties, tot slot, zowel in ethische als technische zin onduidelijk zijn, en dus 'wicked' of weerbarstig zijn, dan zal besluitvorming zijn maximale grilligheid kennen. Het is dan te verwachten dat *grillige* besluitvorming optreedt. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren wanneer zich nieuwe situaties aandienen, of onbekende incidenten. Bij grillige besluitvorming is het lastig om stakeholders te identificeren, en om overeenstemming te bereiken. Het vereist goed agendamanagement, symboliek en politieke strijd.

Om de vergelijking met integrale besluitvorming te maken: als de typering van Noordegraaf klopt, dan is er sprake van een toenemende mate van complexiteit in de opgave. Dat strookt met de gehanteerde definitie van integraliteit: we noemen iets integraler als er meer vakdisciplines betrokken worden om het probleem op te lossen. En die betrokkenheid wordt bepaald door de aard van de maatschappelijke vraag.

De volgende stap is om te kijken of deze indeling bruikbaar is om het begrip integrale besluitvorming te definiëren. In navolging van Noordegraaf wordt gesteld dat een goed besluit ontstaat als er rekening wordt gehouden met de aard van hetgeen waarover besloten wordt. Gebiedsontwikkeling is een opgave die zich in een complexe context afspeelt. Wil dat zeggen dat er dan ook altijd sprake zou zijn van grillige besluitvorming? Nee, want niet bij alle besluiten die genomen moeten worden voldoet de opgave aan alle criteria ethisch en technisch onduidelijk, serieel en ongestructureerd (met ander woorden chaotisch).

We lopen hier tegen een kenmerk van complexiteit aan dat enige uitleg vraagt: **recursie**. Een voorbeeld: besluitvorming over woningbouw als onderdeel van een gebiedsontwikkeling kan zeer eenvoudig tot zeer complex zijn. Net zoals het toetsen van een bouwvergunning eenvoudig tot zeer complex kan zijn. De schaal van een probleem of een opgave is dus niet bepalend voor de complexiteit. Dit wordt ook wel het Droste effect genoemd. Vanuit de wiskunde wordt vaak de vergelijking met fractals gemaakt. Dit zijn wonderlijke wiskundige patronen die eenmaal omgezet in een beeld, een eindeloze herhaling van hetzelfde figuur maar dan op een grotere ofwel kleinere schaal laten zien. Dit voorbeeld laat niet zien dat alles opeens complex is. Het illustreert dat iedereen met complexiteit of 'wicked problems' (vgl. ook paragraaf 3.2.2) te maken kan krijgen. En als iedereen er mee te maken krijgt, wat betekent dat voor integrale besluitvorming?

Hiermee komen we terug op de oorspronkelijke vraag: kan je op inhoudelijke gronden onderscheidende factoren aanwijzen voor hoe integrale besluitvorming er uit zou moeten zien? En wat zijn bruikbare criteria om het begrip 'integrale besluitvorming' nader te definiëren? Met de kennis die we nu hebben is maar één conclusie mogelijk: het criterium 'aantal betrokken vakdisciplines' (= de mate van integraliteit) levert geen onderscheidende factoren op. Dat geldt ook voor criteria als 'gebiedsgericht' of 'thematisch'. Ook die leveren geen onderscheidende factoren op om integrale

besluitvorming op te organiseren. Dat betekent dat de inhoud van het besluit niet gebruikt kan worden om het bestaan van integrale besluitvorming te legitimeren.

4.3.4 Besluitvorming op basis van de vraag

Gebiedsontwikkeling is mensenwerk. Hiermee wordt geraakt aan een belangrijke kwestie die ook door verschillende respondenten aan de orde wordt gesteld. De kwestie betreft de grondslag op basis waarvan professionals hun werk doen en op basis waarvan besluiten worden genomen. Een belangrijk deel van de experimenten die de laatste jaren gedaan worden met het ontwikkelen van een nieuwe aanpak of werkwijze richten zich op participatie of andere manieren om burgers meer en beter te betrekken bij hun woonomgeving. Voorbeelden: Jan Rotmans met transitie management en de wijkarena, Rini Biemans met Creatief Beheer, Barend Rombout met bureau Frontlijn, de Veldacademie en Henk Oosterling met zijn concept van Vakmanstad/Skillcity. En dan heb ik vast nog een paar gemist.

De experimenten hebben een aantal kenmerken gemeen:

- o ze zijn georganiseerd naast de reguliere inzet van de gemeentelijke diensten;
- o ze werken vanuit een vrij sterke filosofie of opvatting over het systeem;
- o ze gaan 'gewoon' aan de slag;
- o ze leggen op nieuwe manieren relaties tussen burger en overheid;
- o en dat doen ze allemaal vanuit een opvatting dat de burger centraal staat.

Waarin ze verschillen zijn de onderwerpen waar ze mee aan de slag gaan (sociaal, fysiek, veilig) en de manier waarop ze dat doen. Belangrijker is de bindende factor: het lijkt alsof er gezocht wordt naar nieuwe manieren waarop vraagsturing inhoud gegeven kan worden. Hoe kan de burger centraal komen te staan? Deze zoektocht past heel goed in relatie tot de vraag bij de overheid hoe de omslag te maken naar meer vraagsturing en minder aanbodsturing. Vraagsturing gaat als begrip verder dan bijv. vraaggericht werken. De kern is dat de overheid de maatschappij de vraag laat bepalen.

De experimenten en de over het algemeen positieve reacties erop, zowel van bewoners als professionals, tonen aan dat er een behoefte is aan het verkennen van nieuwe wegen. Vraagsturing is als werkwijze en als theoretisch concept nog niet sterk ontwikkeld. Het ontwikkelen van een denkraam of 'filosofie' die bindend en richtinggevend is voor vraagsturing zou zeer welkom zijn. Zo een denkraam onderscheidt zich van de bekende producten zoals de Stadsvisie als lange termijn visie op de gewenste ruimtelijke en economische ontwikkeling (de stip aan de horizon...). Bij het maken van een denkraam gaat het meer over de manier waarop ontwikkeling (of beheer) moet gebeuren (vgl. o.a. ook Oosterling, 2009). Vanuit een breder perspectief: mogelijk is dit een beweging die ontstaat vanuit een behoefte vanuit de samenleving aan nieuwe gemeenschappelijke grond. Als tegenwicht op de beweging van individualisering en versplintering van culturen, normen, ideeën en waarden van de afgelopen decennia.

De beschrijving van de werkpraktijk van integrale besluitvorming bij gebiedsontwikkeling illustreert een aantal spanningsvelden waarmee al heel lang geworsteld wordt. Beter samenwerken lijkt een deel van de oplossing hierbij te kunnen zijn. Ketensamenwerking kan wellicht ook helpen. Het zijn voorbeelden van systeemoptimalisaties. De aanname is daarbij over het algemeen dat we 'het' goed gaan krijgen als we het systeem maar goed genoeg optimaliseren.

De eerder genoemde experimenten met nieuwe manieren om vraaggericht te werken laten zien dat deze vernieuwing grotendeels buiten het systeem van de overheid plaatsvindt. De experimenten hebben een tijdelijk karakter. De vraag is wat er daarna gebeurt. Valt iedereen terug op de bekende patronen, of is er sprake van een 'systeemsprong' waardoor een duurzame vorm van vernieuwing is ontstaan waarbij ook de overheid een nieuwe rol heeft gekregen (vgl. ook van Randerdaat, 2006).

Vanuit de overheid zelf wordt het belang van een externe oriëntatie onderschreven. In de praktijk blijkt het een vrij weerbarstig begrip te zijn. Lang niet altijd hebben medewerkers van de gemeente belang bij een externe oriëntatie. Dit is vergelijkbaar met het begrip integraliteit en integrale besluitvorming. Lang niet altijd hebben medewerkers belang bij het bereiken van meer integraliteit of betere integrale besluitvorming. Het lijkt alsof de fundamentele botsing veroorzaakt wordt door de tegenstelling tussen twee drijfveren, namelijk de behoefte om te 'verdiepen' resp. de behoefte om te 'verbreden'. De primaire drijfveer van de meeste professionals is het verdiepen van hun kennis. Meer kennis leidt tot beter begrip. Beter begrip leidt tot betere analyse. Betere analyse leidt tot een betere aanpak. Een betere aanpak leidt tot betere resultaten. Deze schijnbaar logische trits wordt ook wel gekarakteriseerd als het beheersingsdenken. Het primaat ligt daarbij bij het 'verdiepen'.

De drijfveer tot 'verbreding' ligt op het vlak van de maatschappelijke vraag. De politiek/bestuurlijke vraag is een vertaling van een maatschappelijke vraag. Die vraag kan breed (integraal) of smal (sectoraal) gesteld worden. Beide vragen zijn legitiem en kunnen beantwoord worden. Bij het geven van een antwoord bestaat de keuze om dat op een integrale dan wel een sectorale manier te doen. De keuze zou op een integrale manier genomen moeten worden.

De drijfveer 'verbreding' (of 'meer integraal maken') is aanwezig, maar is niet zo sterk ontwikkeld als de drijfveer 'verdieping'. Hiermee is een fundamenteel spanningsveld benoemd. De kwaliteit van integrale besluitvorming kan verbeterd worden als de balans tussen 'verdieping' en 'verbreding' beter wordt. Voor deze scriptie wordt volstaan met de conclusie dat integrale besluitvorming niet goed is verankerd. Deze conclusie zou het startpunt kunnen zijn voor nader onderzoek naar vraagsturing.

HOOFDSTUK 5 – VELDONDERZOEK

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het veldonderzoek beschreven. Aan de hand van een beschrijving van de werkpraktijk van drie cases op Rotterdam-Zuid ontstaat een beeld van ketensamenwerking bij gebiedsontwikkeling. Het onderzoek beschrijft de resultaten op de eerste twee stellingen:

- Wat is de intensiteit van de samenwerking tussen de professionals van de verschillende pijlers;
- Hoe ervaren de professionals het kader waarmee gewerkt wordt.

De resultaten worden tenslotte gevalideerd met behulp van een expertmeeting. In bijlage drie is een overzicht van de antwoorden uit de gehanteerde vragenlijst opgenomen.

5.1 De cases

Rotterdam-Zuid is een gebied ter grootte van een flinke middelgrote stad in Nederland. Er wonen 260.000 mensen. Zuid is ontstaan als gevolg van de groei van Rotterdam als havenstad. Dat proces is eind 19^e eeuw ingezet. Daarvoor bestond het gebied uit landbouwgebied. Op Zuid was plaats voor alle arbeiders die kwamen om in de haven te gaan werken. Het is een fabeltje dat die arbeiders alleen uit Brabant en Zeeland kwamen. Ze kwamen ook voor een groot deel uit Zuid-Holland en de rest van het land. De ontwikkeling van de haven heeft zo een enorm stempel gedrukt op de geschiedenis van Zuid, de cultuur en de mentaliteit. Het was en het is een arbeidersstad. In de loop van de jaren zijn er een aantal immigratiegolven geweest: in de jaren '60 en '70 waren het de Zuid-Europese gastarbeiders, in de jaren '80 en '90 waren het de Turkse en Marokkaanse werkers, nu zijn het de Oost-Europese arbeiders. Blijkbaar heeft Rotterdam als havenstad een constante aantrekkingskracht.

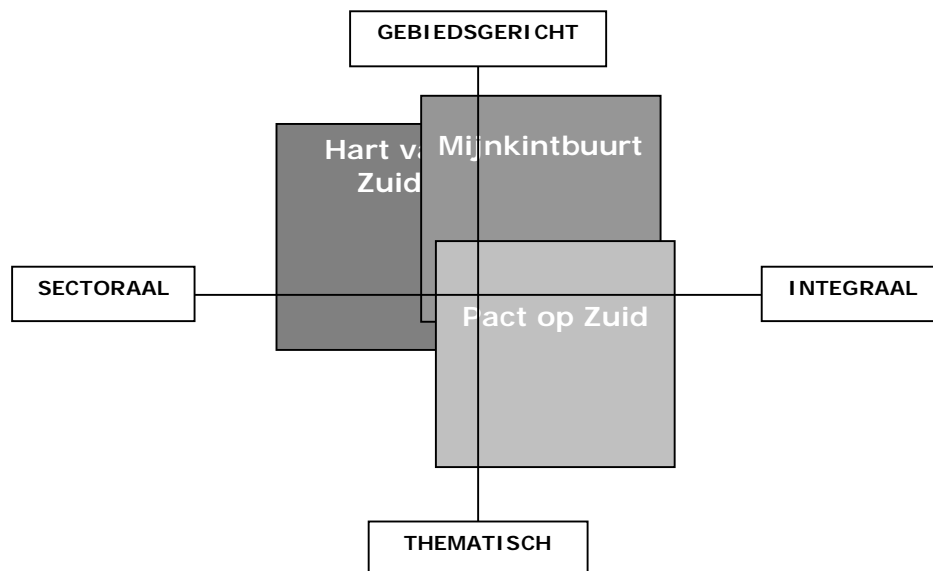
Met het vertrek van de havenactiviteiten is sinds de jaren '70 een proces ingezet waardoor de menging van functies steeds minder is geworden. Dit proces is versterkt door o.a. de stadsvernieuwing (veel kleine bedrijven werden uitgeplaatst). Het ruimtelijke beleid is lang gericht geweest op het ontmengen van functies om zo de overlastgevendende effecten van de ene functie op de andere te beperken. Het resultaat is dat Zuid ruimtelijk gezien vooral een woongebied is geworden. Pas recent is er een voorzichtige omslag zichtbaar waarbij meer moeite wordt gedaan om wonen en werken meer te combineren.

Op het terrein van gebiedsontwikkeling gebeurt er veel op Rotterdam-Zuid. Er is sprake van een massieve opgave. Op grote delen van Zuid is woningbouw vanwege de matige rendementen op ontwikkeling, de lage afzet en het gemiddeld lage prijsniveau niet (meer) de motor van gebiedsontwikkeling. Er wordt dus naar andere motoren voor gebiedsontwikkeling gezocht:

- Sport: de ontwikkelingen rond de VIP Stadionpark worden gedreven door sport (nieuw stadion);
- Onderwijs: op een aantal plaatsen op Zuid wordt fors geïnvesteerd in onderwijs als motor voor vernieuwing. Meer aandacht voor HAVO/VWO. Extra kwaliteitsimpuls voor middelbaar onderwijs;
- Infrastructuur: de studie naar de mogelijkheden van een nieuwe metroverbinding van Alexander via zuid naar Hart van Zuid en later naar Schiedam kan een ontwikkelingsimpuls geven;
- Economie: met de ontwikkeling Stadshavens ontstaat een impuls om de traditioneel havengerelateerde economie naar een meer op diensten

georiënteerde economie te transformeren. Dit gebeurt nu al bij de Creative Factory (Maassilo), waar jonge hightech bedrijven de kans krijgen om te starten. Gebiedsontwikkeling op Zuid is dus een combinatie van sociale, fysieke en economische maatregelen samen met extra inzet op terrein van veiligheid. Met recht een integrale opgave dus. En niet omdat het zo mooi staat, maar omdat het pure noodzaak is.

Onderstaand een globale karakterisering van de opgave van de drie cases die behandeld zullen worden.



Figuur: De opgave per case

5.1.1 Pact op Zuid

De opgave van het Pact kenmerkt zich door een hoge mate van integraliteit in de programma's en een mix tussen een thematische en een gebiedsgerichte aanpak waarbij de nadruk ligt op de thematische aanpak (werk, onderwijs).

Het Pact op Zuid heeft niet (meer) de ambitie om alle lopende projecten en programma's te bundelen tot een integraal programma. Het programma van het Pact is nog wel in veel opzichten integraal te noemen (vgl. Loorbach, 2009). Het programma roept bij een aantal respondenten de associatie op met een keten. Het begrip keten wordt vaker op een brede manier gedefinieerd.

De besluitvorming op projectniveau is integraal voor zover de vakdisciplines die betrokken zijn bij het project. Dat wil niet zeggen dat de projectleider in de positie is om de integrale verantwoordelijkheid te dragen of alle integrale besluiten te kunnen nemen. De deelnemers aan de projecten zijn zelfstandig verantwoordelijk voor het nemen van een besluit en het zorgen voor het benodigde draagvlak daarvoor binnen hun eigen organisatie. Dit legt een extra druk op de competenties van de projectmedewerkers. Er wordt verwacht dat zij in staat zijn om besluitvorming resp. draagvlak te regelen. Dit is een vaak gehanteerd model om integraliteit tot stand te brengen. Het projectteam is de plaats waar alle vakdisciplines samenkomen. Hier worden ook de besluiten genomen over de voortgang van het project. Maar de projectleider is afhankelijk van het mandaat dat de deelnemers van het projectteam hebben. Boven het niveau van het project is er dus geen mechanisme dat op ambtelijk niveau op integraliteit over de verschillende pijlers stuurt. Op het niveau van de verschillende diensten is er soms wel nog een integrerend mechanisme in de vorm van sturing door een integraal (voor de betreffende dienst) verantwoordelijke opdrachtgever.

Bestuurlijke besluitvorming vindt plaats in de stuurgroep Pact op Zuid. Hierbij is de wethouder Werk, Sociale Zaken & Stedelijke Economie de vertegenwoordiger van het College van B&W. Een aantal respondenten merkt daarbij op dat hiermee de integraliteit van de besluiten niet automatisch is gewaarborgd. Veel is afhankelijk van de manier waarop de wethouder in staat is om inhoudelijk met een brede blik te blijven kijken en het vermogen om bij zijn collega bestuurders het draagvlak voor het Pact te onderhouden. Als het college te veel op afstand blijft, bestaat het risico dat het Pact als een 'one man show' wordt beschouwd. Er wordt gezocht naar een model waarmee de integrale verantwoordelijkheid beter verankerd kan worden.

Doordat een deel van de sociale programma's nu onder de VIP's vallen is er geen directe relatie tussen de besluitvorming over het sociale programma van het Pact en de aparte sociale programma's voor de VIP's op Zuid.

5.1.2 Hart van Zuid

De opgave van het Hart van Zuid is sterk fysiek georiënteerd. Er is – in de woorden van een van de respondenten - geen samenwerking met sociaal. Daarnaast ligt de nadruk sterk op een gebiedsgerichte aanpak. Er zijn wel thematische elementen (bijv. economie) maar deze voeren niet de boventoon.

Bijzonder aan de opgave van het Hart van Zuid is dat het over een gebied gaat waarin bijna geen mensen wonen. Dit leidt tot een andere urgentie om vanuit een sociale aanpak aan de slag te gaan dan bijvoorbeeld bij de aanpak van de Mijnkintbuurt. Er is een fundamenteel verschil van benadering tussen een met name 'aanbodgestuurd' project als Hart van Zuid (fysiek georiënteerd, werken op basis van bestaande structuren en werkwijzen) en meer 'vraaggestuurde' projecten (op zoek naar nieuwe partners en werkvormen). De sociale aanpak bij het Hart van Zuid komt niet zozeer voort uit een maatschappelijke urgentie als uit een kans om het draagvlak te versterken, het imago van het project te verbeteren en om op de korte termijn resultaten te boeken.

Ondanks dat het project in de opgave en de aanpak niet erg integraal is, noemen een aantal respondenten wel het belang van een integrale opdracht van het college. Bestuurlijk draagvlak wordt als erg belangrijk ervaren. In de bestuurlijke besluitvorming is het fysieke programma altijd tegelijkertijd behandeld met het sociale programma.

In de besluitvorming is er altijd een impuls om de zaken simpel te houden. Simpel betekent in meestal sectoraal. Dit wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door de politiek/bestuurlijke druk om resultaten te boeken. Als je integrale doelen wil hanteren, dan zullen de sectoraal gepositioneerde directeuren eerder 'gepasseerd' worden. Dat zal niet zonder meer geaccepteerd worden.

5.1.3 Mijnkintbuurt

De opgave van de Mijnkintbuurt is overwegend integraal en gebiedsgericht.

Er is een stuurgroep op de schaal van de Mijnkintbuurt met daarin de directeuren van een aantal diensten. Dit lijkt redelijk goed te werken. De belangrijkste diensten zijn goed betrokken en er is veel inzet van personeel in het gebied. Dit leidt overigens wel weer tot de eerder genoemde 'drukke' in de aansturing. Het beeld dat soms geschetst wordt is dat van 'too many chiefs, too little indians'.

De lijnen naar college en burgemeester zijn kort, de bestuurders zijn redelijk gemakkelijk bereikbaar en er wordt geluisterd naar de kwesties die worden aangedragen. Dit werkt zo

omdat het gevoel van bestuurlijke urgentie voor de Tarwewijk er is. Dat was er al voordat de aanpak van de Mijnkintbuurt begonnen was. Er kon dus een vliegende start worden gemaakt. Het schaalniveau waarop gewerkt wordt leent zich goed voor een integrale aanpak. Drijvende kracht voor de integrale aanpak is de maatschappelijke vraag: wat hebben burgers nodig in dit gebied.

De besluitvorming is vergelijkbaar met de eerdere beschrijving van de aanpak van projecten bij het Pact op Zuid. Er is een integraal verantwoordelijke projectleider die maximaal gefaciliteerd zou moeten worden. In de praktijk gaat dit over een vaak wat hobbelige weg. Toezeggingen van diensten om personeel te leveren worden niet snel ingelost, voor kleine kwesties is soms extra doorzettingsmacht nodig om snel resultaat te kunnen boeken. Formeel heeft de projectleider dus misschien wel de integrale verantwoordelijkheid, maar dat betekent niet dat hij in staat is om op alle vlakken ook de benodigde integrale besluiten te nemen.

Vermeldenswaardig bij de Mijnkintbuurt is dat er decentraal gewerkt wordt. Er is een steunpunt in de buurt waar medewerkers ook daadwerkelijk hun werkplek kunnen krijgen.

5.2 De intensiteit van samenwerken

De stelling waarmee gestart is in hoofdstuk twee luid:

*Voordat er sprake kan zijn van samenwerking, moet er **interactie** zijn tussen de professionals vanuit de verschillende pijlers.*

Deze stelling is in het onderzoek naar de drie cases uitgewerkt. Alle respondenten hebben een vragenlijst gekregen met 13 vragen. Daarnaast is met alle respondenten apart een gesprek gevoerd. Bij de verwerking van de resultaten zijn daar waar mogelijk nuancerende of verklarende opmerkingen uit de gesprekken opgenomen.

De intensiteit van samenwerking is afgemeten aan de volgende indicatoren:

- o De frequentie van de contacten met professionals van andere pijlers (hoe vaak);
- o Het aantal contacten dat men heeft met professionals van andere pijlers (hoe veel);
- o De regelmaat van de contacten (structureel of incidenteel);
- o De lengte of duur van de samenwerking;
- o De wens om al dan niet vaker contact te hebben met professionals uit andere pijlers.

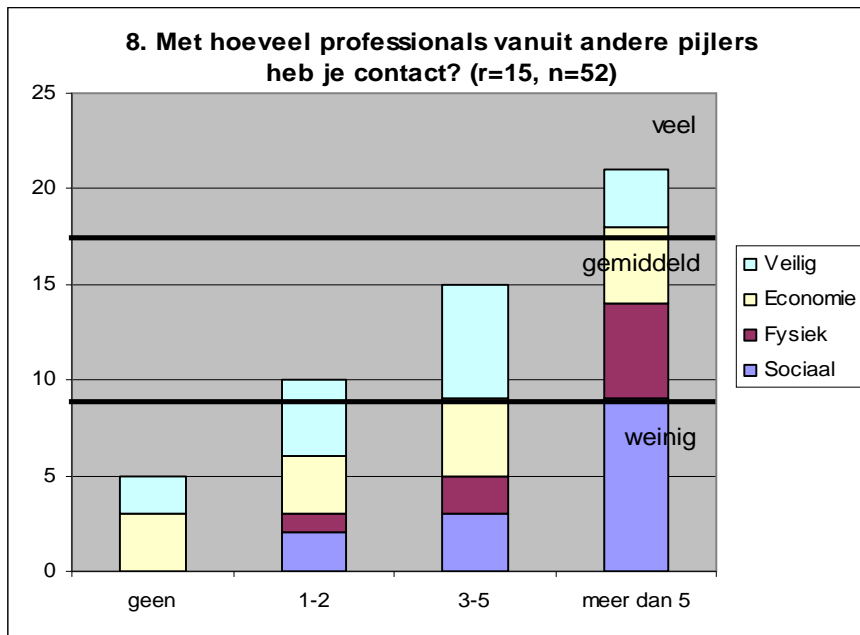
Deze vijf indicatoren geven een feitelijke indruk van de intensiteit van samenwerken. De indicatoren worden gemeten aan de hand van de antwoorden die de respondenten geven op een schriftelijk voorgelegde vragenlijst.

Samenvatting resultaat

Thema	Indicator	+	neutraal	-	paragraaf
Stelling 1 - Intensiteit					
Intensiteit					
	aantal	1			5.2
	frequentie	1			5.2
	regelmaat	1			5.2
	duur		1		5.2
	vaker		1		5.2
Totale resultaat stelling 1		3	2	0	

1. Het aantal contacten (vraag 8)

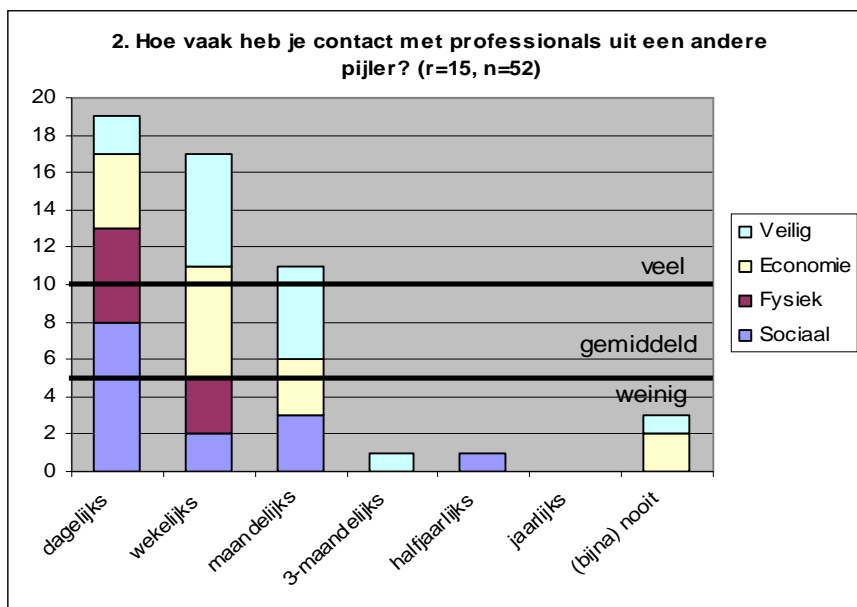
De respondenten antwoorden in bijna de helft van de gevallen dat men met meer dan 5 professionals contact heeft. Dit wordt als een positieve indicator geteld.



2. De frequentie (vraag 2)

De frequentie van de contacten met professionals van andere pijlers is hoog. In een ruime meerderheid van de gevallen geven de respondenten aan dat er dagelijks dan wel wekelijks contacten zijn.

De respondenten zeggen zeer regelmatig contact te hebben met professionals vanuit alle andere pijlers. Sociaal en fysiek scoren wat hoger op de dagelijkse contacten. Economie en veilig meer op de wekelijkse. Ook dit wordt als een positieve indicator geteld.



3. De regelmaat (vraag 3)

In een ruime meerderheid van de gevallen (38 van de 52) geven de respondenten aan dat de contacten met de andere pijlers structureel van aard zijn. Reden om de indicator positief te beoordelen. In de gesprekken voegt men daar aan toe dat het niet alleen gaat

om regelmaat, maar dat ook continuïteit erg belangrijk is. Gebiedskennis en een goede relatie met de mensen die in het gebied wonen of werken ontstaat door er een tijd werkzaam te zijn. Door te snel met mensen te schuiven verlies je belangrijke kennis. Het belang van teamvorming wordt hierbij ook genoemd. Samenwerking wordt makkelijker naarmate men elkaar beter kent.

4. Vaker of niet? (vraag 7)

Bij de vraag of men graag vaker contact wil hebben met professionals uit de andere pijlers, antwoordt iets meer dan de helft van de respondenten dat men dat niet nodig acht. Het lijkt er op dat de meerderheid van de respondenten het aantal contacten dat men heeft voldoende vindt. In de gesprekken geeft men aan dat de reden hiervoor vooral ligt in de verwachting dat meer contacten weinig extra oplevert. Men lijkt dus voor zichzelf een optimum gevonden te hebben. Dit optimum is uiteraard mede afhankelijk van de ruimte (tijd) die men hiervoor krijgt. Een aantal mensen is hier kritisch over en geeft aan graag meer tijd te hebben voor dit soort activiteiten. De indicator geeft dus een wat diffuus beeld en wordt neutraal geteld. Er is meer kwalitatief onderzoek nodig om te bepalen wat de betekenis van de indicator is.

5. Duur van de samenwerking (vraag 4)

De helft van de respondenten geeft aan dat het gaat om een samenwerking die al zo lang loopt als dat zij bij de gebiedsontwikkeling(en) betrokken zijn. Een stijgende of dalende trend is uit de antwoorden niet te destilleren. In de gesprekken geeft men aan dat de contacten met professionals uit de andere pijlers er al zijn zo lang als men betrokken is bij het project of gebiedsontwikkeling. Een mogelijke verklaring van het weinig onderscheidende karakter van de antwoorden is dat men mogelijk een belangrijk deel van het netwerk dat bij eerdere projecten is opgebouwd meeneemt en opnieuw gebruikt bij volgende projecten. Daardoor is het moeilijk om aan te geven waar de start van de samenwerking was. De bruikbaarheid van deze indicator is niet goed; daarom is de score neutraal.

5.3 Kader bij ketensamenwerking

We halen de stelling terug zoals die geformuleerd is:

*Het werken aan een complexe opgave vergt een **kader** dat alle partijen verbindt en dat **ruimte** biedt om te kunnen reageren op veranderende omstandigheden.*

De stelling is geoperationaliseerd aan de hand van de volgende indicatoren:

- o De mate waarin de samenwerking met professionals uit de andere pijlers gebaseerd is op formele afspraken;
- o De mate waarin de samenwerking gebaseerd is op vooraf bepaalde gemeenschappelijke doelen;
- o De vraag of er nog andere professionals zijn waarmee men graag contact zou willen hebben (en die nu dus buiten het kader vallen);
- o Het gemak waarmee men professionals van de andere pijlers kan vinden;
- o De kennis van wat professionals uit andere pijlers bij kunnen dragen aan een goed product.

De laatste vraag is een open vraag naar concrete voorbeelden van ketensamenwerking. Met deze vraag wordt beoogd de beelden van de professionals over wat ketensamenwerking is te vergelijken. De conditie 'ruimte' is niet ingevuld aan de hand van een concrete vraag aan de respondenten of meetbare indicatoren. Het begrip is op een kwalitatieve manier getoetst door in de gesprekken te letten op de manier waarop de respondenten het begrip gebruiken en hoe ze het begrip 'ruimte' beschrijven en ervaren.

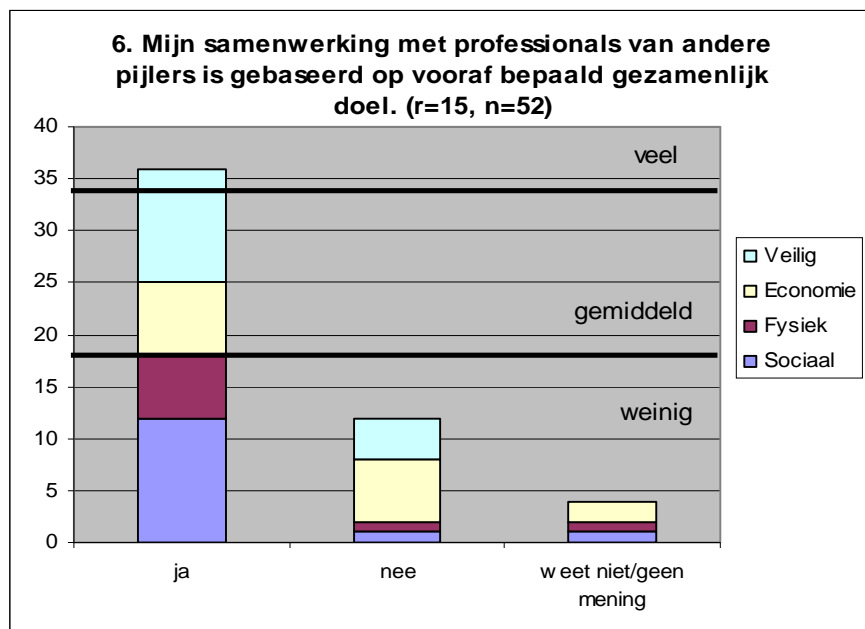
Voordat we de indicatoren beschrijven eerst een overzicht van de scores op de verschillende onderdelen. Een overzicht van de scores op alle indicatoren is opgenomen in bijlage 4.

Thema	Indicator	+	neutraal	-	paragraaf
Inhoudelijk kader					
	gezamenlijke doelen	1			5.3.1
	kennis van elkaars kunde	1			5.3.5
	leiderschap		1		5.3.3
	gedeeld beeld		1		5.3.6
Organisatorisch kader					
	formele afspraken			1	5.3.2
	andere contacten		1		5.3.3
	vindbaarheid	1			5.3.4
Totale resultaat stelling 2		5	6	4	

5.3.1 Inhoudelijk kader

De meeste respondenten geven aan dat men samenwerkt op basis van een vooraf bepaald gezamenlijk doel (vraag 6). In de gesprekken blijkt dat een gemeenschappelijk kader er vaak is. In de gesprekken wordt dit beeld genuanceerd. Het lijkt alsof de gemeenschappelijke kaders die men noemt vaak op een wat hoger abstractieniveau liggen (stadsvisie, programma Pact, wijkvisie). Een gezamenlijk werkplan waarbij op het niveau van afzonderlijke producten afspraken zijn gemaakt worden met uitzondering van de keten 'Pand en persoon' niet genoemd;

Het feit dat de meerderheid van de respondenten de samenwerking met de andere pijler structureel noemt, betekent niet automatisch dat het ook om vergelijkbare vormen van ketensamenwerking gaat (zie ook 5.2). Opvallend is dat het beeld van wat een keten is en hoe hij functioneert duidelijker wordt als het gaat om concrete voorbeelden van samenwerking in de uitvoering op straat: de uitvoeringketen. Bij de andere voorbeelden van samenwerking is het beeld minder scherp omlind. Het is niet altijd duidelijk om wat voor soort samenwerking het gaat (beleidsketen, netwerksamenwerking of samenwerking op projectmatige basis).



In de gesprekken is het opvallend dat er maar weinig respondenten zijn die de beleidsmatige kaders (inhoudelijke doelen) als knellend ervaren. Wel wordt op een aantal kwesties gewezen die gerelateerd zijn aan het stellen van doelen:

- o Bij de inhoudelijke kaders bestaat behoefte om de doelen te definiëren in termen van outcome (integraal en meer op lange termijn) in plaats van output (sectoraal en op korte termijn). Hierdoor kan de hijgerigheid in het proces (alles moet vandaag af) die veel mensen ervaren wellicht wat meer ingedamd worden. Een aantal keren wordt gemeld dat het formuleren van integrale doelen niet ingewikkeld is als je de actoren die in het gebied zitten maar goed raadpleegt. De vertaling van integrale doelen naar sectorale maatregelen, wordt vaak wel als ingewikkeld ervaren. Hiervoor is samenwerking nodig tussen specialisten en mensen met een brede blik. De laatsten zijn er niet veel. Er wordt geconstateerd dat de professionals zelf (of met wat hulp van buiten) de link moeten leggen.
- o Bij het formuleren van doelstellingen helpt het om vanuit een gezamenlijke gedragslijn of filosofie te werken. Die gedragslijn is er niet. Interessant is in dit licht de inspanning van Rotmans, Oosterling, Rombout en Biemans om dit te ontwikkelen aan de hand van een 'levenslijnaanpak'. Hierbij wordt het werk en de doelstellingen van professionals gestructureerd aan de hand van een voor iedereen begrijpelijk concept waarbij de levenslijn van de mens, van geboorte tot dood, uitgangspunt is.

In het verlengde van het formuleren van gemeenschappelijke doelstellingen ligt de kwestie van het kiezen. Veel respondenten geven aan dat energie verloren gaat omdat er te weinig focus is. Alles is belangrijk en alles moet. Het besef dat kiezen noodzakelijk is bestaat wel (vgl. ook het terugschakelen in de focus van het Pact op Zuid), maar de neiging blijft bestaan om te veel of te grote projecten te doen. Genoemde oorzaken zijn:

- o politici hebben zelden belang om te kiezen;
- o de gemeente wil te veel zelf doen. Het is binnen de gemeente Rotterdam een onderdeel van de cultuur om de rol van de overheid groot te maken en te houden. De gemeente heeft altijd (?!) een centrale rol gespeeld. Deze opvatting is diep ingesleten in de genen van de stad. Niet alleen bij ambtenaren en het bestuur, maar ook bij de burgers. Dat maakt het omschakelen tot ander gedrag buitengewoon moeilijk;
- o het aantal mensen met een inhoudelijke oriëntatie bij de fysieke diensten is te groot. Inhoud staat altijd voorop (in tegenstelling tot de bedrijfsvoering); dat bemoeilijkt het kiezen. Een 'geruuststellende' opmerking in dit kader was de constatering dat het huidige gebrek aan middelen ook als een kans gezien kan worden om een aantal meer fundamentele veranderingen in gang te zetten.

Bij de vraag of men weet wat de professionals uit de andere pijlers bij kunnen dragen (vraag 11) is een ruime meerderheid van de respondenten van mening dat men weet wat men bij de burens kan halen.

Over het thema leiderschap worden een paar opmerkingen gemaakt die het belang ervan willen onderstrepen. Veel is afhankelijk van de persoonlijke kwaliteiten van mensen. Je kunt sturen op een paar condities, maar daarna gaat het toch echt om de inbreng van mensen. Je moet de keyplayers faciliteren. Je hebt mensen nodig die het verschil kunnen maken. Mensen die iets willen en zich geen zorgen maken of het past in de gebaande paden. Zonder leiders komt er geen beweging. Daarbij gaat het naast ambtenaren met lef toch vooral om bestuurders die iets willen. De wens is duidelijk; betekenis van leiderschap in de praktijk minder. Daarom wordt hier een neutrale score aangehouden.

Bij de open vraag om concrete voorbeelden van ketensamenwerking te noemen (vraag 12), worden zeer verschillende antwoorden gegeven. Sommige respondenten kunnen geen concrete voorbeelden noemen. De meeste respondenten hebben wel een beeld bij wat voorbeelden van ketensamenwerking zijn. Genoemd worden:

Voorbeelden ketensamenwerking	Betrokken pijlers
Gebiedsafspraken Wijkservicepunt	Fysiek Sociaal en fysiek

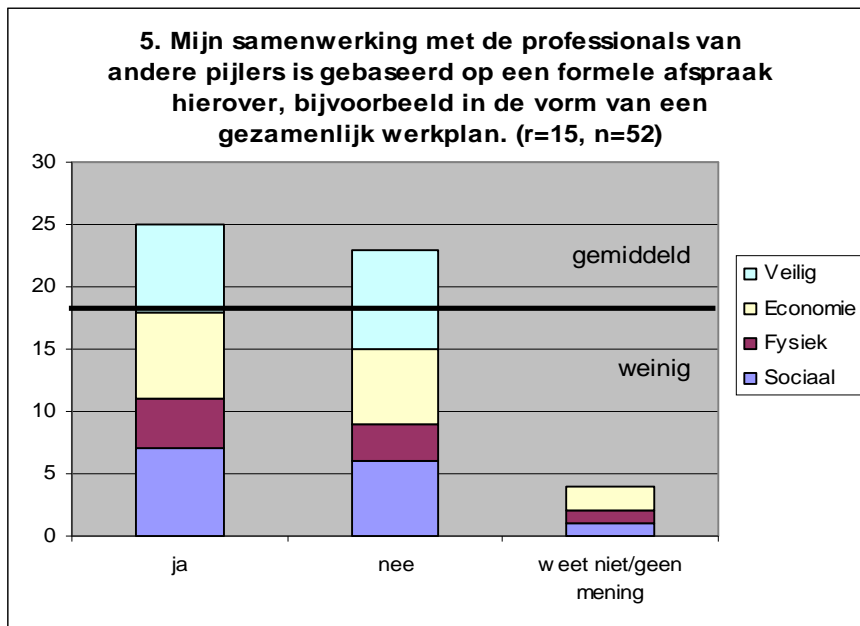
Aanpak VVE's	Fysiek en veilig
Inzet straatcoach	Sociaal en veilig
Inzet interventieteam (woon)overlast	Fysiek, sociaal en veilig
Keten handhaving pand en persoon (4x)	Fysiek, sociaal en veilig
Aanpak schoon	Fysiek
Verwervingsoverleg	Fysiek
Pact op Zuid (2x)	Fysiek, sociaal en economie
Mijnkintbuurt	Fysiek sociaal en veilig
Spin-off programma's Pact op Zuid (2x)	Fysiek en sociaal
Expertisecentrum ontwikkeling, opvoeding en onderwijs	Sociaal
Aanpak ASO	Veilig en sociaal?
Woonfraude	Fysiek, sociaal en veilig
Aanpak Hennep	Fysiek, sociaal en veilig
Aanpak bedrijventerreinen	Fysiek
Sportonderwijs centrum	Fysiek en sociaal
Aanbestedingsdossier Hart van Zuid (2x)	Fysiek
Onderwijsaanpak Pact op Zuid: de norm van de jeugd	Sociaal en fysiek
Werkgelegenheidsaanpak Pact op Zuid: Ik zit op Zuid	Economie en fysiek

Bij alle drie de cases worden voorbeelden van ketensamenwerking genoemd. Bij de meest kleinschalige gebiedsontwikkeling (de Mijnkintbuurt) worden de meest concrete voorbeelden van ketensamenwerking op uitvoeringsniveau worden genoemd. Dit geldt voor de meerderheid van de genoemde ketens: het zijn illustraties van een op uitvoering op straat gerichte aanpak. De keten handhaving pand en persoon wordt het meest genoemd. Op www.ketenscope.nl worden 18 bekende ketens in Rotterdam genoemd. Dit overzicht komt deels overeen maar er zitten ook weer andere ketens bij. De voorbeelden van onderwijs- en werkgelegenheidsaanpak bij het Pact op Zuid komen waarschijnlijk het dichtst in de buurt van een beleidsketen.

De samenwerking tussen de betrokken instituties is vaak niet geformaliseerd in afspraken over de gewenste output per deelproduct en outcome voor de gehele keten. Dat neemt niet weg dat er wel degelijk sprake is van samenwerking. Opvallend is dat in de gesprekken door de respondenten de rol van ketenregie slechts een keer aan de orde is gesteld. Een mogelijke verklaring hiervan is dat de geïnterviewde professionals zich in de meeste gevallen meer verwant lijken te voelen met de projectorganisatie waarbinnen ze functioneren dan met de keten. Ze lijken zich ook meer verwant te voelen met output dan met outcome. Dit lijkt overigens bij gebiedsontwikkeling niet veel anders te zijn (zie ook 4.2.3).

5.3.2 Organisatorisch kader

Bij de vraag of er samengewerkt wordt op basis van een formele afspraak liggen de verhoudingen ongeveer 50-50 (vraag 5). Bij navraag in de gesprekken blijkt dat er in vrij veel gevallen wordt gerefereerd aan afspraken die op een wat hoger niveau zijn gemaakt. Er wordt bijvoorbeeld gerefereerd aan het programma van het Pact of de doelen van de Stadsvisie. Vaak is het product waaraan gewerkt wordt (de output) niet precies vastgelegd. De bijbehorende capaciteit die de verschillende pijlers in het project investeren is ook niet altijd precies vastgelegd.



Het formele karakter (afspraken) en de externe oriëntatie (klantgerichtheid) van ketensamenwerking wordt niet genoemd in de gesprekken. Formele afspraken worden wel genoemd als een middel om de continuïteit van de samenwerking te waarborgen. Voor het overige blijkt niet dat men formele afspraken erg mist. In een paar gevallen wordt wel expliciet gerefereerd aan de vrijblijvendheid in de samenwerking tussen de pijlers. Veel is afhankelijk van de positieve motivatie en de wil om samen te werken. Als een professional geen zin heeft om samen te werken, dan is er niemand die hier iets aan kan doen. Bovendien is men bij wisseling van personen (wat regelmatig gebeurt) afhankelijk van de instelling van de 'nieuwe'. Aangezien er weinig formeel is vastgelegd, en er ook niet actief gestuurd lijkt te worden op een positieve grondhouding ten aanzien van samenwerking, bestaat het risico dat bij overdrachtsmomenten tijdverlies en wrijving ontstaat. Ik laat deze factoren de doorslag geven op een negatieve score.

Ten aanzien van de positieve grondhouding geldt de volgende nuancering: op concernniveau en vanuit de lijn wordt de bereidheid om samen te werken zeer positief gewaardeerd. Men draagt dit ook uit. Op het niveau van de werkvloer is vaak sprake van een andere realiteit, namelijk die van beperkte middelen en beperkte tijd. Hier lijkt sprake te zijn van de in paragraaf 3.2 genoemde verschillen tussen praattheorie en gebruikstheorie: we zeggen wel dat we willen, maar we doen iets anders. In geen van de gesprekken wordt genoemd dat er sprake is van een georganiseerd proces van optimalisatie van de keten.

Knelpunten liggen vooral op het terrein van de middelen (te weinig tijd, te weinig geld), de regels (te veel regels, te weinig flexibiliteit, te lage handelingssnelheid) en het proces (onvoldoende sturing, te weinig keuzen). Men krijgt inhoudelijk dus voldoende ruimte om dat te doen wat men belangrijk acht, maar er is praktisch gezien te weinig tijd en aandacht om de ervaringen goed te gebruiken. Deze bevindingen sluiten aan bij de resultaten van een themadag binnen de gemeente Rotterdam over ketensamenwerking (bron: <http://www.ketens-netwerken.nl>). Hier werd geconstateerd dat de professionals vanuit hun werkervaring een belangrijke rol willen hebben in de procesontwikkeling en de oplossingen. Dit betekent dat er ruimte moet zijn om te ontwikkelen, beproeven, testen, fouten te maken en oplossingen ook tot wasdom te laten komen. Op analytisch niveau ondersteunt dit dus de betekenis van het begrip ketenomkering.

Bij de vraag of men nog contacten met professionals van andere pijlers mist, antwoordt iets meer dan de helft van de respondenten dat men dat niet mist (vraag 9). Het lijkt er

op dat de meerderheid van de respondenten het aantal contacten dat men heeft voldoende vindt. Toch willen de respondenten in bijna een derde van de gevallen wel graag vaker contact hebben met professionals uit de andere pijlers. De behoefte aan meer onderling contact geldt voor alle pijlers in gelijke mate. Er zijn hierbij geen opvallende verschillen.

Een grote meerderheid van de respondenten is het eens met de stelling dat de professionals bij de andere pijlers goed vindbaar zijn (vraag 10). In de gesprekken zijn hier ook verder geen opmerkingen over gemaakt. De suggestie is gedaan om met meer integraal samengestelde teams voor gebiedsontwikkeling te gaan werken.

In de gesprekken komt aan de orde dat het flexibel inzetten van capaciteit kan helpen bij het realiseren van ketendoelstellingen. Hierdoor kan een keten meer op maatwerk gericht worden. Daarnaast wordt gepleit voor het ontwikkelen van een integrale gereedschapskist waaruit meerdere vakdisciplines hun werk kunnen organiseren. Dit zal de samenwerking versterken. Concreet kan hierbij bijvoorbeeld gedacht worden aan een gedeelde database met informatie. Daarbij gaat het niet om uitgebreide vragenlijsten, maar om namen: wie is waar mee bezig. Doel is om de vindbaarheid te verbeteren waardoor samenwerking makkelijker ontstaat.

5.4 De expertmeeting

De expertmeeting is een gesprek met specialisten geweest aan de hand van de resultaten van de interviews. De resultaten zijn samengevat in een vijftal spanningsvelden:

- Inhoud en proces;
- Integraal en sectoraal (verbreding versus verdieping);
- Interne en externe oriëntatie;
- Mensen en systemen;
- Loslaten en organiseren.

De experts is gevraagd hierop te reflecteren. Uit het gesprek komt naar voren dat men de beschreven spanningsvelden illustratief vindt voor wat gebiedsontwikkeling is. Daarbij gaat het niet om de oplossing, maar om hoe je het spel speelt. Het gaat om het accepteren dat altijd beide elementen tegelijkertijd aanwezig zijn en dat kiezen voor de een dan wel de ander niet mogelijk is. Met deze reactie onderschrijven de experts het complexe speelveld van gebiedsontwikkeling. Er worden een aantal kwesties benoemd.

Verbinding tussen de lagen

Een aantal deelnemers noemt dat de afstand tussen de top van de organisatie – in dit geval dS+V – en de werkvloer (te) groot is. Deze kwestie is door geen van de respondenten in de interviews expliciet aan de orde gesteld. Het belang van een goede verbinding door de lagen heen wordt wel genoemd; bijv. als een van de succesfactoren van het project Hart Sociaal!.

Sectoraal

De term 'sectoraal' stuit op weerstand. Ook in de interviews werd de term 'sectoraal' nooit positief beoordeeld. Er kunnen meerdere oorzaken hiervoor zijn. Ik noem er twee:

- de term sectoraal is besmet. Door de sterke nadruk binnen de gemeente op samenwerken en integraliteit is 'sectoraal' werken geen optie en roept het woord veel negatieve associaties op;
- de term dekt inderdaad onvoldoende de lading. In de praktijk is het zelden of nooit meer het geval dat een specifieke vakdiscipline als op een eiland functioneert. Er is altijd sprake van samenwerking met andere vakdisciplines.

De opmerkingen hebben late zien dat de term 'sectoraal' een bijzondere lading heeft die vaak negatief is. Dat betekent dat de term met zorg moet worden gebruikt.

Inhoud

Er is geen stip aan de horizon voor Zuid. De Stadsvisie is niet specifiek genoeg om bruikbaar te zijn. Achtergrond van de opmerking is de onduidelijkheid die bestaat wat op fysiek vlak te doen met de oude stadwijken van Zuid. Daarbij hoort ook de Mijnkintbuurt. Uit de sociale en fysieke analyse van Zuid blijkt dat vooral in de stadwijken van Charlois (Tarwewijk, Carnisse en Oud-Charlois) een grote concentratie van problemen zit. Op het ogenblik werkt op initiatief van het vorige college een speciale commissie onder leiding van de oud-burgemeester Mans aan een advies over de aanpak van deze wijken (de zgn. Bijzondere Aanpak Zuid). Opvallend is dat er met name gereageerd wordt op de inhoud en minder op het spanningsveld tussen inhoud en proces.

Effectiviteit

Er bestaat twijfel over het relevante schaalniveau waarop de oplossingen moeten worden gezocht. Op de schaal van het Pact op Zuid heb je het over andere maatregelen of oplossingen dan op schaalniveau Hart van Zuid of de Mijnkintbuurt. Het risico bij de keuze voor een hoger schaalniveau is dat je veel energie stopt in een grootschalige ontwikkeling die later niet relevant blijkt te zijn. Een voorbeeld is de oorspronkelijke aanpak van het Pact. De doelen waren veel te generiek gesteld (op het Rotterdamse gemiddelde komen). Iedereen kon met zulke doelen zijn of haar eigen gang gaan (sturing!). Op lagere schaalniveaus kan je concreter worden in de oplossingen. Oplossing die genoemd worden zijn het verbeteren van de analyse (kennis) en het aanscherpen van het bewustzijn bij professionals om keuzen te maken.

Competenties en houding

Professionals hebben moeite om het juiste gesprek met elkaar te voeren. De eigen vakdiscipline voert snel de boventoon. Uitgangspunt zou moeten zijn: ik werk voor de gemeente Rotterdam. De deelnemers onderschrijven allemaal het belang om energie te steken in het leren begrijpen van elkaars taal en cultuur. Het gaat om het ontwikkelen van vaardigheden waardoor we beter in staat zullen zijn om de kloof tussen professionals onderling en tussen professionals en leken te overbruggen. Daarbij gaat het niet alleen om professionals bij de overheid, maar net zo zeer om professionals bij andere stakeholders. Op het terrein van competenties ligt ook een uitdaging voor bestuurders. Zij zouden zich soms beter bewust moeten zijn van de betekenis van integrale doelen.

Macht

Een laatste thema dat de deelnemers benoemen is 'macht' en de rol hiervan bij gebiedsontwikkeling. Geconstateerd wordt dat macht twee kanten uit werkt: doorzettingsmacht en de macht om iets te blokkeren. Beide vormen worden toegepast.

Bij doorzettingsmacht wordt geconstateerd dat deze bij gebiedsontwikkeling vaak te zwak is ontwikkeld. Dit betekent impliciet dat de macht om beslissingen te nemen op een ander niveau ligt dan op het gebied. In de praktijk ligt vaak de echte macht bij sectorale belangen en worden besluiten dus ook primair via deze lijn genomen.

Op tweede plaats wordt geconstateerd dat het voorkomt dat op bestuurlijk niveau blokkades ontstaan voor bepaalde oplossingen die op gebiedsniveau door veel partijen gewenst zijn. In de praktijk blijkt de procesmanager soms niet in staat om dergelijke blokkades te voorkomen. Als er sprake is van een blokkade op bestuurlijk niveau, dan is een oplossing moeilijk te vinden.

Bij het toedelen van integrale verantwoordelijkheden heeft men de voorkeur voor een model waarbij de integrale verantwoordelijkheid bij één persoon ligt.

5.5 Opmerkingen over de methodiek

De respondenten zijn geselecteerd op basis van hun betrokkenheid bij de verschillende cases en op een enigszins evenredige vertegenwoordiging van de verschillende lagen van het conceptuele model. In de praktijk is gebleken dat de directe betrokkenheid van de respondenten bij ketensamenwerking niet hoog is. Dat maakt dat de reacties van een aantal respondenten soms meer 'hear say' dan op eigen ervaring gebaseerd. Een oplossing hiervoor had kunnen zijn om ketendeelname als criterium te hanteren. Dat had als nadeel gehad dat de minder evidente vormen van samenwerking op beleidsketens waarschijnlijk minder goed naar voren zouden zijn gekomen.

Bij het beoordelen van de antwoorden is gekozen voor een indeling op basis van het gemiddelde aantal antwoorden dat per categorie gegeven kan worden, en een procentuele afwijking (30%) daarvan. Bij de keuze voor het percentage is uitgegaan van de redenering dat een afwijking van een derde boven resp. een derde onder het gemiddelde normaal zou zijn. Dit is arbitrair.

Het aantal dagelijkse en wekelijkse contacten tussen professionals van de verschillende pijlers scoort hoog. Blijkbaar hebben de geïnterviewde medewerkers zeer regelmatig contact met professionals uit de andere pijlers. De oorzaak hiervan kan gelegen zijn in het feit dat veel van de geïnterviewde professionals een leidende of coördinerende rol heeft die vanuit de aard van de functie vraagt om het onderhouden van contacten met collega's binnen de andere pijlers. Er is geen random steekproef uit de medewerkers per gebiedsontwikkeling gekozen. Dat betekent dat de uitslag van de vragen niet representatief is voor alle medewerkers.

De antwoorden op vraag elf (ik weet wat professionals uit andere pijlers bij kunnen dragen aan een goed product) zijn lastig te interpreteren. Zowel in de gesprekken als in de expertmeeting is dit onderwerp niet uitgediept. Het kan dus zijn dat de respondenten zeggen het te weten, terwijl dat in de praktijk tegenvalt.

De interviews en de expertmeeting zijn niet letterlijk vastgelegd. Hierdoor is de controleerbaarheid van de gegevens niet optimaal. Er zijn aantekeningen en een gespreksverslag gemaakt die geraadpleegd kunnen worden.

HOOFDSTUK 6 – SYNTHESE

6.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk wordt teruggekeken op de betekenis van het conceptuele model. Er worden conclusies getrokken op basis van het onderzoek. Tenslotte worden een aantal aanbevelingen gedaan.

Bij het schrijven van de scriptie ben ik zelf ook geconfronteerd met het dilemma tussen verbreding en verdieping. Vanaf het begin van het proces was ik geneigd om het onderwerp breed te houden. Die behoefte ontstond doordat ik graag alle kennis en ervaring die ik in de afgelopen jaren op Zuid heb opgedaan wilde verwerken in het verhaal. Ik heb me dus soms erg moeten beheersen om me binnen de kaders van het onderzoek te blijven bewegen.

Bij het uitwerken van de stellingen trok het verhaal verschillende kanten uit. Het werd gedurende het proces van onderzoeken en schrijven ook steeds duidelijker dat de wereld achter de stellingen nog erg breed is. Dat betekent dat ik – bij dezelfde stellingen - ook voor een heel andere invalshoek had kunnen kiezen. Het resultaat zou anders zijn als het onderzoek was gedaan vanuit het perspectief van de mensen die dagelijks met de keten Handhaving bezig zijn. Ik heb maar een kleine glimp op kunnen vangen van hoe zij tegen het fenomeen gebiedsontwikkeling aankijken.

Soms had ik het gevoel dat ik een scriptie in een scriptie aan het schrijven was. Vooral de uitwerking van de stelling over integrale besluitvorming had de neiging om te verbreden en zich te ontwikkelen tot een scriptie op zichzelf. De balans opmakend heb ik het verhaal verteld dat ik ongeveer wilde vertellen. Het is niet af, maar dat biedt een mooie aanleiding voor vervolgonderzoek.

6.2 Het model

Het conceptuele model van de keten en van de plaatsing van de keten ten opzichte van gebiedsontwikkeling heeft mij in de loop van het proces geholpen om scherp te houden wat ik precies bedoelde en om verbanden te leggen. Ketensamenwerking was voor mij een heel nieuw onderwerp. Hierdoor heb ik aan het begin veel tijd geïnvesteerd in het lezen over en leren begrijpen van wat mogelijke links met gebiedsontwikkeling zijn. In de literatuur verschillen de definities en de voorbeelden. Door het begrip te visualiseren was het makkelijker om af te bakenen.

Het was natuurlijk de bedoeling om het ultieme model te presenteren dat een universele betekenis heeft in het verbeelden van de eigenschappen en mogelijkheden van ketens. Of dat gelukt is zal nog moeten blijken. Feit is dat ik op basis van het onderzoek geen aanleiding zie om het model aan te passen. Dat komt zeker voor een deel omdat het model weinig specifiek is in de manier waarop je het door moet vertalen naar de praktijk van ketensamenwerking. In dit onderzoek was er te weinig aanleiding om bijvoorbeeld in te zoomen op de verschillende lagen, de manier waarop die gekoppeld zijn en hoe je dit aan een rolverdeling kan relateren. Dit zou een mooi handvat kunnen zijn om bijvoorbeeld de geconstateerde 'drukte aan de bovenkant' (veel management, veel coördinatie, too many chiefs) nader te bestuderen.

De voorgestelde integratie van ketensamenwerking en gebiedsontwikkeling is in de praktijk niet aangetroffen. In de Mijnkintbuurt komt de situatie nog het dichtst in de

buurt, maar er is op programmatisch niveau (nog) geen samenhang gedefinieerd tussen de gebiedsontwikkeling en de ketens die in het gebied actief zijn.

6.3 De conclusies

De hoofdvraag waarmee dit onderzoek is gestart is:

Helpt ketensamenwerking bij gebiedsontwikkeling om de samenwerking tussen de professionals van de pijlers sociaal, fysiek, economie en veilig binnen de gemeente te versterken?

Op basis van de gehanteerde stellingen en indicatoren lijkt het antwoord bevestigend. De score is positief. De resultaten van het onderzoek geven aan dat de wil tot samenwerken aanwezig is. Het bestaan van ketens zorgt voor een intensivering van de contacten tussen de pijlers. De combinatie met gebiedsontwikkeling is daarvoor niet noodzakelijk.

1. De aard van de opgave bepaalt de vorm van de samenwerking

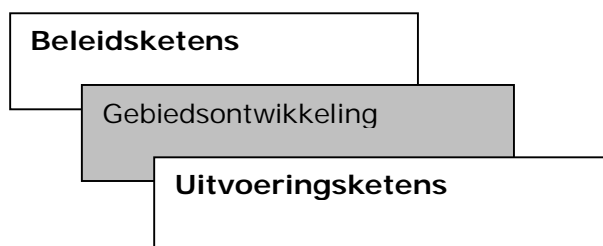
Er zijn verschillende vormen van ketensamenwerking. De verschillen zijn ook terug te vinden bij de geselecteerde cases. Onderscheidend daarbij lijkt de aard van de opgave te zijn.

Bij de meer sociaal getinte opgave van het Pact op Zuid is de samenwerking meer netwerkachtig. Dit blijkt onder andere uit het aantal contacten dat men heeft; dat is groter dan bijvoorbeeld bij de Mijnkintbuurt. Het soort afspraken dat gemaakt wordt is lossier, er zijn andere actoren betrokken (meer private partijen) en de output is meer beleidsmatig (bijv. het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs, het verbeteren van de werkgelegenheid).

Bij de Mijnkintbuurt, als een soort tegenpool, gaat het om een zeer concrete vorm van ketensamenwerking die gericht is op de uitvoering op straat. Hier gaat een intensieve aanpak van de buurt (gebiedsontwikkeling) samen met de inzet van de keten Handhaving Pand en Persoon. De medewerkers komen elkaar geregeld tegen en er is een uitwisseling van informatie. Er kan (nog) niet geconstateerd worden dat de combinatie van gebiedsontwikkeling en ketensamenwerking tot meerwaarde leidt.

Het is niet zo duidelijk of de aard van de opgave ook de omvang van de samenwerking bepaalt. Er zijn wel indicaties in die richting. Het aantal contacten bij Pact op Zuid is groter dan die bij de Mijnkintbuurt. Vanuit de meer netwerkachtige en lossere samenwerking zou dat logisch zijn.

Een relevant onderscheid dat gedurende het onderzoek naar boven kwam, is dat tussen beleidsketens en uitvoeringsketens. De output resp. outcome van beide verschilt, het type actoren verschilt en het proces verschilt. Dat maakt het onderscheidend genoeg om als twee aparte verschijningsvormen van ketensamenwerking behandeld te worden.



Figuur: Beleidsketens, gebiedsontwikkeling en uitvoeringsketens

De twee vormen van ketensamenwerking vormen als het ware een sandwich met gebiedsontwikkeling. De kracht van de koppeling tussen gebiedsontwikkeling en ketensamenwerking lijkt vanwege de directe koppeling met de belangen van burgers, meer bij de uitvoeringsketens dan bij de beleidsketens te liggen. Juist hier ligt een belangrijke meerwaarde waardoor de overheid haar dienstverlenende kwaliteiten kan ontwikkelen. Bij meer thematische ontwikkelingen zoals het Pact op Zuid zal de koppeling met beleidsketens meer plaatsvinden.

2. Het kader is niet bepalend voor de vraag of er wordt samengewerkt; wel voor de mate waarin.

Er zijn gemiddeld tot veel contacten tussen professionals van de verschillende pijlers.

Het inhoudelijke kader voor de samenwerking is over het algemeen ruim. Verschillende mate van concreetheid worden meestal niet als een probleem ervaren. De respondenten constateren weinig of geen negatieve druk of beperkingen. Wel wordt regelmatig gerefereerd aan de lastige vertaalslag tussen integrale doelen en sectorale doelen. De professionals voelen de meeste binding met de eigen (sectorale) doelen. De impuls om een relatie te leggen met maatschappelijke doelen (integraal) komt niet van nature uit de professionals.

Organisatorisch en financieel zijn de kaders veel strakker. Een gebrek aan tijd en geld en een overschot aan regels worden regelmatig genoemd als beperkende factoren. Dit wordt ook als een belemmering gezien voor de samenwerking. Door een gebrek aan focus lekt er ook nog eens energie weg. Op de werkvloer is er te veel nadruk op resultaat en te weinig ruimte voor reflectie. Toch blijft men ondanks de druk wel samenwerken. Het beeld lijkt te zijn dat men elkaar daardoor alleen minder tegenkomt. Een aantal respondenten geven aan dat er bij meer ruimte ook betere resultaten gehaald zouden kunnen worden.

Als het begrip ruimte wordt gebruikt, dan gaat het in veel gevallen om 'ruimte krijgen'. Het gaat zelden over 'ruimte claimen' of 'ruimte geven'. Men lijkt wel te willen vernieuwen, maar de 'ruimte' om dat ook in de praktijk te brengen is niet erg groot en de houding om die ruimte te claimen of te geven is niet erg sterk ontwikkeld. Dit lijkt bij de uitvoeringsketens sterker te spelen dan bij beleidsketens. Bij de ketens die zich richten op de uitvoering op straat lijkt het kader waarbinnen men opereert strakker. Informele samenwerking ontstaat wel, maar is een vrij wankel basis.

3. Integrale besluitvorming is niet goed verankerd in de instituties

Integrale besluitvorming blijkt zowel uit de literatuur als uit de gesprekken een moeizaam verschijnsel. Hier lijken logische redenen voor te zijn. Een fundamenteel spanningsveld tussen integrale (op verbreding gerichte) en sectorale (op verdieping gerichte) besluitvorming lijkt er voor te zorgen dat een structurele verbetering van de integrale besluitvorming onder de huidige condities niet mogelijk is.

Het onderzoek geeft aanwijzingen dat de condities voor de benodigde integraliteit, zowel bij ketensamenwerking als bij gebiedsontwikkeling, in de besluitvorming nog onvoldoende aanwezig zijn. Er wordt vanuit sterk gescheiden werelden gewerkt. Een voorbeeld hiervoor is de suggestie om gebiedsontwikkeling en beheer te koppelen. Bij de cases is niet gebleken dat iemand bezig is om dergelijke koppelingen te maken.

Een oplossing zou kunnen zijn om de positie van integrale besluitvorming als 'tegenhanger' van sectorale besluitvorming een sterkere eigen positie te geven. Door het creëren van die positie wordt het mogelijk om los te komen van de eeuwige strijd en de kwaliteit van integrale besluitvorming echt te verbeteren. De verwachting is dat integrale en sectorale processen elkaar op deze manier kunnen versterken.

6.3 Aanbevelingen

Vrijwel alle begrippen die in het onderzoek zijn gepasseerd hebben een tegenpool. De opgave is het dus om de juiste balans te vinden. Ik geef mijn aanbevelingen aan de hand van de volgende tweedelingen.

Experimenteel

Conceptueel

Begint eer ge bezint. De experimentele werkwijze die op Rotterdam-Zuid gekozen is, levert interessante uitkomsten op. Er zal afgewacht moeten worden hoe duurzaam de oplossingen zijn, maar door een aantal initiatieven naast de staande organisaties de ruimte te geven om te experimenteren met nieuwe werkwijzen, ontstaat er toch innovatief gedrag. Vraag is of we die vernieuwing onder de huidige condities voor elkaar gaan krijgen. Een ding is wel zeker: voor vernieuwing heb je de buitenwereld hard nodig.

Regulier

Projectmatig

Op basis van de gevoerde gesprekken lijkt de afstand tussen het reguliere werk en het projectmatig georganiseerde werk groot. Samenwerking met professionals van andere pijlers vindt wel plaats. Maar er bestaan over en weer ook ergernissen over de manier waarop het werk is georganiseerd. Er is dus een wederzijds belang om af te stemmen. De belangrijkste impuls hiervoor ligt in de meerwaarde die gerealiseerd kan worden voor de burger. Juist daar lijkt behoefte te bestaan aan maatwerk in de uitvoering.

De samenwerking tussen uitvoeringsketens en gebiedsontwikkeling kan direct resultaat laten zien in termen van betere output. Betere output moet niet gedefinieerd worden in termen van betere standaardisatie, maar in termen van betere flexibiliteit en meer maatwerk. Daarnaast helpen goed functionerende ketens om het leven van de projectmanager wat eenvoudiger te maken. Een goed functionerende keten kan veel van de operationele vragen oplossen voordat ze gesteld worden.

Er is begripsverwarring bij de termen programma en keten. De termen worden vaak door elkaar heen gebruikt. Het zou goed zijn om het onderscheid weer duidelijk te maken: een programma is een bundeling van **projecten** waarin het samenhang brengt. Een keten is een bundeling van **producten** waarin het samenhang brengt. In wat ze doen lijken ze op elkaar: ze leggen een verbinding tussen beleid en uitvoering of burger en bestuur.

De koppeling tussen gebiedsontwikkeling en ketensamenwerking op een programmatisch niveau gebeurt niet vanzelf. Nader onderzoek of een pilot kunnen helpen om duidelijk te maken op welke wijze beide gekoppeld kunnen worden. Ook hier geldt weer: klein beginnen is prima.

De eerdere constatering dat het voor individuele professionals noodzakelijk is om de kloof tussen integrale doelstellingen en sectorale maatregelen zelf te overbruggen (vgl. paragraaf 4.2.1) leidt tot de noodzaak om professionals in de positie te brengen dat zij dat ook kunnen. Achter het bureau dus vandaan en vaker in contact met wat er in de straat gebeurt. Een uitvoeringsketen kan daarbij prima helpen.

Integraal

Sectoraal

We doen integrale besluitvorming bij gebiedsontwikkeling er nu 'een beetje bij'. Dat gaat niet. Je moet er echt voor kiezen. Integrale besluitvorming kan meer status en zichtbaarheid goed gebruiken. Het zou kunnen helpen als je integrale besluitvorming aan kunt wijzen. Bijvoorbeeld door gebiedsontwikkeling te benoemen als het schaalniveau waar integrale besluitvorming plaatsvindt en daar ook een premie op te zetten door bijvoorbeeld de financiering over meer jaren vast te zetten, hoger te prioriteren of de

besteding van middelen flexibeler te maken ten opzichte van niet-integrale ontwikkelingen.

Complicerende factor in Rotterdam is het feit dat er in 62 wijken integraal gewerkt moet worden. Het 'Gebiedsgericht werken' is sinds een paar jaar ingesteld als de motor voor integraal werken op wijkniveau. Door voor een experimentele aanpak te kiezen (van te voren was niet bekend wat je nodig hebt om dit goed te doen) op het niveau van de stad is de kans groot dat er een teleurstelling ontstaat. 'Zie je wel, integraal werken kan helemaal niet.' Dat zou doodzonde zijn voor de ontwikkeling van het integraal werken. Het lijkt raadzaam om bij het 'Gebiedsgericht werken' bewust om te gaan met deze risico's en op tijd terug te schakelen naar een meer realistische aanpak.

Feitelijk is er op veel vlakken sprake van samenwerking tussen de pijlers. Dat betekent niet dat het concept van ketensamenwerking er leeft. Dat is misschien begrijpelijk als we ons realiseren dat ketensamenwerking niet het primaire belang is van een lijnmanager of een projectmanager. Toch moet het ontstaan van nieuwe uitvoeringsketens in eerste instantie vanuit de lijn geïnitieerd worden. Bij beleidsketens lijkt het initiatief vanuit de lijn minder noodzakelijk. Daar volstaat het om te faciliteren.

Verbeteringen kunnen ook klein beginnen. Denk bijvoorbeeld aan de mogelijkheid om bij ambtelijke adviezen de integrale afweging altijd apart op te nemen naast de sectorale adviezen.

Vraaggestuurd

Aanbodgestuurd

Een externe oriëntatie blijkt niet de belangrijkste drijfveer van de meeste professionals. Ze zijn primair gericht op het systeem waarbinnen ze functioneren (de politiek en de eigen organisaties). Dit bepaalt voor een groot deel hoe problemen worden gedefinieerd en hoe we tot oplossingen kunnen komen. Het belang van de burger is secundair aan het belang van de politiek of van de eigen organisatie. Meer onderzoek naar het karakter van de tegenstelling tussen vraagsturing (anderen bepalen wat je gaat doen) en aanbodsturing (je bepaalt zelf wat je gaat doen) en de consequenties van beide modellen voor de mate waarin we er in slagen om integrale besluiten te nemen is nodig.

Meer vraaggestuurd werken gaat niet vanzelf. Het is een proces dat alleen gaat werken als het met precisie wordt gedaan. Daarvoor is het nodig om de afstand tussen directie en werkvloer zo klein mogelijk te maken en bewust te zijn van wie de vraag heeft bepaald op basis waarvan er gewerkt wordt. Dat is een spel tussen medewerker, opdrachtgever en directie. Het doel is om medewerkers in scoringspositie te brengen. Dat vereist bij degenen die opdracht geven een actieve manier van sturen en tegelijkertijd meer afstand nemen tot de inhoud en de politieke realiteit van alledag. Niet alles zelf willen doen, maar anderen in scoringspositie brengen.

Een voorbeeld: meer vraaggestuurd werken kan ontstaan door een projectmanagers van een gebiedsontwikkeling beter in positie te brengen. Kies daarbij de gebiedsontwikkeling die met name door de maatschappelijk vraag gestuurd wordt. Geef de projectmanager een aantal 'concurrentievoordelen'. Denk daarbij bijvoorbeeld aan meer bevoegdheden (over meerdere pijlers, of je kan je mensen meer uitkiezen) of betere financieringsmogelijkheden (bijv. meer flexibiliteit bij besteding, langjarig commitment op financiering). Geef integrale ontwikkelingen zo een speciale status. De beste projecten van de stad zijn vraaggestuurd en daarom integraal. Daar moet je bij zijn. Kernpunt is dat je dit alleen kan doen als het onderscheidend vermogen groot genoeg is. Het kunnen maar enkele projecten zijn die je op deze manier in het zonnetje zet. Het is heel goed mogelijk dat onderscheidend vermogen niet ontstaat op basis van 'objectieve' argumenten maar alleen op basis van subjectieve keuzen. In dat geval blijft het noodzakelijk om te kiezen. In een later stadium is het wellicht mogelijk om een aantal maatregelen die goed werken te verbreden naar meer of alle projecten.

Literatuur

Aa, A. van der, et al, 2002, Naar een methodisch kader voor ketenregie in het openbaar bestuur, Amsterdam

Aa, A. van der, 2010, Regie en goed opdrachtgeverschap - notitie, Rotterdam

Allen, Charles D., 2009, Systems thinking for strategic leaders, U.S. Army War College, USA

Argyris, C., 1992, Overcoming organizational defenses, Allyn and Bacon, Boston

Ardon, A., 2006, Leiderschap en interventies in stagnerende veranderprocessen, in M&O nr. 6 – 2006 november/december

Australian Public Service Commission, 2007, Tackling Wicked Problems - A Public Policy Perspective, Barton, Australia

Baarsma, B. et al, 2007, SEO Economisch Onderzoek, Selectie sturingsinstrumenten, Amsterdam

Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005, Ontwikkel Kracht! – Eindrapport
Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, Amersfoort

Beek, E. van, en I. Bijl-Rodenburg, 2008, Gebiedsgericht werken in Rotterdam – een onderzoek naar organiserend vermogen, Rotterdam

Beemer, F.A., et al, 2003, Ruimte voor regie - Handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur, in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag

Boer, Y. de, Bruggen bouwen: Onderzoekers over hun ervaring met interdisciplinair onderzoek in Nederland, RMNO, KNAW, NWO en COS
(http://www.knaw.nl/nieuws/pers_pdf/bruggen_bouwen.pdf)

Boonstra, J.J., 2004, Betrokkenheid, innovatie, ontwikkeling en vooruitgang

Boonstra, J. en T. Lamers, A. van Staveren (SIOO), 2008, Kan het beter? – Een leeronderzoek naar samenwerken in de keten Jeugd, Veiligheid & Zorg, Utrecht/Rotterdam

Bruijn, J.A. de, en E.F. ten Heuvelhof, 1995 en 1999 (2e druk), Netwerkmanagement, Lemma, Utrecht

Bruin, A. de, en A. Gelderloos, 2010, Sterke schakels – op zoek naar succesfactoren voor ketensamenwerking in de jeugdzorg, thesis MBA Health Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam

Camillus, John C., 2008, Strategy as a Wicked Problem, Harvard Business Review 2008, 86 (5), 98-101

Campbell, D., T. Coldicott, K. Kinsella, 1994, Systemic work with organizations, A new model for managers and change agents, Systemic thinking and practice series, Karnac Books, London

CWI Amstelland, GSD, UWV, 2007, ketensamenwerking, www.samenvoordeklant.nl

Dewey, J., 1934, *Art as experience*, Capricorn book, New York

Dewey, J., 1938, *Logic, the theory of inquiry*, New York

Drukker, E.L., F. Verhaaren, 2002, Adviseren is een voortdurende intake (part 1) In: *Management Consultant Magazine* 2002 5/6, p. 36-39

Drukker, E.L., F. Verhaaren, 2002, Adviseren is een voortdurende intake (part 2) In: *Management Consultant Magazine* 2002 7/8, p. 36-39

dS+V, 2007, *Toekomstvisie Rotterdam-Zuid 2030*, Rotterdam

dS+V, 2010-1, *Het nieuwe samenwerken – interne notitie*, Rotterdam

dS+V, 2010-2, *Integraal Uitvoeringprogramma Hart van Zuid – brief van het college aan de gemeenteraad*, Rotterdam

Duivenboden, H.P.M. van, M. van Twist, M. Veldhuizen en R. in 't Veld (red.), 2000, *Ketenmanagement in de publieke sector*, Lemma, Utrecht

Edelenbos, dr. J., et al, 2001, *Interactieve beleidsvorming als sturingsopgave - een voorstudie*, Den Haag

Engbersen, R. (Sociaal Platform Rotterdam), 2007, *Organiseren van sociale slagkracht*, Rotterdam

Frantzen, A. de, en F. de Zeeuw, 2009, *De engel uit graniet - perspectieven voor gebiedsontwikkeling in tijden van crisis*, TUD, Delft

Geest, L. van der, L. Heuts (NYFER), 2008, *Lessen uit de keten van werk en inkomen*, Breukelen

Gemeente Rotterdam, 2009, *Rotterdam Begroting 2010*, Rotterdam

Gemeente Rotterdam, 2010-1, *Samenwerking stad en deelgemeenten & gebiedsgericht werken*, Rotterdam

Gemeente Rotterdam, 2010-2, *Sturen op samenhang en effect – interne notitie*, Rotterdam

Gemeente Rotterdam, 2010-3, *Presentatie: We kunnen zo veel beter – Gebiedsgericht werken*, Rotterdam

Gemeente Rotterdam, 2010-4, *Presentatie: Van coalitieakkoord naar werkprogramma college van B&W*, Rotterdam

Gemeente Rotterdam, 2010-5, *Eerste rapportage Mijnkintbuurt – interne notitie door J. Geraets*, gemeente Rotterdam, Rotterdam

Gibbons, M., en H. Nowotny et al, 1994, *The new production of knowledge*, Stockholm, Sweden

Gilsing, V.A., 2003, *Exploratie, exploitatie en co-evolutie in innovatienetwerken – proefschrift*, Rotterdam

- Graaf, R.S. de, 2005, Strategic urban planning industrial area development in the Netherlands, to direct or to interact?, TU Twente, Enschede
- Habiforum/NIROV, P. van Rooy, 2009, Nederland Boven Water – praktijkboek gebiedsontwikkeling, Den Haag
- Habiforum, Luin e.a., A. van, 2009, Ruimte in ontwikkeling, Gouda
- Habiforum, Janssen-Jansen, L. E.H. Klijn en P. Obdam, 2009, Ruimtelijke kwaliteit bij gebiedsontwikkeling
- Hajer, M.A., J.P.M. Tatenhove en C. Laurent, 2004, Nieuwe vormen van governance – RIVM Rapport 500013004, Amsterdam
- Jervis, R., 1997, System Effects: Complexity in Political and Social Life, New Jersey: Princeton University Press, Princeton
- Johansson, U., J. Woodilla, 2009, Towards an epistemological merger of design thinking, strategy and innovation, 8th European Academy Of Design Conference - 1st, 2nd & 3rd April 2009, The Robert Gordon University, Aberdeen, Scotland
- Joolingen, Paul van, en Roger Kersten (akro Consult) en Agnes Franzen (TU-Delft), 2009, Gebiedsontwikkeling en de kredietcrisis, Den Haag
- KEI kenniscentrum Stedelijke vernieuwing, 2008, Sociaal en fysiek verbonden: het geheim van het hoe – verbinding door confrontatie bij sociaal-fysieke wijkaanpak, Rotterdam
- KEI kenniscentrum Stedelijke vernieuwing, 2009, Nieuwe verbindingen – KEI-A5 nr. 29 oktober 2009, Rotterdam
- Klein, J.T., W. Grossenbacher-Mansuy, et al., 2001, Transdisciplinarity: Joint Problem Solving among Science, Technology, and Society. An effective way for managing complexity, Birkhauser, Basel
- Koot, W., I. Sabelis, 2000, Over-Leven aan de top. Topmanagers in complexe tijden, Lemma, Utrecht
- Korsten, A.F.A., Samenwerken in ketens en ketenmanagement, op <http://www.arnokorsten.nl>
- Linker, P.J., 2006, Sturing bij de Rijksdienst – nieuwe en bestaande inzichten verenigd in het sturingsmodel, Van Gorcum, Assen
- Loorbach, D., 2010, Transition Management for Sustainable Development: A Prescriptive, Complexity-Based Governance Framework, in Governance, Volume 23, Issue 1 (p 161-183), Wiley Periodicals, Oxford
- Loorbach, D., J. van Aubel en J. Rotmans (DRIFT), 2009, Ontwikkelen op Zuid! – evaluatie Pact op Zuid, Rotterdam
- Man, H. de, 2003, Defensief gedrag in organisaties doorbreken, In: M&O. Tijdschrift voor Management & Organisatie 2003 2, p. 5-16, Kluwer, Deventer
- Nationale Ombudsman, 2009, De burger in de ketens, jaarverslag 2008, Den Haag

Nederland, T., A. Huygen en H. Boutellier, Verwey-Jonker Instituut, 2009, Governance in de Wmo – Theorie en praktijk van vernieuwende governance modellen, Utrecht

Noordegraaf, M., 2005, Besluiten over besluitvorming, op <http://www.cfpb.nl>

Oosterbaan, T., en prof. dr. V.J.J.M. Bekkers, Centre for Public Innovation, 2009, Architectuurontwikkeling in ketens als arena – over het smeden van ketens in de publieke sfeer, Rotterdam

Oosterling, H., 2009, Woorden als daden - Rotterdam Vakmanstad/Skillscity 2007-2009, Rotterdam

Pennen, T. van der, et al, 2004, Schakelen tussen fysiek en sociaal – OTBouwstenen 90, Delft

Poel, ir. A., et al, 2007 Creatieve energie – valkuilen bij procesinnovatie, i.o.v. Platform Energie Transitie Gebouwde Omgeving, Utrecht

Raad voor Ruimtelijk, Milieu en Natuuronderzoek (RMNO), 2009, Loslaten maat niet overlaten - Advies nr. A.16, webversie,

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), 2008, De ontkokering voorbij, Amsterdam

Randeraat, G. van, 2006, Sturen in complexiteit van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling – scriptie MCD, Rotterdam

Ramaekers, 2002, Chaos, complexiteit en besluitvorming, in: Verdieping van chaosdenken; theorie en praktijk, Assen

Regeer, B.J., J.F.G. Bunders (Raad voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek), 2007, Kenniscreatie: samenspel tussen wetenschap en praktijk, Vrije Universiteit - Athena Instituut, Den Haag

Reijndorp, A., 2004, 'Alledaagse stedenbouw', In: Stadswijk, hoofdstuk 9

Rittel, Horst W. J., and Melvin M. Webber, 1973, Dilemmas in a general theory of planning pp. 155-169 Working Papers from the urban & regional development, Amsterdam

Roberts, N., 2000, Wicked problems and network approaches to resolution, in: International Public Management Review, electronic Journal, Volume 1 Issue 1

Rotmans, J., 2003 Transitie management, sleutel voor een duurzame samenleving, Van Gorcum, Assen

Rotmans, J., Derk Loorbach en Rutger van der Brugge, 2005, Transitie management en duurzame ontwikkeling; Co-evolutionaire sturing in het licht van complexiteit, in Beleidswetenschap vol.19, nr 2, 2005, p. 3-23, Lemma

Rylander, dr. A., 2009, Exploring Design Thinking as Pragmatist Inquiry – paper presented at 25th EGOS Colloquium, Barcelona, 2-4 July 2009, Goteborg

SBR, 2010, Rapport Verkenning ketensamenwerking AFNL, Rotterdam

Scholz, R.W., et al, 2006, Transdisciplinary case studies as a means of sustainability learning, Zurich

- Senge, P., 1990, *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*, Doubleday/Currency, New York
- Spakman, P., 2009, *Zoeken naar nieuwe wegen – scriptie MCD*, Rotterdam
- Tetteroo, D., 2010, *Veerkracht – strategie aanpak focuswijken*, interne notitie dS+V, Rotterdam
- Tops, P., 2000, *Coproductie als cultureel proces: publieke besluitvorming en het oma Cor-complex*, interne notitie, Tilburg
- Tops, 2007, *Regimeveranderingen in Rotterdam – Hoe een stad zichzelf opnieuw uitvond*, uitgeverij Atlas, Amsterdam
- Twist, Prof. dr. M.J.W. van, Ir. M.B.Kort en drs. M. Timmermann , 2004, *Organiserend vermogen in de grote stad; speelveld van organiserend vermogen*, Nijmegen/Den Haag
- Veer., J. van der, en G. van Houten, in opdracht van SCP, 2010, *aan de slag met de Wmo in de gemeente Hengelo*, Den Haag
- Veldboer, L., et al, 2007, *In beweging brengen en richting geven – herstructurering en sociale stijging in Hoogvliet*, Rotterdam
- Velde, Alma Lanser-van der, 2000, *Geloven leren - Een theoretisch en empirisch onderzoek naar wederkerig geloofsleren*, Uitgeverij Kok, Kampen
- Verlaat, J. van 't, 2004, *Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen*, MCD, Rotterdam
- Versloot, 2007, *Modellen en Wicked Problems, een goede combinatie? - afstudeerscriptie*, Nijmegen
- VROM Raad, 1998, *Advies 006 - De sturing van een duurzame samenleving*, Den Haag
- VROM Raad, 2006, *Advies 054 - Stad en Stijging - Sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing*, Den Haag
- Weterings, R., 200?, *Senter Novem*,
http://www.senternovem.nl/Competentiecentrum_transities/transitiebasics/Lange_termijn_korte_termijn.asp
- Wierdsma, A., 2004, *Beyond Implementation In: J.J. Boonstra (ed.) Dynamics of organizational change and learning*, John Wiley & Sons, Ltd, UK
- Wit, drs. B. de, Raad voor Ruimtelijk Milieu en Natuuronderzoek, 2004, *Methodology of boundary work*, Den Haag
- Zeeuw, F. de, 2007, *De engel uit het marmer – Reflecties op gebiedsontwikkeling*, TUD, Delft

BIJLAGEN

1. Definities van gebruikte begrippen

Gebiedsontwikkeling

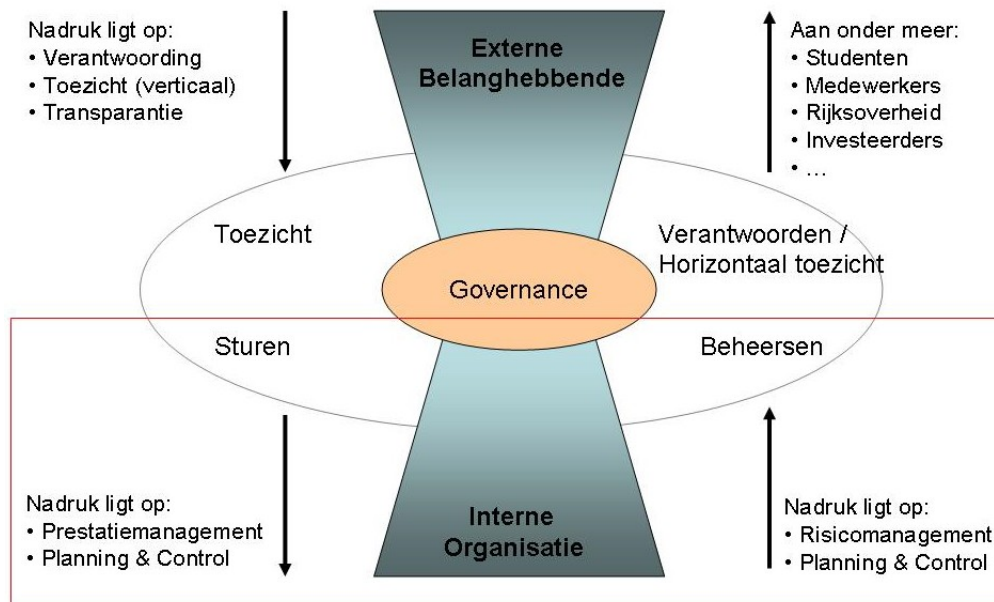
Gebiedsontwikkeling is de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de (her)ontwikkeling van een gebied.

Bron: Zeeuw, F. de, 2007, De engel uit het marmer, Delft

Governance

Maatschappelijke processen zoals globalisering en ICT zorgen voor een verschuiving van het beleidsproces, van 'government' naar 'governance'. Er is steeds meer sprake van bestuur gericht op samenwerking, waarbij andere actoren dan de overheid deel nemen aan de beleidsvorming. Er is geen vastomlijnde definitie van het begrip governance. Kenmerkend is dat het altijd gaat om een mix van de volgende elementen die onderling met elkaar samenhangen en met elkaar in balans moeten zijn.

Governance bestaat uit vier elementen die onderling samenhangen: toezicht, verantwoording, sturing en beheersing



Bron: <http://www.fontys.nl/over.fontys/definitie.governance.aspx>

Integraliteit

Het streven naar integraliteit gaat het over het verbreden van de aanpak van een opgave over meerdere vakdisciplines, meerdere instituties of meerdere pijlers. Het verbreden van de aanpak is geen doel in zichzelf, maar vindt plaats met de verwachting dat dit de kwaliteit van de oplossing ten goede komt. Integraliteit geeft een beweging aan in het fundamentele spanningsveld tussen verbreding en verdieping: de wens tot meer verbreding. Een opgave kan dus meer of minder integraal zijn. De maatstaf voor wat de juiste mate van integraliteit is, wordt bepaald door wat maatschappelijk gewenst is. Dit kan breed zijn (een of meerdere belangengroepen) of smal (de vraag van een individuele burger).

Voor deze scriptie noemen we samenwerking of besluitvorming integraal als deze zich uitstrekt over twee of meer pijlers.

Kader

Het begrip kader wordt in deze scriptie gedefinieerd als de set randvoorwaarden waarbinnen een professional aan een gestelde opgave moet werken. Deze randvoorwaarden liggen op het vlak van inhoud, organisatie en financiën.

Ter vergelijking, wikipedia geeft de volgende meer algemene betekenis: een kader is bedoeld om iets te omvatten. De zaak die omvat wordt, is gewoonlijk complexer, belangrijker of gedetailleerder dan het kader. Het kader kan dienen als inperking, afscherming of bescherming, of ook ter verduidelijking of verfraaiing.

Bron: <http://nl.wikipedia.org/wiki/Kader>

Met een integraal toetsingskader bedoelen we een inhoudelijk kader (beleid, visie, masterplan) aan de hand waarvan over twee of meer pijlers besluitvorming plaats kan vinden.

Keten(samenwerking)

Onder een keten wordt verstaan: een verband tussen zelfstandige maar tegelijkertijd wederzijds afhankelijke processen, met als doel het bereiken van (betere) maatschappelijke doelstellingen (in de zin van concrete resultaten) van de keten als geheel. Het vertrekpunt van de keten is een maatschappelijke opgave, een integrale interventie voor een specifieke doelgroep, individuele vragen van burgers of een uitvoeringsknelpunt.

Bron: <http://www.nowthority.nl/>

De professionals functioneren in een meervoudig gelaagde omgeving die bestaat uit het individu, de projectomgeving, de institutionele omgeving en het systeem waarbinnen een institutie zich beweegt.

Structurele samenwerking vindt overwegend op twee manieren plaats: in netwerken en in ketens. Bij netwerken heeft men regelmatig overleg over gezamenlijke klanten en stemt men ondersteuningstrajecten op elkaar af. Bij ketens stemt men de werkwijze en de interventiemethoden op elkaar af. Samenwerken in netwerken is wat vrijblijvender en samenwerken in ketens is meer verplichtend, met een gezamenlijk doel en verdergaande afspraken. Voorts is bij ketensamenwerking 'het verbeteren van de dienstverlening aan de cliënt', het ordeningsprincipe, hetgeen doorwerkt in de afspraken tussen de ketenpartners.

Bron: Algemene Rekenkamer

Ketenomkering

Het organiseren van de keten vanuit de reële en individuele vraag en niet op basis van een voorspelde of veronderstelde behoefte. Bij ketenomkering ligt de nadruk niet langer op efficiëntie maar juist op effectiviteit; het zo goed mogelijk voldoen aan de wensen van de consument, klant, gebruiker of cliënt.

Bron: Aa, A. van der, 2002, Naar een methodisch kader voor ketenregie in het openbaar bestuur

Netwerk

Alle actoren die een bijdrage *kunnen* leveren aan een maatschappelijk probleem of opgave vormen een netwerk als zij op de hoogte zijn van elkaars bestaan, elkaars meerwaarde aan een of meer ketens kennen, als er onderling contacten zijn, als kennis en informatie wordt gedeeld en/of als er een gemeenschappelijke ontmoetingsplek is. Een keten is vooral gericht op functionele relaties, een netwerk op sociale relaties. De focus van de keten ligt op zo concreet mogelijke maatschappelijke doelstellingen. Alleen dan kan zichtbaar worden of doelstellingen worden gehaald. Dus 'verbeteren van zorg' is te algemeen. Concreet is het verminderen van 'het op straat zwerven en het verkommeren en verloederen van daklozen, psychiatrische patiënten en verslaafden'.

Bron: Invoeringwmo.nl

Organisatie

- o Organisatie [1] is een levend en door de deelnemers bewust gezocht samenwerkingsverband tussen natuurlijke of rechtspersonen, die daarbij al dan niet gebruik maken van middelen. Een organisatie in deze zin is een zelfstandig, geordend geheel van mensen en middelen die bepaalde processen uitvoeren. Een bedrijf is een organisatie die aan andere personen of rechtspersonen producten levert of diensten verleent. Een organisatie is niet altijd een bedrijf, maar een bedrijf is wel altijd een organisatie.
- o Organisatie [2] is de activiteit of functie van 'het organiseren'. In deze betekenis is 'organisatie' dus een bezigheid. Voorbeeld in context: 'Hij is belast met de organisatie van de bijeenkomst.'
- o Een organisatie [3] is de wijze waarop een organisatie [1] functioneert. Bij voorkeur is dit het resultaat van het organiseren, maar soms is een organisatie [3] historisch gegroeid zonder bewuste organisatie-[2]-activiteiten. In deze betekenis geldt: een bedrijf heeft een organisatie, waarmee we bedoelen een specifieke invulling van de inrichting aan mensen en middelen en een specifieke invulling van de bedrijfsvoering, waarbij tevens de rol van mensen en middelen in de bedrijfsvoering is vastgelegd. Het is deze organisatie [3] die verandert bij een transformatie van het bedrijf. Organisatie [3] kent (organisatie)vormen, zoals de hiërarchische organisatie en de netwerkorganisatie.

Bron: <http://home.kpn.nl/daanrijzenbrij/vision/nl/begrip2.htm#Elektronisch>

Pijlers sociaal, fysiek, economie

Het onderwerp van onderzoek is de ketensamenwerking tussen de pijlers sociaal en fysiek. Om te begrijpen wat hiermee bedoeld wordt definiëren we de pijlers voor de Rotterdamse situatie. Een pijler is een samenstel van een aantal organisaties die een min of meer vergelijkbaar werkveld en/of doelstellingen hebben.

1. Sociaal: dit is het geheel van projecten, producten en activiteiten die vallen onder de verantwoordelijkheid van de gemeentelijke diensten GGD, SoZaWe, S&R, JOS, DKC.
2. Fysiek: idem voor de diensten Gemeentewerken, dS+V, OBR (excl. Economie), Stadstoezicht en ROTEB
3. Economie: idem voor OBR-Economie
4. Veilig: idem voor Directie Veilig (valt onder de Bestuurdienst), politie, brandweer

Programma(management)

Programmamanagement zien we als het samenhangend besturen van een tijdelijke verzameling doelen, inspanningen en middelen (DIM) gericht op een verandering in de organisatie of de maatschappij.

Bij programmamanagement is sprake van gelijkwaardigheid en wederzijdse afhankelijkheid. Partijen hebben elkaar nodig om een bepaald doel te bereiken, en dat is een niet vrijblijvende relatie. En er is gemeenschappelijke besluitvorming. De ene partij legt niet doorlopend aan de andere(n) haar wil op.

Bron: Twynstra en Gudde

Project(management)

Er zijn veel definities voor een project. De eenvoudigste vorm van een project is een afzonderlijke activiteit met gedefinieerde doelstellingen, zoals tijd, kosten en kwaliteit (prestaties). Alle projecten verlopen via een gelijksoortige levenscyclus waarvoor start- en eindpunten moeten worden vastgesteld. De doelstellingen van een project zijn vooraf zijn gedefinieerd en het project is vastomlijnd.

Projectmanagement is de planning, organisatie, controle en besturing van alle aspecten van een project. De projectmanager is de enige verantwoordelijke persoon voor het bereiken van dit doel. Projectmanagement heeft een "harde kant", zoals diverse budgetterings- en planningstechnieken en een "zachte kant". De zachte kant heeft te maken met het creëren van draagvlak, het motiveren, stimuleren en faciliteren van

projectteamleden en het managen van de verwachtingen van opdrachtgever, gebruiker en deelnemer.

Bron: <http://www.kennisportal.com/>

Procesmanagement

Net als bij projectmanagement zijn er verschillende definities in omloop. We kiezen voor de definitie van de ICES-werkgroep Procesmanagement:

"het managen van ongestructureerde en dynamische problemen die moeten worden opgelost in een netwerk". Hier gaat het erom 'uit het niets' tot een zekere structuur te komen die recht doet aan de geconstateerde complexiteit en dynamiek. Het is vooral een zoektocht naar een regisseur, een gedeelde probleemdefinitie, een duidelijk programma of project en een afgebakende onderhandelingssetting.

Bron: <http://www.beuk.nl/>

Recursie is het optreden van een constructie als onderdeel van zichzelf. Vgl. bijvoorbeeld het Droste effect.

Regulier werk

Alle werkzaamheden en werkprocessen die doorlopend (en dus niet tijdelijk) georganiseerd zijn. Deze werkprocessen worden door het lijnmanagement aangestuurd.



Samenwerking

Samenwerking is het vermogen om het eigen werk te combineren met het werk van anderen, zodanig dat de resultaten elkaar niet in de weg zitten en mogelijk zelfs versterken.

Bron: Teisman

Sectoraal

Het begrip sectoraal betekent letterlijk 'in sectoren verdeeld' (bron: Van Dale – Groot woordenboek der Nederlandse taal). Met een sector wordt in deze scriptie het niveau van een vakafdeling binnen een institutie bedoeld. Er wordt dus niet aangehaakt op het niveau van de institutie of de pijler. Met deze definitie wordt denk ik het best tegemoet gekomen aan de complexiteit van de samenwerking.

Sturing

"doelgerichte beïnvloeding van maatschappelijke wisselwerkingen" of kortweg "doelgerichte beïnvloeding"

Bij sturing worden verschillende begrippen gebruikt met het voorvoegsel "stuur-" of "sturings-", zoals sturingsfilosofie en sturingsconcept. In de literatuur hebben deze begrippen meestal geen duidelijk van elkaar te onderscheiden betekenis. Voor deze studie wordt aangesloten op de definitie van de VROM Raad:

- o *Sturingsfilosofie*
een niet aan een beleidssector gebonden visie op sturing gebaseerd op maatschappelijke opvattingen. Het gaat daarbij om keuzen betreffende de rol en taakopvatting van de overheid en andere actoren. Voorkeuren voor dit soort keuzen zijn in beginsel niet sectorspecifiek: zij kunnen van toepassing zijn op alle beleidssectoren. Een sturingsfilosofie gericht op meer marktwerking en een minder dominante rol van de overheid kan bijvoorbeeld gehanteerd worden als het gaat om zeer uiteenlopende beleidssectoren, van volksgezondheid tot vervoersbeleid
- o *Sturingsconcept*
Een sturingsfilosofie gecombineerd met opvattingen over de keuze van instrumenten, gekoppeld aan een bepaalde beleidssector of pijler. Hier gaat het dus niet alleen over een algemene visie, maar ook over de concretisering daarvan, inclusief een keuze

voor het bijpassende instrumentarium, in aanmerking genomen de specifieke kenmerken van de beleidssector in kwestie.

- o *Sturingsinstrument*

Middelen die door een beleidsvoerder worden aangewend teneinde bepaalde sturingsprestaties en –effecten tot stand te brengen.

Bron: VROM Raad, 1998, Advies 06 - De sturing van een duurzame samenleving, Den Haag

Transactiekosten

Transactiekosten zijn alle vormen van kosten van transacties en contracten.

Dit zijn de kosten die tevoren (ex ante) gemaakt moeten worden om een contract tot stand te brengen en de kosten die daarna (ex post) gemaakt worden om de overeenkomst te bewaken en zo nodig af te dwingen. De ex ante transactiekosten bestaan uit de kosten van het vergaren van informatie aangaande het contract en de kosten voor het opstellen van een contract. Het achteraf bewaken van de uitvoering van het contract brengt kosten met zich mee. Het afdwingen van de overeenkomst kan kosten van gerechtelijke procedures veroorzaken.

Bron: Baarsma, 2007

Vraag

De vraag is het startpunt van een georganiseerd proces (een keten, een project, een programma). Het begrip heeft een subjectieve component (wie stelt de vraag) en een inhoudelijke (wat is de vraag). In de context van gebiedsontwikkeling is sprake van een spanningsveld bij het formuleren van de vraag:

- o tussen de politiek/bestuurlijke vraag (topdown) en de maatschappelijke vraag (bottomup);
- o tussen de vraag van de specialist (professional) versus de vraag van de leek (bewoners, gebruiker, bezoeker).

2. Namen geïnterviewden

Hart van Zuid

- | | |
|-----------------------|------------------------------------|
| 1. Hans van Rossum | OBR, projectmanager |
| 2. Iris van der Lee | dS+V, projectmanager |
| 3. Koen Westhof | OBR, directeur gebiedsontwikkeling |
| 4. Marco Hoogerbrugge | dS+V, gebiedsmanager |
| 5. Johanneke Mulder | Pact op Zuid, projectleider |

Pact op Zuid

- | | |
|--------------------|---------------------------------------|
| 1. Ditty Blom | Pact op Zuid, programmamanager |
| 2. Philip Stiekel | dS+V, expert Toezicht Gebouwen |
| 3. Katja Horeman | deelgemeente Charlois, gebiedsmanager |
| 4. Derk Tetteroo | Bureau Frontlijn |
| 5. Jim Schalenkamp | GGD |

Mijnkintbuurt

- | | |
|-------------------|---------------------------------------|
| 1. Johan Geraets | dienst JOS, integraal projectleider |
| 2. Hans Goedhart | dS+V, algemeen directeur |
| 3. Hanke Haagsma | dS+V, afdeling Toezicht Gebouwen |
| 4. Piet van Namen | deelgemeente Charlois, gebiedsmanager |
| 5. Ben Heezen | dS+V, Toezicht Gebouwen |

Deelnemers Expertmeeting

- | | |
|------------------------|------|
| 1. Wynand Dassen | dS+V |
| 2. Marco Hoogerbrugge | dS+V |
| 3. Cor van Hulst | dS+V |
| 4. Hans Goedhart | dS+V |
| 5. Astrid Sanson | dS+V |
| 6. Ineke Bakker | JOS |
| 7. Johan Geraets | JOS |
| 8. Hans Hazenak | dS+V |
| 9. Marjolein Keverling | GGD |

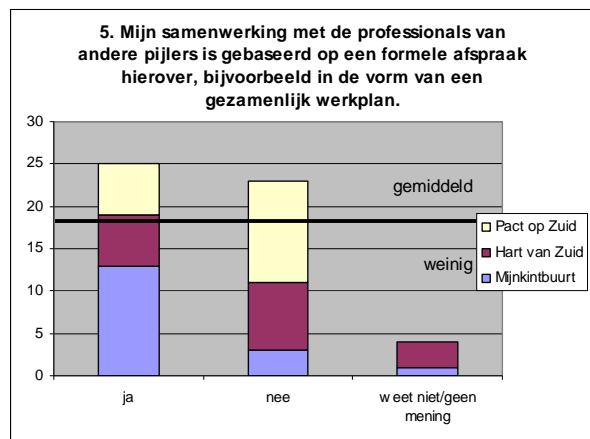
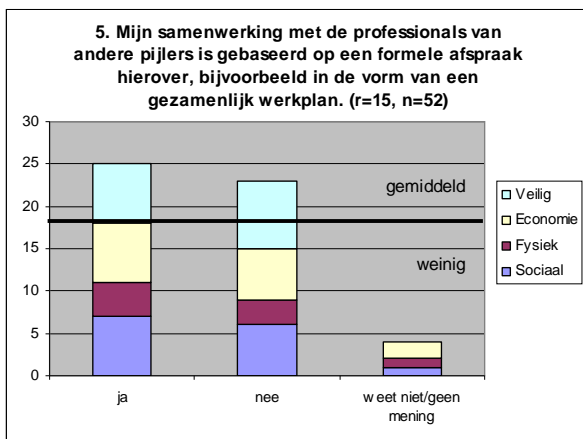
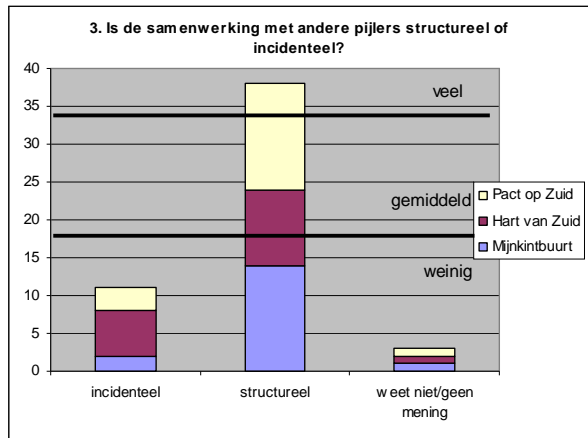
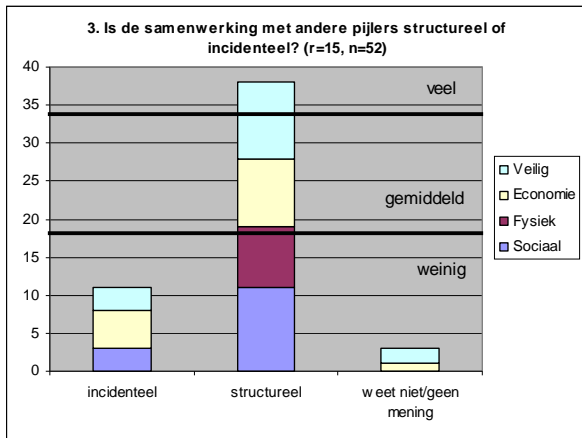
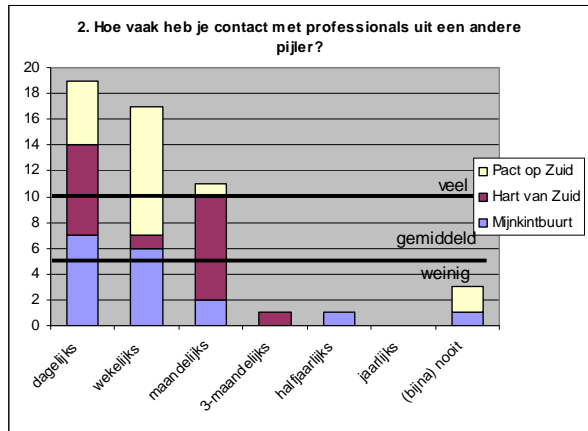
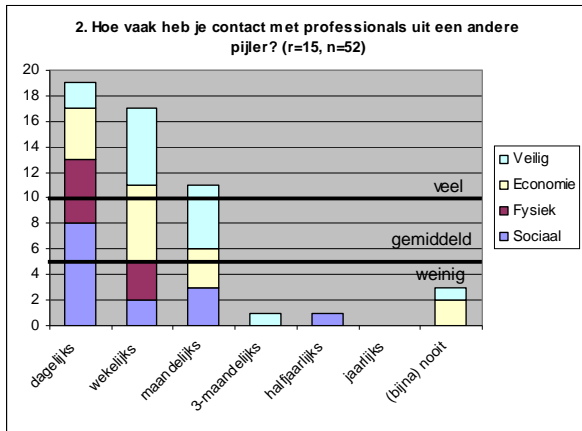
De externe deelnemers hebben afgezegd. Vanwege drukke agenda's was een nieuwe afspraak geen optie.

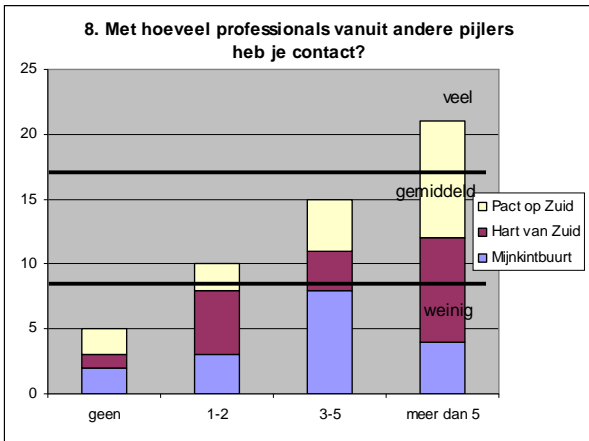
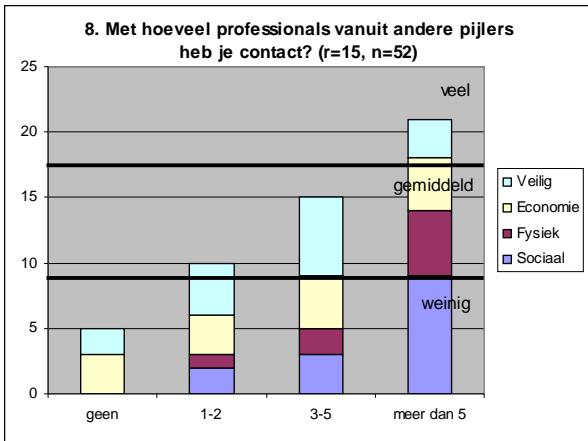
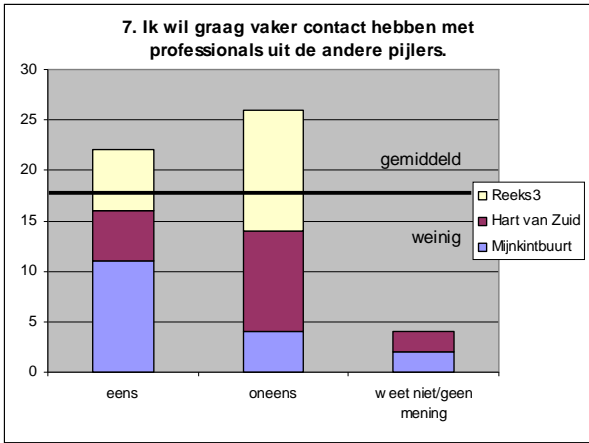
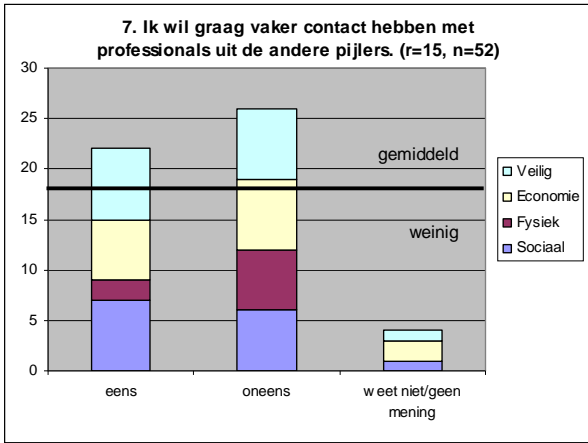
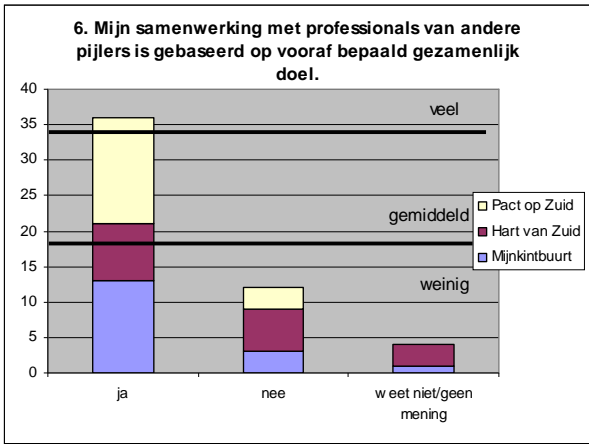
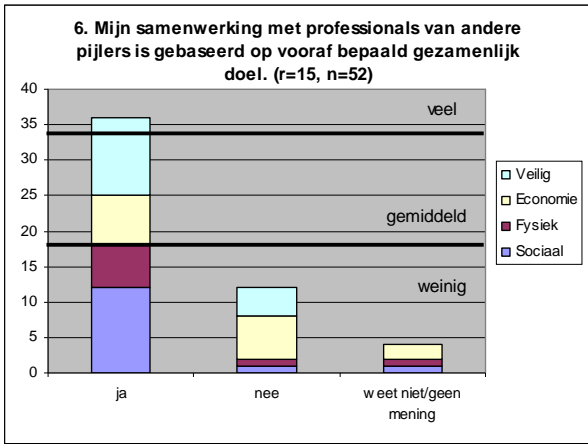
Testgroep

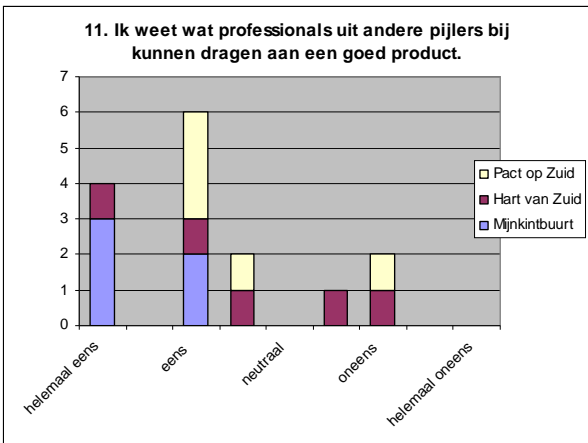
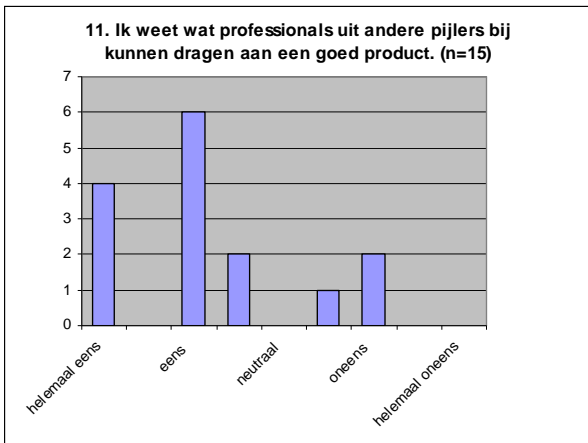
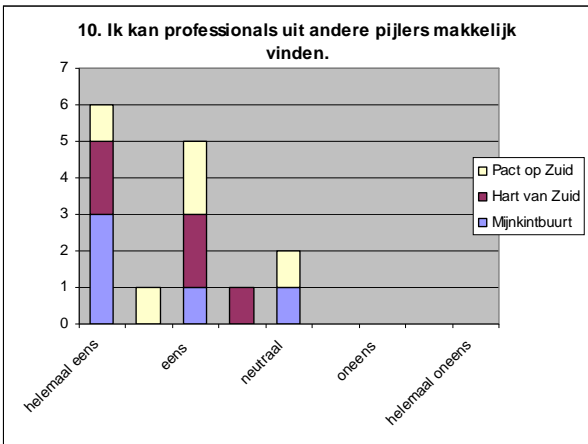
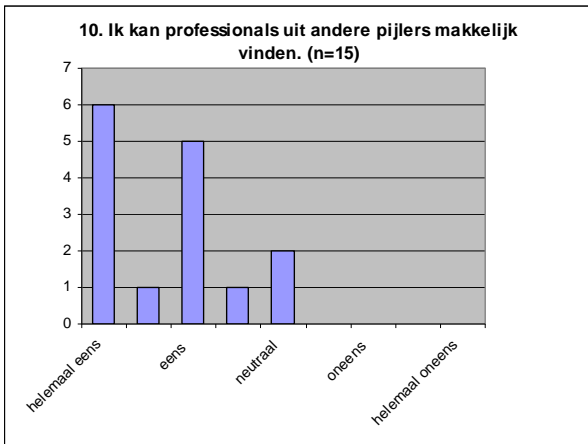
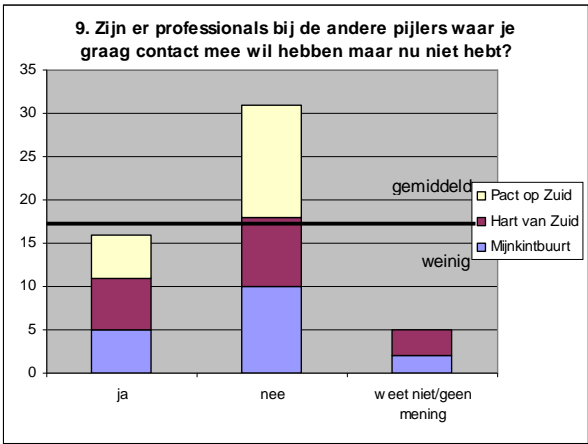
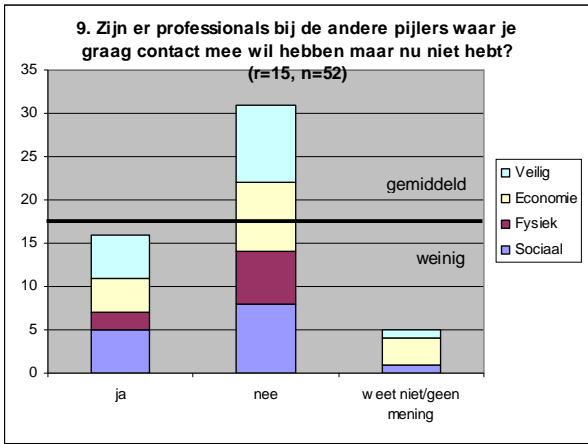
Voorafgaand aan de interviews zijn de vragen getest bij drie personen.

1. Marco Hoogerbrugge
2. Iris Dudok
3. Rini Biemans

3. Resultaten vragenlijst







4. Scores per indicator

Thema	Indicator	+	neutraal	-	paragraaf
Stelling 1 - Intensiteit					
Intensiteit					
	aantal	1			5.2
	frequentie	1			5.2
	regelmaat	1			5.2
	duur		1		5.2
	vaker		1		5.2
Sub		3	2	0	
Stelling 2 - Gemeenschappelijk kader					
Inhoudelijk kader					
	overeenkomsten eigenschappen	1			4.1
	gezamenlijk doel	1			5.3.1
	kennis van elkaars kunde	1			5.3.5
	leiderschap		1		5.3.3
	gedeeld beeld		1		5.3.6
	korte termijn - lange termijn		1		4.2.1
	kleinschalig		1		4.2.2
	integraal			1	4.2.1
	thematisch - gebiedsgericht	1			4.2.1
Organisatorisch kader					
	stedelijk kader			1	4.2.2
	formele afspraken			1	5.3.2
	andere contacten		1		5.3.3
	vindbaarheid	1			5.3.4
Financieel kader					
	stedelijk kader		1		4.2.4
	relatie gebiedsontwikkeling			1	4.2.5
Sub		5	6	4	
Stelling 3 - Integrale besluitvorming					
Proces					
	iemand verantwoordelijk			1	4.3.1
	plaats voor besluitvorming	1			4.3.1
	integraal toetsingskader			1	4.3.1
	bereidheid samenwerken		1		4.3.1
Inhoud					
	alle indicatoren			1	4.3.2
Orientatie					
	vraaggestuurd		1		4.3.3
Sub		1	2	3	
TOTAAL		9	10	7	