

# Interactief beleid & Sociaal kapitaal in Schollebaar Oost



Rotterdam 16 november 2004

Menno van der Sanden (254223)

Erasmus Universiteit Rotterdam

Bestuurskunde – publiek private bedrijfsvoering

Eerste begeleider: Dr. A. Cachet

Tweede begeleider: Dr. A. Edwards

Eerste praktijkbegeleider: K. Boeser (Com-wonen)

Tweede praktijkbegeleider: W. Krommenhoek (Com-wonen)



## Voorwoord

Met deze afstudeerscriptie sluit ik een aantal belangrijke en leervolle jaren af. Aan de Erasmus Universiteit Rotterdam heb ik met veel plezier de studie bestuurskunde doorlopen. Ter afsluiting van mijn studie heb ik een stageplaats vervuld bij woningbouwcorporatie Com·wonen om onderzoek te doen naar sociaal kapitaal. Tijdens mijn stage werd ik meteen warm ontvangen door iedereen bij Com·wonen en daarvoor wil ik hen bedanken. Door mijn prettige tijd bij Com·wonen heb ik een goed beeld van de organisatie gekregen.

Ik wil iedereen bedanken die me tijdens het schrijven van mijn scriptie heeft geholpen. Speciale dank gaat uit naar mijn scriptiebegeleider vanuit de Erasmus Universiteit Rotterdam. Lex Cachet heeft de scriptie maandelijks zien groeien en telkens opbouwende kritieken geleverd waar ik veel aan heb gehad. Ook mijn begeleiders bij Com·wonen, Kees Boeser en Wim Krommenhoek, wil ik bedanken voor de begeleiding en waardevolle tips bij het opstarten van mijn onderzoek. Ik kon bij hen altijd terecht als ik vragen had en met hen tips ging het opstarten van de afstudeerscriptie een stuk makkelijker. In dit woord van dank wil ik ook mijn ouders noemen die me altijd hebben gesteund bij het volbrengen van mijn studie.

Ten slotte ben ik veel dank verschuldigd aan Suzan omdat ze me regelmatig aanspoorde en steunde bij het schrijven van deze afstudeerscriptie.



## Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b> .....	<b>1</b>
<b>Hoofdstuk 1 De opdracht</b> .....	<b>4</b>
1.1 Introductie.....	4
1.2 De probleemstelling.....	5
1.3 Onderzoeksopzet .....	8
1.4 Hoofdstukindeling .....	10
<b>Hoofdstuk 2 Geschiedenis van Capelle aan den IJssel</b> .....	<b>12</b>
2.1 Capelle aan den IJssel .....	12
2.2 Bevolkingsopbouw .....	12
2.3 Capelle aan den IJssel als groeikern.....	13
2.4 Geschiedenis van de wijk Schollebaar Oost.....	14
2.5 Capelle aan den IJssel als groeikern.....	15
2.6 Planologie Schollebaar .....	15
2.7 De eerste bewoners komen in de wijk.....	15
2.8 Schollebaar Oost, van groeikern tot volksbuurt .....	17
<b>Hoofdstuk 3 De problemen in Schollebaar Oost</b> .....	<b>19</b>
3.1 Actoren .....	19
3.2 Fysieke problemen .....	20
3.3 Sociale problemen.....	23
<b>Hoofdstuk 4 Interactieve beleidsvorming in theorie</b> .....	<b>29</b>
4.1 Termen en definities .....	29
4.2 Methoden en instrumenten voor interactieve beleidsvoering.....	32
4.3 Voorwaarden met betrekking tot interactieve beleidsvoering .....	34
4.4 Dilemma's in relatie tot interactieve beleidsvorming.....	37
4.5 Samenvatting .....	40
<b>Hoofdstuk 5 Sociaal kapitaal in theorie</b> .....	<b>41</b>
5.1 De kansen en risico's van sociaal kapitaal .....	41
5.2 Samenwerkingsrelaties .....	44
5.3 Wederkerigheid .....	45
5.4 Vertrouwen .....	46
5.3 Samenvatting .....	47
<b>Hoofdstuk 6 Analyse kader</b> .....	<b>49</b>
6.1 Analyse kader interactieve beleidsvorming .....	49
6.2 Analyse kader sociaal kapitaal .....	53
<b>Hoofdstuk 7 Analyse</b> .....	<b>57</b>
7.1 Interactieve beleidsvorming.....	57
7.2 Voorwaarden voor interactieve beleidsvorming.....	59
7.3 Sociaal kapitaal in Schollebaar Oost .....	61
7.4 De deelvragen .....	65
<b>Hoofdstuk 8 Conclusie en aanbevelingen</b> .....	<b>69</b>
8.1 Conclusie.....	69
8.2 Aanbevelingen.....	71
<b>Bijlage 1: Literatuurlijst</b> .....	<b>73</b>
1.1 Literatuur .....	73
1.2 Internetpagina's.....	74
<b>Bijlage 2: Lijst van geïnterviewden</b> .....	<b>76</b>
<b>Bijlage 3: memo van de werkgroep AIDA</b> .....	<b>77</b>





## Hoofdstuk 1 De opdracht

### 1.1 Introductie

Woningbouwcorporatie Com-wonen ziet met lede ogen aan dat de leefbaarheid in Schollebaar Oost steeds verder achteruit gaat. Com-wonen wil de sociale problemen in dit deel van de Capelse wijk Schollebaar aanpakken. Er is voor de wijk Schollebaar Oost gekozen omdat hier meer en grotere problemen zijn dan in andere Capelse wijken.

Aangezien er weinig bekend is over leefbaarheidproblemen in groeikernwijken gebouwd in de jaren '80, zoals Schollebaar Oost, zocht Com-wonen naar manieren om een beter beeld van de wijk te krijgen. Com-wonen wil te weten komen hoe ze de sociale samenhang in de wijk kan versterken. Het idee achter het versterken van de sociale samenhang is dat hierdoor de leefbaarheid van de wijk verbetert. Com-wonen is momenteel bezig met een aantal projecten in Schollebaar Oost en zal de voorstellen uit deze scriptie meenemen bij de verdere invulling en evaluatie hiervan. Bij Com-wonen leeft het idee dat door het gebrek aan sociale samenhang in de wijk bewoners weinig rekening met elkaar houden. Ook lijkt er onderling weinig gecorrigeerd te worden bij onaangepast gedrag. Er zijn irritaties onderling, maar die worden niet uitgesproken en dus niet opgelost. Door het versterken van de sociale samenhang moet dit verbeteren waardoor de bewoners zich beter thuis gaan voelen in hun wijk.

Zowel Com-wonen als de gemeente besteedden erg veel aandacht aan de wensen van de bewoners. Er worden enquêtes gehouden en er is veel inspraak mogelijk. Wethouders en raadsleden gaan de wijken in om met bewoners te praten. Er is een wijkoverlegplatform waarin inwoners vertegenwoordigd worden richting de gemeente. Com-wonen ondersteunt verschillende huurdersverenigingen om inspraak te bevorderen en te ontdekken wat er onder haar huurders leeft. Veel beleid van Com-wonen is dus interactief van aard. Omdat zowel Com-wonen als de gemeente Capelle aan den IJssel erg veel aandacht besteden aan de wensen van bewoners en huurders ontstond het idee om de relatie tussen sociale samenhang en interactieve beleidsvorming te onderzoeken. Com-wonen wil weten of er een positieve relatie bestaat tussen het gebruik van interactieve beleidsvorming en de mate van sociale samenhang in de wijk.

## 1.2 De probleemstelling

In deze paragraaf wordt de probleemstelling gepresenteerd. De probleemstelling bestaat uit een doelstelling en een logisch daaruit afgeleide vraagstelling (Verschuren, 1994: 36). Hieronder volgt eerst de doelstelling.

### Doelstelling

In de doelstelling wordt beschreven wat er met het onderzoek bereikt dient te worden. Verschuren (1994: 41-56) geeft aan dat er drie onderzoeksdoelen zijn waaraan een drietal onderzoekstypen verbonden zijn. Achtereenvolgens zijn dat handelingsonderzoek, theoretisch onderzoek en leeronderzoek. Aangezien dit onderzoek is geschreven in de vorm van een afstudeerscriptie, is het karakter van dit onderzoek een leeronderzoek. Het wordt vooral gebruikt bij het schrijven van werkstukken en scripties. Het belangrijkste doel is leren onderzoeken. Dat wil zeggen, meer dan de resultaten staat het proces centraal.

Binnen een leeronderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen een leerdoel en een kennisdoel. Het leerdoel is de verwerving van vaardigheden in het opzetten en uitvoeren van een onderzoek. Daarnaast is er natuurlijk een kennisdoel zoals in elk normaal onderzoek, bijvoorbeeld het oplossen van een maatschappelijk of theoretisch knelpunt. Binnen dit onderzoek staat de oplossing van een maatschappelijk knelpunt centraal, waarbij het doel is de verbetering van menselijk handelen. Het knelpunt dat in Schollevaar Oost aangepakt moet worden is de zwakke sociale samenhang in de buurt.

Woningbouwcorporatie Com-wonen heeft als opdracht gegeven te onderzoeken hoe de negatieve spiraal in Schollevaar Oost doorbroken kan worden door middel van het versterken van de sociale samenhang. Aangezien Com-wonen erg veel waarde hecht aan interactief beleid, zal onderzocht worden wat de relatie is tussen interactief beleid en sociale samenhang in Schollevaar Oost. Om de sociale samenhang te kunnen meten zal ik gebruik maken van de theorie over sociaal kapitaal. De situatie in Schollevaar Oost zal aan de hand van de bestudeerde literatuur geanalyseerd worden<sup>1</sup>. Com-wonen wil een goede verhuurder zijn en voelt zich moreel verplicht haar klanten een goede woning en een leefbare woonomgeving aan te bieden. Naast het verbeteren van de buitenruimte ziet Com-wonen ook de noodzaak om de sociale contacten van de huurders onderling te verbeteren. Door het verbeteren van deze contacten zullen mensen zich beter thuis voelen in de wijk en zich meer verbonden voelen met de wijk. In Schollevaar Oost zijn zowel fysieke als sociale problemen. Beide problemen dienen aangepakt te worden om de wijk leefbaarder te maken. Het aanpakken van de fysieke problemen kan de wijk een

---

<sup>1</sup> De gebruikte literatuur is opgenomen in de literatuurlijst in bijlage 1

betere uitstraling geven waardoor het prettiger is er te wonen. Mijn aandacht zal vooral uitgaan naar de sociale kant van de problemen.

### **Informatievergaring**

Door middel van interviews en literatuurstudie is het gevoerde beleid van Com·wonen in kaart gebracht. Interviews zijn afgenomen bij huurderorganisaties, medewerkers van Com·wonen en andere betrokkenen<sup>2</sup>. Ook zijn beleidsstukken en uitgegeven persberichten gelezen en beoordeeld. Veel informatie is verkregen tijdens mijn stage bij Com·wonen. Ik deelde een kamer met Kees Boeser en Wim Krommenhoek die me beide veel hebben geholpen. Aan het begin van mijn stage hebben ze me op weg geholpen door al mijn algemene vragen te beantwoorden. Zo werd het steeds duidelijker hoe de organisatie van Com·wonen in elkaar zat. Nadat ik de organisatie beter kende hebben ze me gewezen op literatuur en stukken die ik door kon lezen. Ook hielpen ze me aan namen van betrokkenen en organisaties die actief zijn in Schollevaar Oost. Tijdens de stage zelf heb ik niet heel veel aan deze scriptie geschreven maar vooral informatie verzameld en geordend. Tijdens de stage heb ik veel geleerd over Com·wonen en het wereldje dat de werknemers zelf 'corporatieland' noemen.

### **Vraagstelling**

Naar aanleiding van de geformuleerde doelstelling luidt de centrale vraagstelling:

*“Wordt de sociale samenhang in de wijk Schollevaar Oost gestimuleerd door het gebruik van interactieve beleidsvorming door Com·wonen?”*

1. Welk interactief beleid voert Com·wonen in Schollevaar Oost?
2. Is er sociaal kapitaal in Schollevaar Oost en kan dit versterkt worden?
3. Is er in Schollevaar Oost een positief verband tussen interactief beleid van Com·wonen en sociaal kapitaal?

### **Toelichting op de vraagstelling en kernbegrippen**

Voor de omschrijving van interactieve beleidsvoering wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van de definitie van Pröpper en Steenbeek (1998: 293): 'Interactieve beleidsvoering betekent dat een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen.' Voordat de betreffende instanties tot beleid komen hebben ze eerst overleg met anderen. Interactieve beleidsvorming duidt

---

<sup>2</sup> Een lijst met geïnterviewden is opgenomen in bijlage 2

op invloed van betrokkenen van buiten de eigen organisatie. Dit kunnen burgers zijn maar ook bedrijven of andere organisaties. Beleidsvorming kan in meer of mindere mate interactief zijn. Ook tijdens de uitvoeringsfase van het beleid kunnen betrokken instanties en personen nog invloed uitoefenen bij interactieve beleidsvoering.

Regulier beleid is beleid dat op niet-interactieve manier tot stand komt. Dit beleid wordt opgesteld door de betreffende instantie zonder betrokkenen van buiten de organisatie invloed te geven. Er is wel overleg tussen de organisatie en betrokkenen mogelijk, maar er wordt dan alleen om advies gevraagd. De invloed van belanghebbenden is niet groot omdat de adviezen van de belanghebbenden vrijblijvend zijn. Het is niet altijd mogelijk om interactief beleid te voeren. Voordat er interactief beleid gevoerd kan worden moeten aan een aantal voorwaarden voldaan worden. In paragraaf 4.3 worden deze voorwaarden behandeld.

Het theoretische begrip sociaal kapitaal wordt in deze scriptie gebruikt om de relatie tussen interactieve beleidsvoering en sociale samenhang aan te tonen. Sociaal kapitaal wordt steeds belangrijker gevonden door organisaties. Sociaal kapitaal duidt het bestaan of ontbreken van een hechte binding binnen een groep of gemeenschap. Door dit onderlinge contact ontstaat vertrouwen, verbondenheid en een netwerk. Netwerken zijn belangrijk voor sociaal kapitaal. Sociaal kapitaal kan binnen organisaties alleen ontstaan als er naast een hiërarchische ook een informele relatie is. Sociaal kapitaal kan ook tussen een organisatie en burgers ontstaan als er zowel formeel als informeel met elkaar gesproken wordt. De volgende omschrijving van sociaal kapitaal wordt in deze scriptie gebruikt: Sociaal kapitaal verwijst naar de relaties tussen individuen en de sociale netwerken en normen van wederkerigheid en vertrouwen die daaruit voortkomen (Putnam 2000: 19).

Met sociale samenhang worden de sociale banden binnen een gemeenschap bedoeld. Zijn de onderlinge contacten goed en sterk of juist slecht en zwak? De mate van contact en het gevoel van verbondenheid zijn hierbij belangrijk. Sociale samenhang wordt versterkt door onderling contact met burens en medebewoners. Het duidt ook op het hebben van een band met de omgeving. Wanneer bewoners zich prettig voelen in hun wijk voelen ze zich meer verbonden met hun wijk, wat duidt op een grotere sociale samenhang.



### 1.3 Onderzoeksopzet

#### **Operationalisering van de vraagstelling**

Dit onderzoek bestaat uit twee verschillende soorten onderzoek, namelijk een literatuuronderzoek en een praktijkonderzoek<sup>3</sup>. Het praktijkonderzoek is onderverdeeld in documentenanalyse en interviews. Voor de deelvragen wordt een analysekader opgesteld aan de hand van literatuuronderzoek. Voor de beantwoording van de deelvragen zijn documenten verzameld en geanalyseerd alsmede interviews gehouden en geanalyseerd. Om antwoord te geven op de eerste deelvraag is literatuur over interactieve beleidsvorming bestudeerd en zijn documenten geanalyseerd die het beleid van Com-wonen behandelen. Bij de beantwoording van de tweede deelvraag is ook gebruik gemaakt van literatuurstudie waarna door middel van interviews en documentanalyse onderzocht is hoeveel sociaal kapitaal er in Schollevaar oost aanwezig is. Deelvraag drie is volledig beantwoord aan de hand van literatuurstudie. Aan de hand van het analysekader in hoofdstuk zes worden in hoofdstuk zeven de verzamelde gegevens geanalyseerd.

Hieronder volgt een beschrijving van het literatuuronderzoek. Vervolgens wordt het praktijkonderzoek beschreven. De laatste paragraaf geeft uitleg over de analysemethode.

#### **Literatuuronderzoek**

Voor de beantwoording van de deelvragen is ten dele gebruik gemaakt van literatuuronderzoek. Dit onderzoek heeft plaats gevonden aan de hand van de methode van Vorst (1982: 133-169). Literatuuronderzoek wordt door Vorst omschreven als: 'een reeks op elkaar afgestemde activiteiten die het mogelijk maakt betrouwbaar en zuiver vast te stellen wat er in de vakliteratuur gezegd of bekend is over een bepaald onderwerp'. Hij onderscheidt een vijftal vormen van literatuuronderzoek. Namelijk theoretisch, interpretatief, explorerend, beschrijvend en toetsend literatuuronderzoek.

Bij theoretisch literatuuronderzoek gaat het voornamelijk om als algemeen geldig bedoelde, verklarende uitspraken in de vakliteratuur over een verschijnsel. Bijvoorbeeld de vergelijking van theorieën over een verschijnsel. Interpretatief literatuuronderzoek is gericht op verklaring van een specifiek verschijnsel, geval of eenmalige gebeurtenis. In vergelijking met theoretisch onderzoek ontbreekt bij interpretatief onderzoek de aanspraak op algemene geldigheid. Bij explorerend literatuuronderzoek is de onderzoeker geïnteresseerd in wat er over een onderwerp aan theoretisch en empirisch

materiaal in de vakliteratuur voor handen is. Beschrijvend literatuuronderzoek is een inventarisatie van resultaten van onderzoeken betreffende een bepaald onderwerp. Er is vooral aandacht voor empirische informatie. Tenslotte is er toetsend literatuuronderzoek wat vooral gericht is op toetsing van een specifieke stelling aan onderzoeksresultaten. Er wordt nagegaan hoe vaak en in welke mate een gerichte vraagstelling door de onderzoeksresultaten gesteund wordt.

Binnen dit onderzoek zal de nadruk liggen op explorerend literatuuronderzoek, omdat over het probleem nog weinig bekend is (Van der Zwaan, 1995: 43). Er wordt vooral gekeken wat er over het betreffende onderwerp is geschreven in de vakliteratuur en welke onderzoeken er zijn verricht.

### **Kwalitatief Onderzoek**

Dit onderzoek kan worden gekarakteriseerd als kwalitatief onderzoek.<sup>4</sup> Er zijn verschillende redenen aan te geven waarom voor dit onderzoek gekozen is voor een kwalitatieve benadering. De eerste reden is dat de betreffende onderzoeksproblematiek zo 'nieuw' is, dat daarover nog weinig kennis bestaat. De tweede reden is dat het onderzoeksprobleem veel kwalitatieve vragen omvat en er dus ook kwalitatieve gegevens verzameld moeten worden. Tenslotte gaat het erom de betekenisgeving van de onderzochten te achterhalen, het is nodig de informanten te stimuleren om actief en creatief over bepaalde onderwerpen na te denken (Baarda e.a. 2001: 17 – 18). Binnen dit onderzoek wordt vooral gebruik gemaakt van het open interview en verzamelen van documenten.

### **Open interview**

De term open interview is de verzamelnaam voor alle interviews die niet volledig zijn gestructureerd. Een open interview lijkt, meer dan een gestructureerd interview, op een gewoon gesprek met iemand (Baarda e.a. 2000: 14-18). De reden dat binnen dit onderzoek is gekozen voor het open interview is dat er ideeën, opvattingen, belevingen en ervaringen van mensen achterhaald worden. Bij dit onderzoek is gekozen voor het halfgestructureerde interview<sup>5</sup>. Hierbij liggen de vragen niet van tevoren vast maar de onderwerpen wel. Over het algemeen begint een halfgestructureerd interview met enkele gestructureerde vragen naar persoonlijke gegevens. Vervolgens komt een aantal van

---

<sup>3</sup> Praktijkonderzoek is onderzoek waarbij verzameling en analyse van gegevens rechtstreeks ten behoeve van de doelgroep plaats vinden (Swanborn, 1987: 210).

<sup>4</sup> Baarda, De Goede en Teunissen (2001: 15) geven de volgende omschrijving van kwalitatief onderzoek: 'Onderzoek waarbij je overwegend gebruik maakt van gegevens van kwalitatieve aard en dat als doel heeft onderzoeksproblemen in of van situaties, gebeurtenissen en personen te beschrijven en te interpreteren'.

<sup>5</sup> Baarda c.s. (2000: 25-31) onderscheiden vijf verschillende soorten open interviews: het vrije-attitude interview, het halfgestructureerde en gedeeltelijk gestructureerde interview, het 'focused' interview, het elite-interview en het expert-interview en het retrospectieve open interview.

tevoreen vastgestelde onderwerpen aan de orde die door middel van een open beginvraag en doorvragen worden uitgediept (Baarda c.s. 2000: 26). Tijdens het afnemen van de interviews had ik altijd een lijst bij me met daarop de onderwerpen en vragen die behandeld moesten worden. Dit gebruikte ik als richtlijn en om zeker te zijn dat alle onderwerpen aan de orde kwamen.

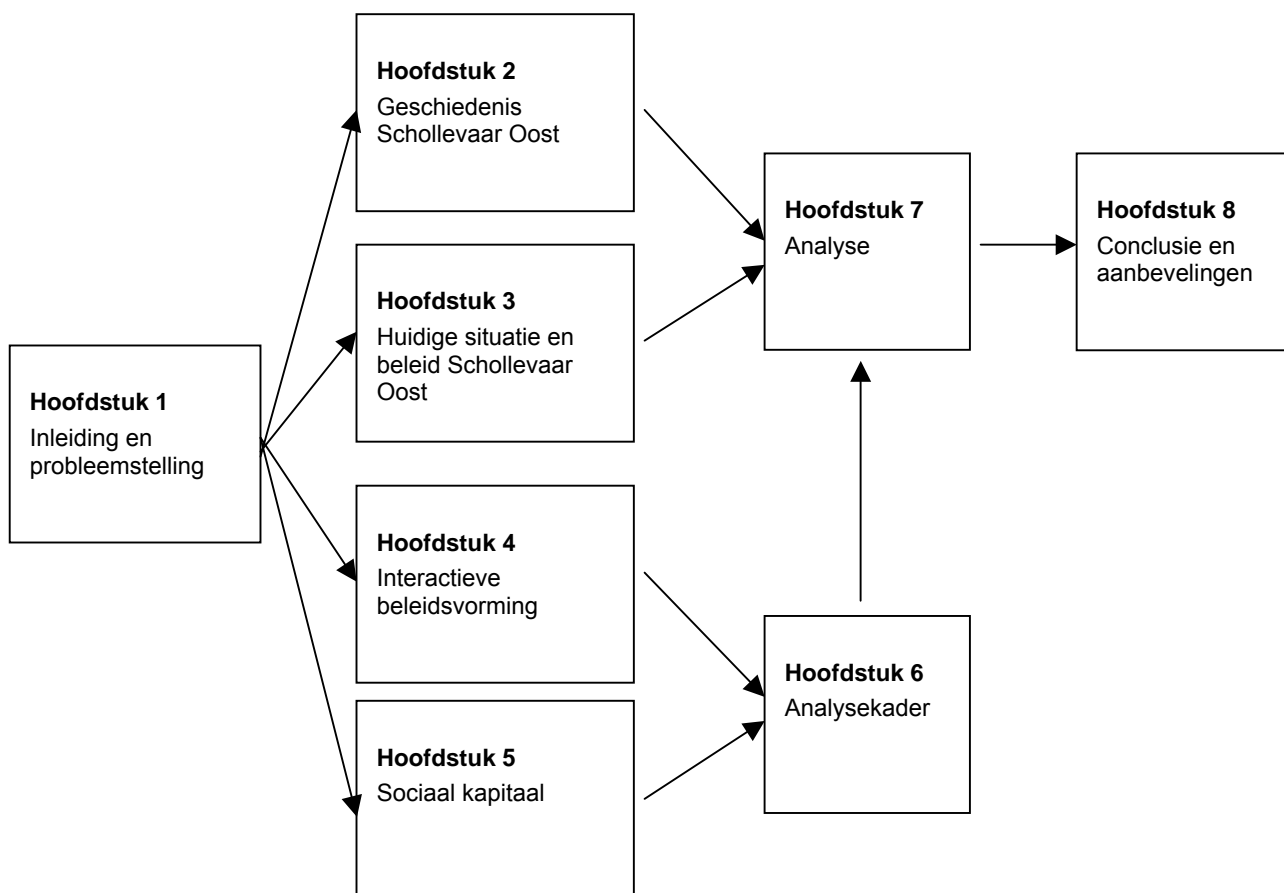
### **Verzamelen van documenten**

Voor deze scriptie zijn heel veel gegevens verzameld. Baarda e.a. (2001: 152) maken een onderscheid tussen persoonlijke en niet-persoonlijke documenten. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van niet-persoonlijke documenten. Deze ontstaan doordat mensen, vaak in het kader van hun werk, voor zichzelf of voor anderen een bruikbaar beeld willen geven van bepaalde sociale verschijnselen (Baarda c.s. 2001: 158).

## **1.4 Hoofdstukindeling**

In hoofdstuk één zijn de onderzoeksopzet en decentrale vraagstelling behandeld. Daarnaast wordt vooruit gekeken naar de andere hoofdstukken in deze scriptie. Hoofdstuk twee behandelt de geschiedenis van Schollebaar Oost. Om een duidelijk beeld te geven wordt de geschiedenis en de ontwikkeling van Capelle aan den IJssel behandeld. In hoofdstuk drie worden de sociale en fysieke problemen in Schollebaar Oost behandeld. De nadruk zal komen te liggen op de sociale problemen in Schollebaar Oost. Hoofdstuk vier behandelt interactieve beleidsvorming en in hoofdstuk vijf komt sociaal kapitaal aan de orde. Vervolgens wordt in Hoofdstuk zes een analysekader opgesteld aan de hand van de theorieën uit hoofdstuk vier en vijf. Hoofdstuk zeven bevat de analyse van de verzamelde gegevens over Schollebaar Oost en Com·wonen. Waarna in Hoofdstuk acht de conclusie en aanbevelingen volgen. In figuur 1.1 op de volgende pagina is de hoofdstukindeling schematisch weergegeven.

## Hoofdstukindeling:



Figuur 1.1: Schematisch overzicht van de opbouw van de scriptie



## Hoofdstuk 2 Geschiedenis van Capelle aan den IJssel

In dit hoofdstuk zal allereerst de geschiedenis van Capelle aan den IJssel worden behandeld. Vervolgens zal een uitleg volgen over Capelle aan den IJssel als groeikern. Om als groeikern te kunnen functioneren moest de wijk Schollevaar worden gebouwd. Hierover gaat het volgende deel van dit hoofdstuk. De nadruk ligt op het oostelijk deel van Schollevaar. Ten slotte zullen de problemen en de actoren in Schollevaar Oost aan de orde komen.

### 2.1 Capelle aan den IJssel

De meeste mensen denken bij Capelle aan den IJssel aan een groeikern van Rotterdam en aan een nieuwbouwtad. De geschiedenis gaat echter al terug tot de Romeinse tijd, maar dat is voor deze scriptie niet relevant. Rond het jaar 1100 is Capelle aan den IJssel ontstaan. Er vestigden zich mensen die een aanvang maakten met landontginning. Het gebied behoorde toe aan de Sint Salvator- of Oudmunster kerk te Utrecht. Er stonden een klooster en een kapel waaromheen mensen kwamen wonen. Door die kapel is de naam van het dorp ontstaan. Eerst Kapelle op d'IJssel wat later veranderd is in Capelle aan den IJssel. Bij de Sint Elisabethvloed in 1421 zijn de kerk en kapel verloren gegaan. Op de plek van de oude kerk werd de Sint Nicolaaskerk gebouwd. De vroegere bewoners hebben zich vooral met visvangst bezig gehouden. Daarom bestaat het wapen van Capelle aan den IJssel uit twee vissen op een schild.<sup>6</sup>

Toen de industriële revolutie aanbrak kwam er ook industrie in Capelle aan den IJssel. In 1872 werd de eerste Scheepswerf gebouwd. Tot 1979 is deze scheepswerf blijven bestaan en de organisatie leeft nu voort als advies- en tekenbureau. Ook de andere werven die in Capelle hebben gestaan zijn nu niet meer actief.<sup>7</sup>

### 2.2 Bevolkingsopbouw

De gemeente Capelle aan den IJssel is na de Tweede Wereldoorlog sterk gegroeid. Maar ook tijdens de industriële revolutie groeide de gemeente erg snel. In 1840 had Capelle aan den IJssel zo'n 1400 inwoners. Bij de volkstelling in 1910 was Capelle gegroeid tot een gemeente met 5006 inwoners. In 1915 woonden er ongeveer 6.000 inwoners. De gemeente groeide langzaam door tot 8.700 inwoners in 1955. Vanaf 1955 ontstond er opnieuw een explosieve groei. Tussen 1955 en 1965 verdubbelde het

---

<sup>6</sup> [www.capelsewijken.nl](http://www.capelsewijken.nl)

inwonertal tot 16.000 inwoners. In 1969 waren er al 25.000 mensen en begin jaren tachtig zelfs 50.000 mensen die in Capelle aan den IJssel woonden. Deze groei was het gevolg van de aanwijzing van Capelle aan den IJssel als groeigemeente. Er vond veel nieuwbouw plaats om mensen uit Rotterdam woonruimte te bieden. Momenteel, in 2004, wonen er 65.280 mensen in Capelle aan den IJssel. Capelle aan den IJssel kent een aparte leeftijdsopbouw van de bevolking. Dit is veroorzaakt door de sterke groei van de woningvoorraad in de jaren 70. Veel jonge gezinnen en startende huishoudens die zich toen gevestigd hebben in Capelle aan den IJssel maken nog steeds deel uit van de bevolking. Capelle aan den IJssel kent dus een sterke vertegenwoordiging van de groep 35-55 jarigen.<sup>8</sup>

### **2.3 Capelle aan den IJssel als groeikern**

De woningnood werd vanaf de jaren '70 steeds groter. Om deze op te lossen moest er centraal naar oplossingen gezocht worden. De gemeenten en provincies waren zelf niet in staat om in de grote vraag naar woningen te voorzien. Er werden wel veel woningen gebouwd maar niet voldoende om aan de sterk toenemende vraag in de Randstad en andere grote steden te voldoen. Ook waren de beleidsbepalers bang voor ongecontroleerde bouw waardoor de Randstad één grote stad zou worden met vele ghetto's. Om dit te voorkomen kwam er nationaal beleid. De economische situatie van de gemeenten was erg zwak en het bouwen van huizen vorderde niet zo snel als wenselijk was. Om te zorgen dat er snel grote hoeveelheden woningen gebouwd werden nam de nationale regering het heft in handen. Het ministerie van VRO, het huidige ministerie van VROM, werd belast met deze taak.

Vanaf 1975 werden verschillende gemeenten als groeikern aangewezen. Dit waren veelal dorpen in de buurt van grote steden die snel extra woonruimte moesten aanbieden. Het ministerie van VROM ondersteunde de groeikernen financieel zodat ze in staat waren snel de nieuwbouwwijken te realiseren. Tussen 1975 en 1985 werden zestien gemeenten ondersteund door het ministerie. Na 1985 kwam de aandacht weer bij de grote steden te liggen. Het werd toen vooral belangrijk de naoorlogse wijken op te knappen.

In 1977 was Capelle aan den IJssel één van de 16 gemeenten die door het ministerie van VROM aangewezen werd als groeikern. De woningnood in Rotterdam en de regio Rijnmond was enorm, er moest dus snel begonnen worden met de nieuwbouw. De druk op de gemeente Capelle aan den IJssel om snel te beginnen met de aanleg van deze

---

<sup>7</sup> [www.capelsewijken.nl](http://www.capelsewijken.nl)

groeiwijken was dan ook enorm.<sup>9</sup> De wijk Schollebaar was het gebied in Capelle aan den IJssel waar de meeste woningen moesten komen. Door deze wijk te bouwen kon Capelle aan den IJssel haar rol als Groeikern waarmaken.

Men begon met bouwen in het westen van de wijk en Schollebaar Oost werd als laatste volgebouwd. De mooiste huizen, het meeste groen en de beste voorzieningen bevinden zich in het westelijk deel van de wijk. Hoe verder men richting het oosten bouwde, hoe dichter de bebouwing. In het oosten is de bebouwing zelfs twee keer zo dicht als in het westen. Halverwege de bouw van de wijk was de gemeente namelijk erg bang dat de kosten veel te hoog werden en niet meer tegen de baten opwogen. Om te zorgen dat er geen verlies geleden werd moesten er meer huizen gebouwd worden volgens de gemeenteraad en het college van B&W. Aangezien de wijk in het westelijk deel al af was moest er in het oostelijk deel een verdichting van de woningbouw plaatsvinden.

#### **2.4 Geschiedenis van de wijk Schollebaar Oost**

Het eiland Schollebaar is overgebleven na het afgraven van de IJsselmeerpolder in 1634. Merkwaardig is dat een groot deel van de wijk Schollebaar gebouwd is op de landerijen van boerderij de Zevenkamp en het rond 1870 verdwenen eiland Schollebaar lag waar nu de wijk Zevenkamp is. Dit wekt de indruk dat er sprake is van een naamsverwisseling.

Oorspronkelijk was het de bedoeling dat Schollebaar tegen Oostgaarde aangebouwd zou worden. Hiervoor was de Couwenhoekseweg al aangelegd, vanaf de dijk naar de provinciale weg. Die plannen zijn niet doorgegaan, waardoor het Schollebos er is gekomen en het landelijke karakter van de 's-Gravenweg behouden is gebleven. Er is een groene as gekomen vanaf de Kralingse Plassen naar het recreatiegebied Hitland. Het Schollebos ligt aan de zuidkant van Schollebaar en moet het gebrek aan groen in de wijk compenseren.

De grond die aangekocht moest worden heeft een investering van ca 2,5 miljoen gulden gevegd. Het opspuiten van het totale gebied heeft ook nog eens miljoenen gekost. Door deze hoge kosten werd Schollebaar in de volksmond al snel de 'miljoenenwijk' genoemd. Het opspuiten blijkt achteraf een goede investering, want de grond verzakt bijna niet. Omdat de grond nauwelijks zakt is er veel minder onderhoud nodig waardoor de kosten al lang en zij breed terugverdiend.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Woningmarktonderzoek Capelle aan den IJssel 2004

<sup>9</sup> NRC handelsblad 15 februari 2001

<sup>10</sup> Bron: [www.capelsewijken.nl](http://www.capelsewijken.nl)

## 2.5 Capelle aan den IJssel als groeikern

In 1977 is Capelle aan den IJssel aangewezen als groeikern. Vanaf dat moment is er veel haast gemaakt met de bouwplannen voor Schollevaar, dat in zes à zeven jaar volgebouwd moest worden. Toen er in 1978 een financieel debacle dreigde voor de gemeente, moest er worden bezuinigd. Voor Schollevaar had dit tot gevolg dat er meer woningen gebouwd moesten worden. Hiervoor is de terpgedachte gelanceerd, waardoor de grond dubbel gebruikt kon worden. Wostica, de voorloper van woningbouwcorporatie WoningPartners, was het hiermee niet eens, maar de gemeente heeft doorgezet. De perceelgrootte in Schollevaar Oost is dan ook veel kleiner dan die in de rest van Capelle aan den IJssel. Waar in de rest van Capelle aan den IJssel de perceelgrootte gemiddeld 208 m<sup>2</sup> is, is deze in Schollevaar Oost slechts 143 m<sup>2</sup>. De terpgedachte heeft er zelfs voor gezorgd dat de gemeente goed verdiend heeft aan de aanleg van deze wijk. Er werden zo'n 2500 woningen per jaar gebouwd. Die snelle bouw zorgde ervoor dat er niet voldoende toezicht was. De kwaliteit liet daardoor wel eens te wensen over.<sup>11</sup>

## 2.6 Planologie Schollevaar

De infrastructuur van Schollevaar is de zogenaamde bloemkoolstructuur<sup>12</sup>; de toegangswegen komen allen uit op de Burgemeester Van Dijklaan en het is niet mogelijk met de auto rechtstreeks van de ene naar de andere buurt te rijden. Hiermee wordt sluiptverkeer voorkomen. Nadeel van de bloemkoolstructuur is dat de buurten niet met elkaar verbonden zijn waardoor verkeer binnen de wijk erg lastig is. Ook wordt de wijk erg onoverzichtelijk waardoor bezoekers in de wijk verdwalen. Tussen woningbouwcorporatie Wostica en de gemeente was veel strijd over diverse onderwerpen. Na veel overleg zijn de onderlinge problemen van tafel geschoven.<sup>13</sup>

## 2.7 De eerste bewoners komen in de wijk

Als randgemeente van Rotterdam kwamen er veel mensen in Schollevaar Oost wonen die uit Rotterdam weg wilden trekken en een rustigere woonplek zochten. Een klein deel van de nieuwe bewoners kwam uit Capelle aan den IJssel zelf of andere gemeenten.

---

<sup>11</sup> Bron: [www.capelsewijken.nl](http://www.capelsewijken.nl)

<sup>12</sup> De woonerven zijn een antwoord op de strakke manier van bouwen in de voorliggende periodes. Afwisseling door korte, kronkelige straten en andere manieren van bouwen moeten de mens meer geborgenheid geven. Geciteerd uit: Rapport van VROM; Evaluatie van twintig sober Duurzaam Veilig ingerichte 30 km/h-gebieden. April 2004

<sup>13</sup> Bron: [www.capelsewijken.nl](http://www.capelsewijken.nl)



Vanaf het begin was er een sterk bewonerscollectief dat voor haar belangen opkwam. Dit is zo gekomen omdat de belangen van de bewoners sterk botsten met die van de gemeente. Toen in 1978 de eerste woningen werden opgeleverd bood de gemeente Capelle aan den IJssel stadsverwarming nieuwe stijl aan. Wat inhield dat bewoners gezamenlijk de kosten voor de verwarming moesten betalen. De bewoners wilden betalen voor individueel gebruik. De gemeente zag snel in dat het contract dat ze hadden afgesloten niet goed was. Ze hebben toen samen met bewonersorganisatie Vereniging Belangengemeenschap Capelle Schollebaar (VBCS) dit contract aangevochten. Na een lange strijd werden in ieder huis warmtemeters geplaatst zodat iedereen slechts voor eigen gebruik hoefde te betalen.

Gelijktijdig met dit conflict moesten de bewoners ook opkomen voor hun belangen met betrekking tot kabeltelevisie. De bewoners moesten aansluitkosten op de kabel betalen van 1.500 gulden per huishouden (681 Euro). Hiervoor werd wel een korting op het abonnementsgeld gegeven. De bewoners betwijfelden echter of ze die 1.500 gulden daarmee terug zouden verdienen. Om de belangen van de bewoners te behartigen heeft de bewonersorganisatie VBCS aandelen gekocht in de gemeentelijke kabelmaatschappij KTC. Toen de gemeente KTC verkocht aan Casema heeft VBCS haar aandelen ook van de hand gedaan nadat de bewoners in staat waren gesteld hun aansluitkosten terug te krijgen. Het VBCS heeft ook veel aandacht gehad voor de mogelijke verbreding van het treinspoor in Schollebaar. De NS heeft er een tijd lang aan gedacht het spoor te verbreden om zo meer treinverkeer mogelijk te maken. Verder is de VBCS druk geweest met het behartigen van andere, kleinere belangen voor bewoners van Schollebaar.

Nadat medio 1995 het Wijk Overleg Platform (WOP) Schollebaar is opgericht kreeg de VBCS minder te doen. WOP Schollebaar werd de gesprekspartner van de gemeente en kwam op voor de belangen van inwoners van Schollebaar. Nu het WOP opkomt voor de belangen van de inwoners heeft de VBCS alleen nog de rol om bij grote conflicten en collectieve problemen van zich te laten horen. Momenteel staan de activiteiten van de VBCS op een laag pitje, maar wanneer zich nieuwe grote problemen voordoen zal ze snel weer goed georganiseerd voor de belangen van de inwoners kunnen opkomen.

Nu de grootste problemen achter de rug zijn is de bewonersparticipatie sterk afgenomen. De meest actieve bewoners woonden in het westelijk deel van Schollebaar. Zij waren ook degenen die de VBCS hebben opgericht en draaiende hebben gehouden. De vraag is dan ook of de bewoners van het oostelijk deel van Schollebaar voor de eigen belangen kunnen opkomen wanneer de problemen zich alleen in hun deel van de wijk voordoen.

De problemen in Schollebaar Oost zijn altijd groter geweest dan in de andere delen van de wijk.

## **2.8 Schollebaar Oost, van groeikern tot volksbuurt**

Nadat Capelle aan den IJssel aangewezen is tot groeikern is de gemeente tussen 1975 en nu gegroeid van 30.000 naar 65.000 inwoners. De wijk Schollebaar is in die tijd gegroeid van nul naar 18.441 inwoners. In het oostelijk deel van de wijk wonen nu 8.535 mensen.<sup>14</sup>

De leeftijdsopbouw in de buurt is vergelijkbaar met die in andere groeikernen. 32% van de inwoners is onder de 24 jaar en slechts een klein deel, 12%, is boven de 65. In Schollebaar Oost wonen gemiddeld iets meer buitenlanders dan in andere middelgrote steden en groeikernen.<sup>15</sup> De winkelvoorzieningen in Schollebaar Oost zijn sterk verbeterd ten opzichte van 25 jaar geleden. Toch doen nog steeds veel mensen hun boodschappen niet in de eigen gemeente. Hierin is Schollebaar Oost achtergebleven bij andere groeikernen. In Schollebaar Oost doet 52% de boodschappen in de eigen gemeente terwijl dit percentage in andere groeikernen rond de 60% ligt.<sup>16</sup> Oorzaak hiervan is dat de ontsluitingsweg in Schollebaar geen goede aansluiting heeft naar de lokale winkels. Daarom doen veel mensen boodschappen in Rotterdam.

De bewoners geven de buurt een hele kleine voldoende wat betreft overlast, sociale samenhang en onderlinge contacten. Schollebaar Oost scoort op dit punt gemiddeld slechts een 5.5 zoals naar voren komt in figuur 2.2 op de volgende pagina.<sup>17</sup>

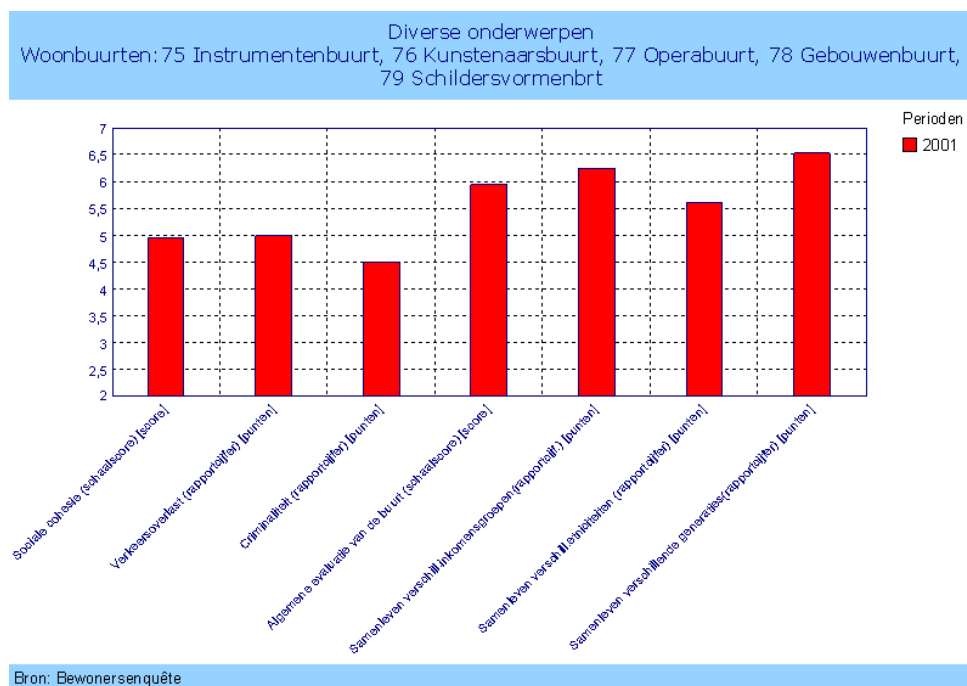
---

<sup>14</sup> [www.capelsewijken.nl](http://www.capelsewijken.nl)

<sup>15</sup> Buurtmonitor Capelle aan den IJssel 2004

<sup>16</sup> *Gewenste groei*, Erica de Bruijne en Frans Knol, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, februari 2001,

<sup>17</sup> Buurtmonitor Capelle aan den IJssel 2004



*Figuur 2.2: Buurttevredenheid in Schollebaar Oost*  
*Buurtmonitor Capelle aan den IJssel 2004. Bron: CBS*

Schollevaar Oost wordt dus niet als een erg prettige plek om te leven en wonen ervaren. Het gemiddelde cijfer van de gemeente Capelle aan den IJssel in zijn geheel ligt namelijk een stuk hoger; op 6.3. Com·wonen doet haar best om samen met gemeente Capelle aan den IJssel het woonplezier in Schollebaar Oost te vergroten. De projecten die in Schollebaar Oost worden uitgevoerd hebben veelal betrekking op het opknappen van de wijk en het versterken van onderlinge contacten.

Schollevaar Oost heeft zich ontwikkeld van groeikern met vele jonge inwoners tot een nieuwbouwwijk die vergelijkbaar is met andere wijken in middelgrote steden. De problemen in Schollebaar Oost zijn veel groter dan die in de rest van de gemeente. Om deze problemen het hoofd te bieden krijgt Schollebaar Oost veel aandacht in speciale projectgroepen van Com·wonen en de gemeente.



## Hoofdstuk 3 De problemen in Schollevaar Oost

Iedereen is het er over eens dat er problemen in Schollevaar Oost zijn. Het is duidelijk dat deze problemen aangepakt moeten worden. Zowel Com-wonen als de gemeente Capelle aan den IJssel nemen maatregelen om de problemen in Schollevaar Oost aan te pakken. Com-wonen en de gemeente werken daarbij veel samen in onder andere projectgroepen. De plannen zijn erop gericht om Schollevaar Oost zowel fysiek als sociaal te verbeteren.

De fysieke problemen zijn goed zichtbaar, meetbaar en aantoonbaar. Om deze op te merken hoeft je slechts door de wijk te lopen en te signaleren hoe de wijk er uit ziet. De sociale problemen zijn lastiger te signaleren en aan te tonen. Toch is het evident dat er ook veel sociale problemen zijn. Allereerst zal worden beschreven welke actoren betrokken zijn bij de problemen in Schollevaar Oost. Vervolgens zullen de fysieke en sociale problemen besproken worden.

### 3.1 Actoren

De volgende partijen zijn betrokken bij de problemen in Schollevaar Oost: de inwoners, Com-wonen, gemeente Capelle aan den IJssel, het WOP Schollevaar, de Vereniging Belangengemeenschap Capelle Schollevaar, huurdersvereniging Eendracht en de politie.

De inwoners van Schollevaar Oost zijn degenen die het dichtst betrokken zijn bij de wijk. Dit zijn de mensen die wonen en leven in de wijk. Zij ondervinden dagelijks het plezier van wonen in hun wijk maar ook de problemen die zich in hun deel van de wijk voordoen. Ze zijn de ervaringsdeskundigen en de enigen die echt in staat zijn de wijk te veranderen. Om de wijk leefbaarder te maken, hebben de bewoners de steun van verschillende organisaties en overheden nodig. Maar zonder de inzet van de bewoners heeft beleid van deze organisaties weinig zin.

Woningbouwcorporatie Com-wonen bezit 2.014 woningen in Schollevaar Oost (52%). Het is voor Com-wonen dus erg belangrijk dat alles goed gaat in de wijk. Ze voelt de morele plicht goed te zorgen voor haar klanten, maar ook uit financieel oogpunt is het belangrijk dat haar woningen in een goede buurt staan. Huizen zullen meer waard zijn en bewoners die zich prettig voelen zullen beter met de huizen en de buurt omgaan.

Gemeente Capelle aan den IJssel is politiek en ambtelijk verantwoordelijk voor het beleid in haar wijken. De gemeente werkt al tijden samen met Com-wonen aan beleid om problemen in Schollebaar Oost tegen te gaan en op te lossen. In overleg met onder andere Com-wonen zijn in het jaar 2000 enquêtes gehouden onder inwoners van Schollebaar over de wijk. De oplossingen die hieruit kwamen konden, tot grote teleurstelling van veel bewoners, niet uitgevoerd worden omdat dit te duur was. Momenteel is de gemeente samen met Com-wonen actief in de projectgroep 'Thuis in Schollebaar Oost'. Deze projectgroep besteedt al haar aandacht, tijd en geld aan Schollebaar Oost met als doel dit deel van de wijk op te knappen en leefbaarder te maken.

Het Wijk Overleg Platform, WOP, bestaat uit vertegenwoordigers van alle wijken in Capelle aan den IJssel. Het zijn vrijwilligers die de gebeurtenissen in hun wijk aankaarten bij de gemeentepolitiek. WOP Schollebaar is een van de langst bestaande WOP's in Capelle aan den IJssel en behartigt de belangen van geheel Schollebaar.

De VBCS, Vereniging Belangengemeenschap Capelle Schollebaar, is de bewonersorganisatie die op kwam voor de belangen van de inwoners toen de wijk Schollebaar net ontstond. In het begin waren er veel problemen rond de stadsverwarming en later rond de aansluiting van kabeltelevisie. Nu deze problemen opgelost zijn is de VBCS wat rustiger aan gaan doen. De huidige bewonersbelangen worden behartigd door het WOP Schollebaar. De belangenvereniging bestaat echter nog wel.

In Capelle aan den IJssel zijn veel huurderorganisaties. Com-wonen stimuleert deze organisaties sterk. Ze betaalt voor ieder lid de contributie zodat er geen drempel is voor huurders om lid te worden. In Schollebaar Oost is huurdersvereniging Eendracht actief. Door een interne machtsstrijd is deze organisatie momenteel niet in staat de belangen van de bewoners goed te behartigen.

De politie heeft als taak de openbare orde te handhaven in Capelle en Schollebaar Oost. In Schollebaar Oost staat buurtagent P. Berger in goed contact met de bewoners. Hij weet wat er leeft onder vele bewoners en probeert zo problemen te voorkomen en op te lossen.

### **3.2 Fysieke problemen**

De wijk Schollebaar Oost kent verschillende soorten fysieke problemen. Hier worden de infrastructuur, de buitenruimte en de woningen besproken.

## **Infrastructuur**

De fysieke tekortkomingen van de wijk Schollebaar Oost worden meteen opgemerkt bij het binnengaan. De wijk is erg onoverzichtelijk ingedeeld waardoor het lastig is de weg te vinden. De verschillende woonblokken in de wijk zijn alleen bereikbaar via een ontsluitingsweg. Als je van de ene naar de andere buurt wilt, moet je eerst terug naar deze weg. De weg vinden naar deze ontsluitingsweg vanuit de buurten is geen gemakkelijke opgave en vanaf de ontsluitingsweg is het weer onduidelijk hoe in een bepaalde buurt te komen. Er zijn weinig herkenningspunten waardoor het lastig is te weten welke afslag genomen moet worden om een buurt in te komen.

Uit onderzoek door de gemeente is gebleken dat het niet eenvoudig is deze problemen op te lossen. Na een enquête en veel overleg met bewoners bleek dat aan een goede oplossing een prijskaartje van ongeveer 30 miljoen euro zou hangen. Zoveel geld wilden en konden Com·wonen en de gemeente niet uitgeven aan het verbeteren van slechts een klein deel van Capelle aan den IJssel. Dit zou ten opzichte van alle andere buurten oneerlijk zijn. Het afwijzen van dit plan heeft veel bewoners teleurgesteld. Ze hebben er veel tijd en moeite in gestoken om hun wensen kenbaar te maken. Nu hier niets mee gedaan wordt zijn de burgers vooral teleurgesteld in het gedrag van de gemeente maar ook het vertrouwen in Com·wonen is geschaad. De bewoners in Schollebaar Oost voelen zich al lange tijd achtergesteld. Ze hadden gehoopt dat Schollebaar Oost na de enquête eindelijk de volle aandacht van de gemeente en Com·wonen zouden krijgen. Toen bleek dat het oplossen van de problemen wederom werd uitgesteld is er erg veel vertrouwen en goodwill verloren gegaan.

In Schollebaar Oost zijn de wegen niet altijd voldoende onderhouden. De fietspaden zien er allemaal erg mooi uit. Op het moment dat er gebruik van wordt gemaakt blijkt dat er toch erg veel kuilen en hobbels in zitten, net als in de autowegen en voetpaden. Een belangrijke reden voor dit achterstallig onderhoud aan wegen en paden is de stabiele ondergrond. De wegen verzakken nauwelijks omdat de ondergrond erg goed bouwrijp is gemaakt in 1977. Nu verzakt de grond nauwelijks meer waardoor grootschalig onderhoud niet nodig is. Hierdoor komt ook klein onderhoud dat normaliter wordt uitgevoerd tijdens deze werkzaamheden niet aan bod. Aangezien de wegen niet verzakt zijn, is er eigenlijk geen probleem, maar het ziet er oud, versleten en grauw uit. Alles functioneert nog voldoende maar niet optimaal. Doordat dit grootschalig onderhoud niet gebeurt blijven vele openbare ruimten er ongezellig uit zien. Hekjes worden niet vervangen of geverfd, elektriciteitshuisjes raken overwoekerd of verouderd. Dit achterstallig, gemeentelijk

onderhoud zorgt voor een ongezellige aanblik van Schollevaar Oost. De wijk krijgt een aanblik alsof alles er al tijden staat en nauwelijks onderhouden wordt.

### **Buitenruimte**

Veel mensen klagen over de slecht onderhouden groenvoorziening.<sup>18</sup> Het wordt als een groot probleem ervaren dat het groen in de wijk weinig gesnoeid lijkt te worden. Dit wilde, slecht onderhouden groen ziet er ongezellig uit en veel mensen storen zich hier aan. Wanneer er wel gesnoeid wordt, worden veel struiken tot net boven de grond gesnoeid. Dit ziet er ook niet uit volgens veel bewoners. Ze willen dat er regelmatig groenonderhoud plaatsvindt en niet sporadisch en zo drastisch. Niet alleen het openbaar groen, maar ook het groen bij flats, appartementen en sommige huurhuizen is soms verwilderd. Het woonplezier van veel mensen wordt negatief beïnvloed door dit uitzicht en ze vragen zich af waarom het teveel moeite is dit groen beter te onderhouden.

Ook storend in het straatbeeld zijn de vuilniscontainers. Deze zijn soms vol waardoor vuilnis op straat terecht komt. Maar vooral de houten schuttingen die om de bakken heen staan zien er ongezellig uit. De meeste klachten zijn er misschien wel over het beleid rondom de vele singels en slootjes in Schollevaar Oost. Dit vele water kan de wijk een erg gezellige en knusse aanblik geven. Maar de oevers worden heel slecht onderhouden. Er staan vaak zulke hoge hagen van riet omheen dat er van de singel niets meer te zien is. De mensen vinden het verschrikkelijk zonde dat dit niet veel vaker wordt gesnoeid zodat het uitzicht op de singels hersteld wordt.

Een andere klacht over de buitenruimten is graffiti. Het duurt soms maanden voordat graffiti verwijderd wordt. Er is hier wel enig begrip voor omdat de graffiti vaak weer snel wordt aangebracht. Toch kan de wijk er alleen maar beter van worden als de graffiti steeds opnieuw snel wordt verwijderd. Wanneer er lang met het verwijderen van graffiti wordt gewacht trekt dit juist meer graffiti en rommel aan. Om te zorgen dat Schollevaar Oost er aantrekkelijker uit gaat zien is het dus nodig snel te reageren op rommel, vernielingen en graffiti.

Verder zijn sommige buitenruimten slecht verlicht. Deze donkere hoeken of doorgangen geven een onveilig gevoel. Op dit laatste verzoek heeft Com·wonen inmiddels gereageerd. In veel donkere doorgangen en portieken wordt momenteel verlichting aangebracht.

---

<sup>18</sup> In bijlage 3 is een memo van de werkgroep AIDA opgenomen over de buitenruimten in Schollevaar Oost.

## **Woningen**

De gevels en kozijnen van veel huizen en flats zijn redelijk onderhouden, maar zien er erg grauw en ongezellig uit. Omdat grijs en grijstinten in de mode waren toen Schollebaar Oost eind jaren '70 werd gebouwd zijn veel huizen en flats in deze kleuren opgeleverd. Nu vindt men dat niet mooi meer en geeft het de wijk een ongezellige, grauwe en donkere aanblik. Mensen zien nu veel liever een vrolijke kleur op hun balustrade of kozijn. Met wat moeite en veel mankracht kan de buurt kleur worden gegeven.

### **3.3 Sociale problemen**

Sociale problemen zijn moeilijker te herkennen en aan te tonen dan fysieke. Toch is iedereen het er over eens dat er in Schollebaar Oost sociale problemen zijn. Veel bewoners hebben het gevoel dat er iets ontbreekt in hun buurt. Ze voelen zich niet thuis of op hun gemak in Schollebaar Oost. De buurt heeft de naam de slechtste van Capelle aan den IJssel te zijn. Dit etiket zou de buurt nooit gekregen hebben als er niet veel mis was. De bewoners hebben het gevoel dat ze een buitenbeentje van Capelle aan den IJssel zijn. Dit komt voor een groot deel door de wijze waarop tegen de buurt wordt aangekeken door de andere bewoners van Capelle aan den IJssel, maar ook de ligging van Schollebaar is hier debet aan. De wijk ligt helemaal aan de rand van Capelle aan den IJssel en is slecht aangesloten op de rest van Capelle aan den IJssel. Bewoners van Schollebaar zullen sneller naar Rotterdam gaan dan naar het centrum van Capelle aan den IJssel om boodschappen te doen of te winkelen. Hierdoor ontstaat er geen hechte band met de rest van gemeente Capelle aan den IJssel.

Door dit negatieve beeld van hun buurt en de zwakke binding met de rest van Capelle aan den IJssel zijn veel bewoners niet trots op hun wijk. Toen vorig jaar de wijk Schollebaar 25 jaar bestond is er op de toegangsweg een bloemencorso gemaakt. Van bijna alle gesproken bewoners viel op te merken dat ze erg trots waren op deze bloemen en dat ze dit zeker voor herhaling vatbaar vonden. Impulsen die de wijk in een positief daglicht zetten worden door de bewoners erg belangrijk gevonden. Het gebrek aan waardering door de omgeving maakt dat bewoners in Schollebaar Oost niet trots op hun wijk kunnen zijn. De bewoners verhuizen sneller omdat de naam van de buurt niet goed is, maar de problemen in de wijk zijn de echte oorzaak van de hoge verhuiscijfer. (BuMo 2004)

### **Verloop in de wijk**

De mensen verhuizen veel sneller in Schollebaar Oost dan in de rest van Capelle. In 2003 woonden de inwoners van Schollebaar Oost gemiddeld 7,1 jaar op hetzelfde adres



terwijl dit in de rest van Capelle 9,5 jaar is. In Schollevaar Oost verhuist 34% van de bewoners binnen twee jaar terwijl dit in de rest van Capelle aan den IJssel 24% is (BuMo 2004).

<b>Woonduur in jaren</b>					
<b>Percentage van het aantal verhuizingen in 24 maanden</b>					
	1999	2000	2001	2002	2003
Schollevaar Oost	30%	32%	34%	32%	32%
Geheel Capelle	26%	25%	24%	24%	24%

Tabel 3.1: Percentage verhuizingen in 24 maanden in Schollevaar Oost ten opzichte van Capelle aan den IJssel. Bron: Buurtmonitor 2004; CBS

Uit onderzoek blijkt dat de bewoners van Schollevaar minder tevreden zijn over hun woning en de woonomgeving dan bewoners in de rest van de gemeente. De negatieve aspecten van de woningen die genoemd worden hebben betrekking op het aantal kamers, de grootte van de kamers, het onderhoud van de woning, geluidsoverlast van de burens en het gebrek aan parkeerruimte. In Schollevaar Oost zijn de voornaamste kritiekpunten het onderhoud van de woning en geluidsoverlast van de burens.

### **Woonruimten**

Van de inwoners van Schollevaar kan het grootste deel (23%) geen negatieve aspecten van de woning opnoemen. Bij Com-wonen ligt het aantal ontevreden bewoners een stuk hoger. De meest gehoorde klacht is dat er te weinig kamers aanwezig zijn in de woningen (14%), gevolgd door onderhoudsklachten (13%). Respectievelijk 12%, 11% en 11% van de inwoners heeft last van burengerucht, te kleine kamers en gebrek aan parkeergelegenheid. Overige klachten worden niet veel gehoord. Onderhoudsklachten worden bij de woningen van Com-wonen vaker gehoord dan bij de andere huiseigenaren in Capelle aan den IJssel, 13% tegenover 6% (WoMa 2003).

### **Leegstand**

Na 1999 is de leegstand in Schollevaar Oost sterk terug gelopen. Koophuizen zijn erg in prijs gestegen en voor veel mensen niet meer betaalbaar. Hierdoor is de vraag naar huurwoningen sterk toegenomen. Bij Com-wonen is men net als bij veel andere woningbouwcorporaties bang dat wanneer de economie aantrekt de huurhuizen in zwakkere wijken weer leeg komen te staan. Als meer mensen gaan kopen, komen er meer huurhuizen vrij. Er komt dan doorstroming op gang naar de betere en duurdere

huurwoningen van Com-wonen. De angst is dat dan de goedkopere, kleinere en minder geliefde huurwoningen weer leeg komen te staan.

### **Bewoners**

In Schollevaar Oost wonen veel starters op de woningmarkt die hun woning als een tussenstation zien. Ook veel alleenstaanden zien hun woning als een opstapje naar iets beters en zijn niet van plan lang in hun huidige woning te blijven wonen. Als de kans zich voordoet om naar een betere en grotere woning door te groeien pakken ze die meteen. Ze zijn alleen op zoek naar een grotere woning en hebben te weinig binding met Schollevaar Oost om in de wijk te blijven wonen. Omdat ze niet lang willen blijven zullen ze geen moeite doen een band op te bouwen met de wijk of medebewoners. Deze bewoners zullen weinig in de wijk investeren. Hiermee wordt bedoeld dat ze niet veel geld zullen uitgeven aan hun tuin of woning omdat dit niet rendabel is voor een kort verblijf. Tevens zal weinig energie worden gestoken in het leefbaar houden van de wijk door bijvoorbeeld goed om te gaan met afval of contact te leggen met de burens. Omdat het niet 'hun eigen' wijk is zal overlast niet als storend en als tijdelijk gezien worden. De sociale controle is kleiner door de geringe band wat zorgt voor meer overlast en ergernis.

De bewoners van Schollevaar Oost zullen elkaar niet vaak tegen komen in de supermarkt of het centrum van Capelle aan den IJssel. Omdat de wijk afgezonderd ligt van de rest van Capelle aan den IJssel is Rotterdam beter te bereiken. Veel mensen gaan dan ook hier winkelen en boodschappen doen. Zo komen ze hun buurtgenoten niet tegen in openbare ruimten waardoor onderling contact veel moeilijker te leggen is.

### **Sociale achtergrond**

De inwoners van Schollevaar Oost hebben een erg diverse sociale achtergrond. Vanuit alle windstreken zijn er mensen neergestreken in Schollevaar Oost. In de buurt wonen mensen met allerlei verschillende nationaliteiten en verschillende omgangsvormen en normen en waarden. Ook verschillen de opleidingsniveaus en dus de toekomstperspectieven erg van elkaar. Er wonen mensen die hun woning als een opstapje naar iets beters zien en snel weer weg zullen trekken, er zijn ook inwoners die er al heel lang wonen en er nooit meer weg willen. Ten slotte zijn er inwoners die wel weg zouden willen maar daar de mogelijkheid niet toe hebben (BuMo 2004). Oorzaak van deze verhuisdrang is dat door de diverse achtergronden onderling begrip ontbreekt. Mensen zijn niet op de hoogte van gewoonten en omgangsvormen van de ander. Door dit onbegrip en onvermogen zich in de ander in te leven snappen mensen elkaars gedrag niet. Problemen van werklozen worden door de werkenden als irrelevant gezien en omgekeerd. Ook is de waarde die aan problemen wordt gehecht cultuurgebonden

waardoor ook veel onbegrip bestaat. Onderling contact wordt vanwege dit onbegrip gemeden.

### **Winkelgedrag**

Veel inwoners van Schollevaar Oost doen hun boodschappen niet in het eigen winkelcentrum in Capelle aan den IJssel maar wijken uit naar andere winkelcentra in Rotterdam. Dit komt voornamelijk door de ligging van de wijk. Deze ligt dicht tegen Rotterdam aan waardoor het winkelcentrum daar sneller te bereiken is dan de winkels in de eigen wijk of gemeente. Door de infrastructuur van Schollevaar Oost en Capelle aan den IJssel is het lokale winkelcentrum lastig te bereiken is. Omdat dit winkelcentrum niet optimaal gebruikt wordt komen de inwoners van Schollevaar Oost elkaar minder vaak 'spontaan' tegen. Onderling contact wordt minder snel opgebouwd met als gevolg dat er een stuk minder contact tussen de inwoners van Schollevaar Oost bestaat. Door dit gebrek aan onderling contact neemt de band met medebewoners en met de wijk af.

### **Woonomgeving**

Over de woonomgeving zijn de bewoners van Schollevaar Oost gemiddeld minder enthousiast dan over hun woning. Voor 29% van de mensen scoort de woonomgeving niet positief. Negatieve uitschieter is Schollevaar waar 41% geen positief beeld van de woonomgeving heeft. Het percentage dat niet tevreden is over de woonomgeving is zowel in Capelle aan den IJssel als in Schollevaar veel hoger dan het landelijke gemiddelde (WoMa 2003). In tabel 3.2 is de tevredenheid over de woonomgeving weergegeven.

Tevredenheid Woonomgeving	Schollevaar	Com. wonen in Schollevaar	Capelle aan den IJssel	Nederland
zeer tevreden	11%	10%	17%	36%
tevreden	48%	53%	55%	49%
niet tevreden of ontevreden	29%	24%	20%	8%
ontevreden	9%	8%	7%	6%
zeer ontevreden	3%	5%	3%	2%
totaal	100%	100%	100%	100%
% ontevreden	11%	13%	10%	8%

Tabel 3.2: *Tevredenheid over de woonomgeving*

Bron: *Woningmarktonderzoek Capelle aan den IJssel 2003*

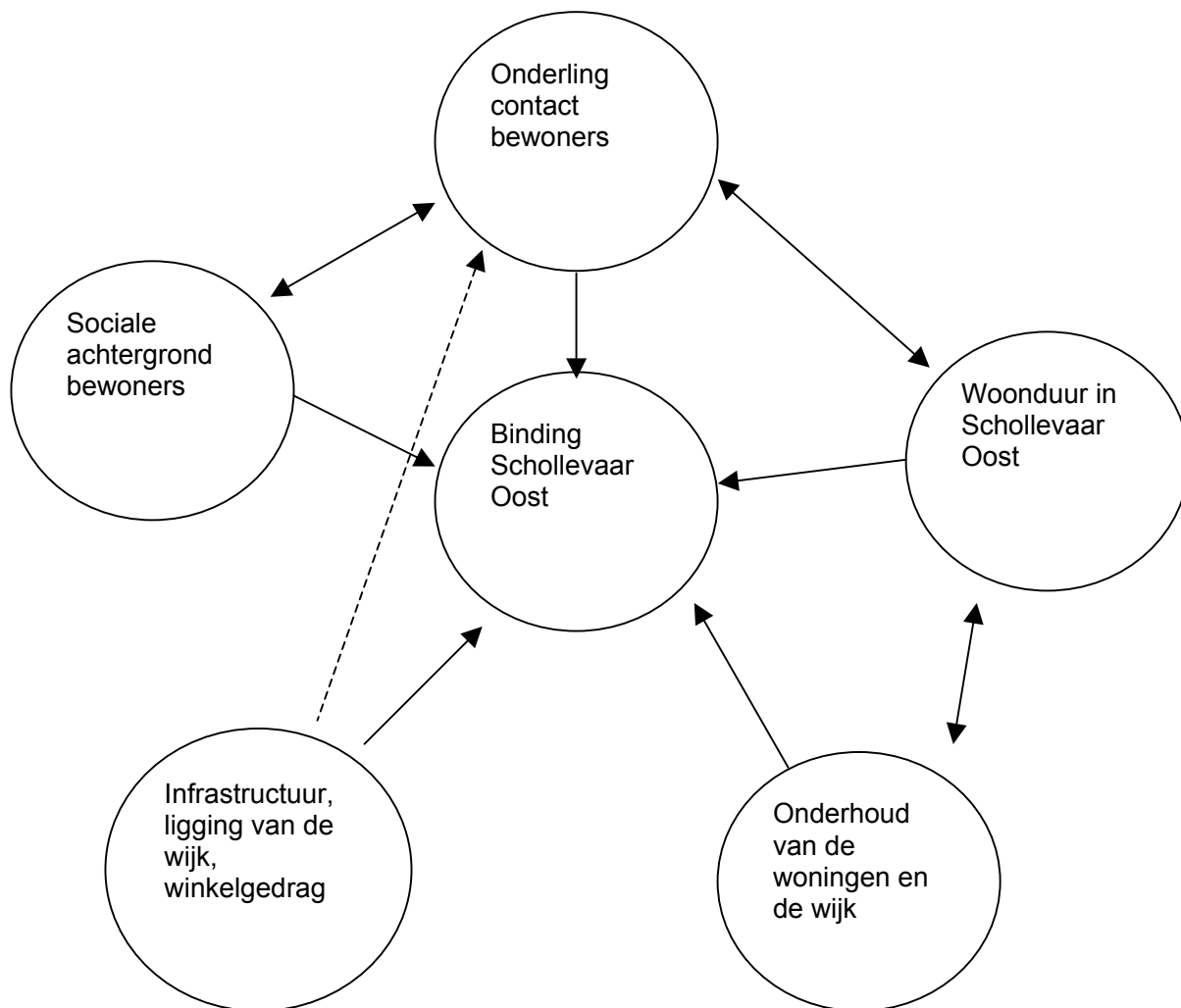
Het grootste deel van de inwoners van Schollevaar kan geen negatieve aspecten opnoemen (22%). Veel klachten zijn er echter wel in Schollevaar. De mensen zijn vooral ontevreden over de hoeveelheid (zwerf)vuil (21%), de kwaliteit van de buurt (17%),

bekladding en vernieling (14%) en parkeeroverlast (10%). De hoeveelheid klachten over de woonomgeving in Schollebaar is het dubbele van het aantal klachten in andere wijken (WoMa 2003).

Uit het Woningmarktonderzoek 2003 in Capelle aan den IJssel blijkt dat de tevredenheid over de woonomgeving van grotere invloed is op de verhuisgeneigdheid dan de kwaliteit van de woning. Mensen die tevreden zijn over de woonomgeving verhuizen minder snel dan mensen die tevreden zijn over hun woning.

Een schematische verhouding van de omgevingsinvloeden op de mate van binding met Schollebaar Oost is op de volgende pagina weergegeven in figuur 3.1.

### Invloeden op de binding met Schollebaar oost



Figuur 3.1: Omgevingsinvloeden op de mate van binding met Schollebaar Oost



## Hoofdstuk 4 Interactieve beleidsvorming in theorie

In dit hoofdstuk zal een overzicht worden gepresenteerd van verschillende termen en definities van interactieve beleidsvorming waaruit vervolgens een keuze wordt gemaakt. Vervolgens wordt ingegaan op de 'participatieladder' en het verschil tussen interactieve beleidsvoering en inspraak. Daarna zullen verschillende motieven en kanttekeningen met betrekking tot interactieve beleidsvorming worden besproken. Ten slotte zullen een aantal modellen met betrekking tot interactief beleid behandeld worden.

Voordat de termen en definities van interactieve beleidsvoering behandeld worden moet er eerst nog een opmerking gemaakt worden over de rol en positie van Com-wonen. Woningbouwcorporaties zijn formeel geen overheid of semi-overheid. Ze hebben wel een belangrijke publieke taak en voeren die uit in opdracht van en in nauwe samenwerking met de gemeentelijke overheden. Daarnaast hebben woningbouwcorporaties veel contact en overleg met bewoners en andere belangenbehartigers. Ze moeten bij het maken en uitvoeren van hun beleid rekening houden met maatschappelijke vraagstukken. De taken van de woningbouwcorporaties en dus ook van Com-wonen komen overeen met die van een semi-overheid. Daarom zal in deze scriptie Com-wonen gelijkgesteld worden aan een semi-overheidsinstelling.

### 4.1 Termen en definities

Uit de literatuur komt naar voren dat er verschillende termen en definities in omloop zijn die betrekking hebben op interactieve beleidsvoering. Hieronder worden een aantal van deze termen genoemd. Edelenbos (2000: 39) spreekt van 'interactieve beleidsvorming', Tops (1996: 17-18) heeft het over 'coproductie', Van Harberden e.a. (1999: 16) hebben het over 'interactieve beleidsontwikkeling', Hendriks en Tops (2000: 130) noemen de term 'interactieve besluitvorming', verder heeft Edelenbos (2000: 39) het over 'open planproces' en Pröpper en Steenbeek spreken ten slotte van 'interactieve beleidsvoering' (1998: 293).

Bovenstaande termen zijn maar een greep uit de grote hoeveelheid termen die betrekking hebben op interactieve beleidsvoering. Daarnaast zijn ook heel wat definities te onderscheiden. Bij het kiezen van de term en de bijpassende definitie is het van belang dat alle fasen van interactieve beleidsvoering worden genoemd. Na de termen en definities bestudeerd te hebben gaat mijn voorkeur uit naar de term interactieve beleidsvoering en de definitie van Pröpper en Steenbeek (1998: 293). Deze keuze is

gemaakt aangezien hierin alle fasen van een proces van interactieve beleidsvoering worden benadrukt. In de andere termen en definities wordt slechts één fase genoemd, respectievelijk beleidsvorming en besluitvorming.

*'Interactieve beleidsvoering is een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen' (Pröpper en Steenbeek 1998: 293).*

Interactieve beleidsvoering kan plaatsvinden in de beleidsvoorbereiding, maar ook in andere deelprocessen van het beleid zoals de beleidsbepaling, de beleidsuitvoering en de beleidsevaluatie. Wil er sprake zijn van een interactieve aanpak, dan moet het beleid tot stand komen in samenwerking en open wisselwerking met andere partijen. De opzet hierbij is andere partijen bij het beleid te betrekken en hen voldoende ruimte te geven voor een eigen inbreng. Dit vergt dat andere partijen in een zo vroeg mogelijk stadium bij het beleid worden betrokken. Om duidelijker te maken wat wel en wat niet onder interactieve beleidsvoering kan worden verstaan, hebben Pröpper en Steenbeek (1998: 293) een 'participatieladder' ontwikkeld, met daarin een omslagpunt van gesloten naar interactieve beleidsvoering. De participatieladder is op de volgende pagina weergegeven in tabel 4.1.

Bestuursstijl	Rol participant	Bestuur vraagt van participant	Bestuur geeft aan participant	Wisselwerking komt tot uitdrukking in
<b>Wel Interactief</b>				
Faciliterende Stijl	Initiatiefnemer	Grotere eigen verantwoordelijkheid en slagvaardigheid	Ondersteuning (tijd, geld, kennis, deskundigheid, materiele hulpmiddelen)	Ondersteuning die wordt aanvaard
Samenwerkende stijl	Samenwerkings-partner	Evenwichtige inbreng	Evenwichtige inbreng	Binding aan gemeenschappelijke en open besluiten, afspraken en handelingsplannen
Delegerende stijl	Medebeslisser	Beslissing: gesloten besluit, alsmede commitment eraan	Beslissingsmacht binnen randvoorwaarden	Besluit waarin beide partijen worden gehonoreerd
Open participatieve stijl	Adviseur	Oordeel: open advies	Open vraagstelling (over probleemdefinitie en oplossingsrichting)	Uitwisselen van alternatieve concepties, probleemdefinities en oplossingsrichtingen
<b>Niet Interactief</b>				
Gesloten participatieve stijl	Consultor (geconsulteerde)	oordeel: gesloten advies	Gesloten vraagstelling (over probleemdefinitie en oplossingsrichting)	Uitwisselen van visies en argumentaties
Open autoritaire stijl	Doelgroep van onderzoek of voorlichting	Kennis/ informatie over gedrag, houdingen en opvattingen	Informatie en voorlichting	Afstemmen van (onderzoeks) vragen en boodschap op doelgroep
Gesloten autoritaire stijl	Geen	Niets	Niets	Niets

Tabel 4.1: Participatieladder (Pröpper en Steenbeek, 1998: 293)

Met uitzondering van de gesloten autoritaire bestuursstijl, waarbij de inbreng van participanten geheel is uitgesloten, is bij alle andere bestuursstijlen sprake van een zekere interactie tussen de initiatiefnemer en de participanten. Om een beleidsaanpak echt interactief te kunnen noemen moet deze een voldoende openheid hebben. Gedoeld wordt in eerste instantie op inhoudelijke openheid: de ruimte voor nieuwe ideeën, plannen en handelingen met de ruimte om af te wijken van de opvattingen, voornemens en handelingskaders van de initiatiefnemer. Ook de openheid van het proces (transparantie) en de openheid voor actoren zijn belangrijk. De mate van openheid zegt iets over de invloedsverdeling tussen initiatiefnemer en participanten. Hoe meer



openheid er wordt geboden, hoe ruimer de uitnodiging aan participanten is om invloed uit te oefenen.

In het schema ligt de grenslijn voor interactieve beleidsvoering net boven de gesloten participatieve stijl. Het kunnen reageren op een probleemdefinitie en oplossingsrichting, zoals veelal het geval is bij de huidige praktijk van inspraak, is nog niet voldoende voor interactieve beleidsvoering. Daarvoor is het nodig dat participanten betrokken zijn bij de probleemformulering en dat zij ook zelf oplossingen kunnen aandragen, zoals bij de open participatieve, de delegerende, de samenwerkende en de faciliterende bestuursstijl. (Pröpper en Steenbeek, 1998: 293-294).

Interactieve beleidsvoering kan in de lijn van de inspraaktraditie worden gezien als een volgende, verdergaande poging om burgers invloed te geven. Anders dan bij inspraak, waar in sterke mate sprake is van een roep vanuit de burgerij om meer invloed, gaat bij interactieve beleidsvoering het initiatief in eerste instantie uit van het bestuur. Het grote verschil met inspraak is bovendien dat daarbij de burger pas na een beslissing of nota de gelegenheid tot participatie wordt gegeven, terwijl bij interactieve beleidsvoering meepraten voor de beslissing mogelijk wordt gemaakt (Edelenbos, 2000: 6). Hiernaast kan interactieve beleidsvoering verder gaan dan inspraak, in die zin dat de (semi) overheid meer invloed afstaat.

Nu een aantal omschrijvingen van interactieve beleidsvorming de revue gepasseerd zijn en het verschil met inspraak is behandeld zullen een aantal methoden en instrumenten voor interactieve beleidsvorming behandeld worden.

#### **4.2 Methoden en instrumenten voor interactieve beleidsvoering**

In deze paragraaf komen de methoden en instrumenten aan bod die gebruikt worden voor interactieve beleidsvoering. De termen 'methode' en 'instrument' worden vaak door elkaar gebruikt maar verschillen wel degelijk. Een methode heeft betrekking op een totaal proces en een instrument is een middel om een gedeelte van dat proces te operationaliseren. Binnen een methode kunnen verschillende instrumenten ingezet worden.

Het aanbod van methoden en instrumenten is zeer gevarieerd aangezien interactieve beleidsvoering in verschillende beleidsfasen kan plaatsvinden, er verschillende doelen nagestreefd kunnen worden en er verschillende actoren kunnen deelnemen. Een receptenboek over welke methoden en instrumenten waar en hoe toegepast moeten worden, bestaat niet (Berkelmans, 2000: 23). In deze paragraaf wordt dieper ingegaan

op methoden en instrumenten die genoemd worden door Holland en Bongers en Bouwman (1999). Maar allereerst komen Hendriks en Tops (2000: 130-131) aan bod omdat zij een indeling hebben gemaakt waarbij ze nog niet willen spreken van methoden en/of instrumenten, maar van varianten en praktijken. Overigens is het wel zo dat deze varianten en praktijken veel overeenkomsten vertonen met de hierna genoemde methoden en instrumenten. Hieronder wordt nader ingegaan op interactief wijkbeheer, op interactieve toekomstdebatten en scenarioworkshops, op interactieve projectontwikkeling en op internettechnologie gebaseerde varianten van interactief bestuur.

Het overzicht begint dicht bij huis, bij initiatieven in de directe woonomgeving van burgers. De burger wordt hierbij tegemoet getreden in zijn hoedanigheid van buurt-, stadsdeel-, of wijkbewoner die belang heeft bij een aantrekkelijke woon- en leefomgeving. Deze benaderingswijze wordt in de praktijk aangeduid met de term 'interactief wijk en buurtbeheer', met de nadruk op het woord 'beheer'. Het gaat hier vooral om de concrete uitvoering van (onderhouds-) projecten in de dagelijkse leefomgeving van burgers. Voorbeelden van interactief wijk- en buurtbeheer zijn vooral te vinden in steden, die in de regel een grote sociaal-geografische diversiteit en omvang kennen (Hendriks en Tops, 2000: 130).

De tweede variant is ingegeven door het feit dat Nederlandse steden in deze tijd een sterke neiging hebben om enkele decennia vooruit te kijken, en om het resultaat daarvan vast te leggen in scenario's of toekomstvisies. Bij de opzet van toekomstdebatten en scenarioworkshops wordt het proces ('met elkaar in gesprek komen en blijven') vaak even belangrijk, en soms zelfs belangrijker, geacht dan het resultaat. Het feit dat maatschappelijke partijen onderling en met de overheid in gesprek gaan over zaken van toekomstig belang wordt van autonome waarde geacht. Aan het vinden van creatieve werk- en discussievormen wordt dan ook veel aandacht besteed (Hendriks en Tops, 2000: 130).

De derde variant die Hendrik en Tops noemen is interactieve projectontwikkeling. Hierbij is het in de regel al duidelijk dat een bepaald project of een bepaalde voorziening gerealiseerd dient te worden. De interactie spitst zich vervolgens toe op de vraag hoe het project of de voorziening maatschappelijk gezien zo goed mogelijk kan worden gerealiseerd (Hendriks en Tops, 2000: 130-131).

De vierde en laatste variant die genoemd wordt zijn de internetdebatten. Veel websites van stadsbesturen bieden de mogelijkheid om te discussiëren over allerlei politieke en maatschappelijke aangelegenheden op digitale discussieplatforms. Van daadwerkelijke,

door internetdiscussies aangedreven, interactieve beleidsontwikkeling is meestal geen sprake. Het blijft vaak onduidelijk of de uitkomsten van de discussies op enigerlei wijze worden gebruikt bij de gemeentelijke beleidsontwikkeling. Het aantal deelnemers aan elektronische vormen van in- en samenspraak is meestal ook gering (Hendriks en Tops, 2000: 131).

### **4.3 Voorwaarden met betrekking tot interactieve beleidsvoering**

Bij de start van elk proces is het gebruikelijk een inventarisatie te maken van mogelijke kansen en bedreigingen. Deze kansen en bedreigingen kunnen vaak worden vormgegeven in een aantal voorwaarden<sup>19</sup> waarmee rekening kan worden gehouden (Kuijpers, 2001: 49). In deze paragraaf zullen de voorwaarden voor interactieve beleidsvoering nader worden beschouwd. Pröpper en Steenbeek (1999: 35-46) formuleren in dit kader een zestal kernvoorwaarden. Deze kernvoorwaarden en de uitwerking daarvan in meer gedetailleerde voorwaarden zijn gebaseerd op uitvoerige literatuurstudie en op ervaringen van ontwerpers van interactieve methoden, projectleiders en participanten aan interactieve beleidsvoering. In deze paragraaf zijn de kernvoorwaarden weergegeven. Na de kernvoorwaarden besproken te hebben zullen deze aan het eind van deze paragraaf puntsgewijs worden weergegeven.

Interactieve beleidsvoering moet ergens over gaan en de inhoud van het beleid moet niet vaststaan. Het bestuur moet open staan voor de ideeën, wensen en belangen van andere betrokken partijen. Dit is niet het geval als het bestuur eigenlijk al een besluit heeft genomen of als het beleid met andere partijen al is uitonderhandeld. Interactieve beleidsvoering betekent dat het bestuur invloed deelt met anderen. Een logische voorwaarde voor interactieve beleidsvoering is dan ook dat het bestuur hiertoe bereid is, dus werkelijk autonomie wil afstaan en openstaat voor deelname aan het beleid door burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Openheid van het proces vloeit eveneens voort uit de filosofie van interactieve beleidsvoering. Anderen worden deelgenoot gemaakt van het beleid. Dit vereist een doorzichtig, transparant beleidsproces, zodat iedereen dit goed kan volgen. Ook van de kant van de participanten wordt openheid gevraagd. Met interactieve beleidsvoering wil het bestuur in feite samenwerken met externe partijen. Als deze niet dezelfde opvattingen en belangen als het bestuur hebben, vergt dit van twee kanten geven en nemen. Van de participanten wordt op z'n minst enige inhoudelijke openheid vereist en de bereidheid hun invloed met het bestuur te delen en inzicht in hun afwegingen te geven (Pröpper en Steenbeek, 1999: 36-37).

De tweede kernvoorwaarde behandelt duidelijkheid over de beleidsruimte. Duidelijkheid over de inhoudelijke beleidsruimte vergt dat het bestuur weet waaraan het de uitkomsten van een interactief traject toetst. Participanten raken gefrustreerd als bepaalde voorstellen sneuvelen omdat het bestuur met allerlei bezwaren en randvoorwaarden komt die aan het begin van het traject feitelijk ook al speelden en bekendgemaakt hadden kunnen worden. De voorwaarde dat het bestuur weet waaraan het de uitkomst van interactieve beleidsvoering toetst, betekent dat het bestuur van tevoren heeft nagedacht over wat het belangrijk vindt en welke grenzen het wil stellen. Zo is het essentieel vooraf duidelijkheid te hebben over financiële randvoorwaarden. Als het bestuur invloed met participanten wil delen, moet dit vooraf kunnen worden geconcretiseerd in een bepaalde rolverdeling (Pröpper en Steenbeek, 1999: 38-39).

Het bestuur verwacht van de participanten een bepaalde bijdrage. Deze bijdrage kan één of meer van de volgende punten omvatten: een eigen beleidsinspanning, het leveren van relevante en ontbrekende kennis en het bieden van steun of draagvlak voor de inhoud of het proces van beleid, verder kan de bijdrage bestaan uit een betere communicatie met en tussen de participanten. De participanten moeten in staat en bereid zijn de door het bestuur verwachte bijdrage te leveren (Pröpper en Steenbeek, 1999: 40-41).

De vierde voorwaarde voor het slagen van een interactief beleidsproces is dat alle partijen streven naar een constructieve relatie. Interactieve beleidsvoering houdt in dat het bestuur met participanten wil samenwerken en haar invloed wil delen. Dit is alleen zinvol als het bestuur en participanten constructief tegenover elkaar staan. Natuurlijk mogen er belangentegenstellingen of verschillen van mening bestaan en evenmin sluit dit conflicten en spanningen uit. Er moet echter wel een gemeenschappelijk besef zijn dat men er op enigerlei wijze gezamenlijk uit zal komen. Dit ontstaat wanneer participanten en bestuurders in een bepaalde mate van elkaar afhankelijk zijn en er gekozen wordt voor een samenwerkingsstructuur (Pröpper en Steenbeek, 1999: 41-43).

De vijfde voorwaarde is dat de problematiek wel op een interactieve manier aangepakt moet kunnen worden. Niet alle problemen en onderwerpen lenen zich voor interactieve beleidsvoering. Een onderwerp is geschikt voor interactieve beleidsvoering als de problematiek niet dermate urgent is dat meteen moet worden opgetreden. Verder is het van belang dat de problematiek voldoende belangrijk is en voldoende belangstelling

---

<sup>19</sup> Als aan een voorwaarde (in bepaalde mate) is voldaan, biedt dat bepaalde mogelijkheden. Het niet of minder voldoen aan een voorwaarde zorgt ervoor dat iets niet of minder mogelijk is (Pröpper en Steenbeek, 1999: 182).

heeft van de betrokkenen<sup>20</sup>. Hiernaast moet de problematiek hanteerbaar zijn of tot hanteerbare proporties kunnen worden teruggebracht<sup>21</sup>. Verder is afbakening in de tijd noodzakelijk en mag de problematiek niet te technisch voor de participanten zijn. Als een bepaald vraagstuk alleen door deskundigen op basis van hun professionele kennis kan worden beantwoord, is het niet geschikt voor interactieve beleidsvoering. Tevens zijn volledig uitgekristalliseerde problemen niet geschikt voor interactieve beleidsvoering, aangezien de participatie dan geen toegevoegde waarde meer heeft. Problemen die geheimhouding vergen zijn natuurlijk ook niet geschikt voor interactieve beleidsvoering (Pröpper en Steenbeek, 1999: 43-45).

Ten slotte moet aangemerkt worden dat interactieve beleidsvoering meestal een extra inspanning ten opzichte van reguliere beleidsprocessen vergt, zowel van de kant van het bestuur als van de participanten. Er moeten kosten worden gemaakt voor het organiseren van de interactie met participanten. Bestuurders, beleidsmedewerkers en communicatieadviseurs moeten voldoende tijd hebben om aan het interactieve beleid bij te dragen. Dit laatste geldt uiteraard ook voor participanten (Pröpper en Steenbeek, 1999: 45-46). Wanneer de organisatie te weinig middelen beschikbaar stelt of de werknemers te weinig tijd beschikbaar hebben zal het interactieve proces zeer moeizaam verlopen.

Er zijn maar weinig projecten die aan alle voorwaarden kunnen voldoen en dit kan het interactieve proces frustreren. Wanneer niet of niet helemaal aan de voorwaarden kan worden voldaan hanteren Pröpper en Steenbeek (1999: 26) de vuistregel dat gekozen moet worden voor beperkte participatie. Een andere mogelijkheid is het omzeilen van de voorwaarden. De auteurs noemen dit 'flankerend beleid'. Als het samenspel tussen diverse beleidsmedewerkers binnen het bestuur bijvoorbeeld onvoldoende is en eenduidig optreden wordt gehinderd door meningsverschillen, kan er een apart overleg worden gestart om voorafgaand aan de externe communicatie goede afspraken te maken (Pröpper en Steenbeek, 1999: 114). In hoeverre er aan de voorwaarden voldaan moet worden voordat een proces succesvol interactief kan worden uitgevoerd wordt door Pröpper en Steenbeek niet gezegd. Het lijkt logisch dat aan alle kenmerken volledig voldaan moet worden voordat een proces succesvol interactief kan worden ingericht en uitgevoerd. Om dit te bewijzen is er nog veel onderzoek nodig. Ter afsluiting van deze

---

<sup>20</sup> Het belang van de problematiek is gerelateerd aan de 'reversibiliteit van oplossingen'. Als een bepaalde aanpak reversibel is, bijvoorbeeld het plaatsen van een verkeersbord, is het minder noodzakelijk draagvlak en zekerheid over de juiste aanpak te hebben, dan wanneer de aanpak moeilijk of met heel veel kosten is terug te draaien, bijvoorbeeld het slopen van een historisch gebouw (Pröpper en Steenbeek, 1999: 183).

<sup>21</sup> Onhanteerbaarheid van problemen is niet hetzelfde als weerbarstigheid van problemen. Hanteerbaar betekent in feite dat er zinvol aan kan worden (samen)gewerkt. Weerbarstigheid betekent dat problemen moeilijk oplosbaar zijn, bijvoorbeeld omdat ze ondoorzichtig, complex, dynamisch zijn, of gekenmerkt worden door onzekerheid.

paragraaf zullen de kernvoorwaarden die door Pröpper en Steenbeek zijn aangedragen puntsgewijs worden weergegeven.

- Openheid
- Duidelijkheid vooraf over de rol en inbreng van het bestuur en de participanten
- Meerwaarde van participatie
- Constructieve relatie
- Geschikte problematiek
- Voldoende personele capaciteit en hulpmiddelen

#### **4.4 Dilemma's in relatie tot interactieve beleidsvorming**

De toepassing van interactieve beleidsvoering is een proces dat nog volop in ontwikkeling is, en zoals bij elk beginnend proces is vaak sprake van leren door vallen en opstaan. Door middel van de kernvoorwaarden kan al voor de start van een interactief proces geprobeerd worden eventuele problemen te vermijden. Toch kan niet elk project aan alle voorwaarden voldoen en kunnen zich alsnog tijdens het proces moeilijkheden ofwel dilemma's voordoen (Kuijpers, 2001: 53). De volgende dilemma's worden door Kuijpers aangekaart.

Het eerste dilemma, wel of niet interactief, is wellicht het meest fundamentele. Niet interactief herbergt het gevaar van een gebrekkige probleemdefinitie met bijbehorend resultaat. Bovendien bestaat het risico van zwaardere tegenstand, vermindering van draagvlak en vertraging van het proces door bijvoorbeeld bezwaarschriften. Wel interactief kan leiden tot kwaliteitsverlies doordat de communicatie met de betrokkenen nergens toe leidt of dat er te weinig beleidsruimte blijkt te zijn (Pröpper en Steenbeek, 1998: 298-299).

De volgende vraag is of draagvlak het doel of het gevolg moet zijn van een interactief beleidsproces. Wordt interactieve beleidsvorming opgezet om meer draagvlak te verkrijgen of staat de kwaliteit van de besluitvorming voorop en mag uit de gang van zaken verwacht worden dat het draagvlak hierdoor wordt vergroot. Deze vraag is van belang omdat het antwoord ervan zeer bepalend is voor het organiseren van het proces. In het eerste geval weet de overheid namelijk al wat ze wil en wordt overtuigen gekozen als communicatiestrategie. In het tweede geval daarentegen probeert de overheid er samen met andere betrokkenen uit te komen (Den Hollander, 1998: 11) Draagvlak is dan mooi mee genomen, maar het vinden van de beste oplossing staat centraal.

Het derde dilemma is hoe open of gesloten het interactieve proces moet zijn. Volgens Den Hollander (1998: 13) blijft het centrale vraagstuk bij het ontwerp van interactieve beleidsvoering wie er betrokken moet worden en wie toegelaten wordt tot de gesprekken, op welke wijze dat gebeurt en wat wel of niet op de agenda komt. Volgens Den Hollander zal de ratio of 'het waarom' van wat wordt ondernomen geëxpliciteerd moeten worden. Een zorgvuldig open proces eist een zorgvuldige regie. Als dit goed wordt geregeld is de kans op een succesvol interactief proces veel groter.

Een vierde dilemma is de vraag of het gewicht komt te liggen bij het project of bij het proces. Aandacht voor het project betekent resultaatgerichtheid in een systematisch gepland traject. Aandacht voor een zorgvuldig proces staat hier soms mee op gespannen voet. Den Hollander (1998: 14-15) meent dat te veel nadruk op het project kan leiden tot een handhavingsprobleem als het bestuur en de betrokkenen niet samen het management van het project aanpakken. Te veel nadruk op het proces kan echter leiden tot inhoudelijke voortgangsproblemen. Gelijkwaardig verdeelde aandacht verdient, volgens Den Hollander, de voorkeur.

Ambtenaren kunnen voor een loyaliteitsdilemma geplaatst worden bij interactieve processen. Door interactieve beleidsvoering veranderen de rollen van alle betrokkenen (burgers, bestuurders, politici, raadsleden en ambtenaren). Bij het dilemma van dubbele dienstbaarheid heeft een beleidsmedewerker de keus vast te houden aan zijn (klassieke) ondersteunende positie ten opzichte van het bestuur of zijn kennis en kunde te delen met de burger. Te veel aandacht voor de eerste opvatting leidt tot een gebrek aan maatschappelijk draagvlak. Echter teveel dienstbaarheid aan burgers zal leiden tot onvoldoende bestuurlijk draagvlak (Edelenbos, 1998: 314-316). Ambtenaren moeten dus goed voorbereid aan zulke projecten beginnen om voldoende draagvlak van alle partijen te genereren.

Vanuit diverse invalshoeken is de keuze voor een groot of klein aantal participanten een dilemma. Inhoudelijke verrijking is gebaat bij een grote groep participanten (openheid qua actoren) zodat er veel aanvoer van ideeën is, maar tegelijkertijd bij een kleine groep participanten omdat dan een meer diepgaande discussie en meningsvorming mogelijk is. Tevens geldt dat hoe meer participanten er worden betrokken des te opener, maar ook des te onoverzichtelijker het proces wordt. Een slagvaardige aanpak kan gebaat zijn bij het beperken van de interactie tot een klein aantal participanten waarmee 'zaken' kan worden gedaan. Dit kan weer op gespannen voet staan met het streven naar draagvlak. Bovendien kan de eventuele weerstand bij de buitengesloten actoren juist ten koste gaan van de slagvaardigheid (Pröpper en Steenbeek, 1999: 136). Het dilemma over de

hoeveelheid participanten is erg veelzijdig. Voordat aan een interactief project begonnen wordt moet hier heel goed over nagedacht worden door de organisator van het project. De keuze over het aantal participanten heeft grote gevolgen voor de loop van het project.

Het achtste dilemma dat genoemd wordt gaat over het moment van het betrekken van meerdere participanten. In het begin van het proces is het vaak moeilijk om actoren te laten participeren aangezien het onderwerp nog vaag of abstract is. Later in het proces wordt het beleidsonderwerp nader geconcretiseerd en zijn meer mensen bereid te participeren. Het probleem daarbij kan zijn dat de ideeën van deze participanten niet meer kunnen worden uitgewerkt en dus geen volwaardige rol meer kunnen spelen in het beleidsproces (Edelenbos, 1998: 311-312). Afhankelijk van de hoeveelheid invloed die de (semi)overheid wil afstaan en het tijdsplan moeten deze keuzen gemaakt worden. Als de (semi) overheid veel beslismacht wil afstaan kunnen de actoren in een eerder stadium betrokken worden.

Tot slot de vraag wie de regisseur van het interactieve proces zal zijn. Een interactief proces vergt een nauwgezette regie. Bij het oplossen van het vraagstuk zijn meerdere partijen betrokken, die wederzijds afhankelijk zijn en verschillende belangen hebben. Partijen hebben vaak verschillende waarden en normen en uiteenlopende typen informatie. Omdat de belangen van partijen verschillen en wederzijds afhankelijk zijn, zullen ze niet voetstoots de normen en/of informatie van andere partijen overnemen. Partijen gedragen zich strategisch en stellen hun gedrag en omgang met anderen in dienst van de optimale behartiging van hun eigen belangen. Om hiermee om te kunnen gaan, moeten vooraf afspraken worden gemaakt over de spelregels die de betrokken partijen zullen hanteren om tot besluitvorming te komen. Een belangrijke te beantwoorden vraag is dan ook: Wie voert in de praktijk de regie? (Van Kerkhoff en Van der Ploeg, 1999). De Dilemma's worden hieronder puntsgewijs weergegeven.

- Wel of niet interactief?
- Is draagvlak doel of gevolg?
- Open of gesloten proces?
- Project of proces?
- Dubbele dienstbaarheid: maatschappelijk of bestuurlijk draagvlak?
- Veel of weinig participanten?
- Participatie aan het begin of het eind?
- Wie is de regisseur?



## 4.5 Samenvatting

Dit hoofdstuk had als doelstelling interactieve beleidsvoering te beschrijven. In de bovenstaande paragrafen is een beeld van dit fenomeen te geschetst. Het hoofdstuk is gestart met een overzicht aan termen en definities. Vervolgens is beargumenteerd voor de term 'interactieve beleidsvoering' gekozen met de volgende definitie: 'Interactieve beleidsvoering is een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen' (Pröpper en Steenbeek 1998: 293).

Nadat de term was gekozen is behandeld welke motieven schuil gaan achter interactieve beleidsvoering. De kritiepunten op deze motieven zijn vervolgens uitgebreid aan bod gekomen. Na deze paragrafen is ingegaan op de verschillende methoden en instrumenten die gebruikt worden bij interactieve processen. Vervolgens is ingegaan op de voorwaarden met betrekking tot interactieve beleidsvoering. De voorwaarden die genoemd worden zijn: Openheid, duidelijkheid vooraf over de rol en inbreng van het bestuur en die van de participanten, meerwaarde van participatie, constructieve relatie, geschikte problematiek en voldoende personele capaciteit en hulpmiddelen.

In paragraaf 4.5 is aangegeven dat als niet aan alle voorwaarden voldaan wordt er dilemma's kunnen optreden. De dilemma's die spelen zijn: Wel of niet interactief, is draagvlak doel of gevolg, open of gesloten proces, project of proces, dubbele dienstbaarheid: maatschappelijk of bestuurlijk draagvlak, veel of weinig participanten, participatie aan het begin of het eind en wie is de regisseur?

Na uitvoerig het begrip interactieve beleidsvorming behandeld te hebben zal in het volgende hoofdstuk sociaal kapitaal behandeld worden. Putnam is degene die in de bestuurskunde de term sociaal kapitaal heeft geïntroduceerd. Na hem zijn er nog velen geweest die aanvullingen en kritieken op zijn ideeën hebben gepubliceerd. De theorie van Putnam en enkele aanvullingen zullen samen met kritiepunten in hoofdstuk vijf worden behandeld.



## Hoofdstuk 5 Sociaal kapitaal in theorie

Er is gekozen voor de theorie over sociaal kapitaal omdat deze nauw verbonden is met sociale samenhang. De aanwezigheid en meetbaarheid van sociale samenhang in een wijk wordt door onderzoekers op verschillende manieren meetbaar gemaakt. De bekendste manier om sociale samenhang meetbaar te maken is via de operationalisatie van sociaal kapitaal. Als er sociaal kapitaal aanwezig is in een wijk betekent dit dat er ook sociale samenhang is. Dit houdt in dat als er veel sociaal kapitaal in een wijk aanwezig is er ook een grote mate van sociale samenhang is.

Putnam heeft veel geschreven over sociaal kapitaal om daarmee de aan- of afwezigheid van sociale samenhang te bewijzen. In zijn boek 'Bowling Alone' presenteert hij een indrukwekkende hoeveelheid gegevens waarmee hij laat zien hoe in de laatste decennia de sociale structuur van de samenleving in de Verenigde Staten steeds sneller ontrafelt. Putnam gebruikt het begrip sociaal kapitaal voor zijn analyse, een begrip dat door publicaties van Pierre Bourdieu, James Coleman en Putnam snel populair is geworden. Putnam definieert sociaal kapitaal als de "sociale netwerken en de normen van wederkerigheid en vertrouwen die daaruit voortkomen" (Putnam, 2000, pp. 19). Sociaal kapitaal is dus de verwachting van een individu dat andere burgers normen van wederkerigheid en vertrouwen zullen volgen. Sociaal kapitaal is instrumenteel, het vergemakkelijkt het samen werken om problemen op te lossen en daarmee het efficiënt functioneren van een gemeenschap of politiek systeem. Met het operationaliseren van sociaal kapitaal is dus in feite sociale samenhang ook geoperationaliseerd.

### 5.1 De kansen en risico's van sociaal kapitaal

Sociaal kapitaal en sociale samenhang zijn nauw met elkaar verbonden. Vrijwel ieder mens heeft een netwerk van relaties met familie, vrienden, collega's en andere bekenden. Via dit sociale netwerk zijn de meeste burgers nauw met elkaar verbonden. Daarnaast hebben sociale netwerken een belangrijke directe en indirecte invloed op de maatschappelijke participatie van burgers. 'De sociale netwerken zijn de belangrijkste domeinen van maatschappelijke participatie. Daarin worden niet alleen informatie en diensten uitgewisseld, maar ook betrokkenheid, verantwoordelijkheid en respect getoond, zorg verleend en sociale controle uitgeoefend' (Reijndorp 1997). Gemeenschappen beschikken via deze sociale netwerken over sociaal kapitaal, een begrip dat veelvuldig in het sociologische denken gebruikt wordt. Sociaal kapitaal verwijst vooral naar de functie van sociale netwerken als hulpbron bij het realiseren van bepaalde doelen. Deze

netwerken maken het mogelijk om een beroep op anderen te doen voor ondersteuning, informatie en advies. Er bestaan veel omschrijvingen van sociaal kapitaal. De term sociaal kapitaal verwijst naar de relaties tussen individuen en de sociale netwerken en normen van wederkerigheid en vertrouwen die daaruit voortkomen (Putnam 2000: 19).

De kern van het denken over sociaal kapitaal is dat relaties belangrijk zijn. Door de contacten die men met elkaar heeft, bereiken mensen doelen die zij anders niet hadden kunnen behalen. Sociaal kapitaal wordt vaak beschreven als relaties tussen actoren of tussen een individu en een groep (Portes 1998: 18). Deze omschrijvingen gaan uit van een microbenadering.

De Amerikaanse politicoloog Putnam bekijkt sociaal kapitaal juist vanuit een meso- en macrobenadering. Hij ziet het belang van sociaal kapitaal vooral in gemeenschappen zoals gemeenten, steden en landen en niet alleen in persoonlijke relaties. Putnam ziet in sociaal kapitaal vele voordelen voor de hele samenleving. In zijn boek 'Making democracy work' waarin Putnam (1993) Italiaanse regio's met elkaar vergelijkt, hebben regio's met veel sociaal kapitaal meer welvaart en een effectievere overheid. Hij richt zich daarbij op de rol van gemeenschapsorganisaties en de sociale netwerken. Deze organisaties, bijvoorbeeld buurtorganisaties, verenigingen en andere vrijwillige samenwerkingsverbanden, stijgen uit boven sociale scheidingen en zorgen hierdoor voor bredere samenhang en samenwerking in de samenleving. In de Italiaanse regio's waar er meer van deze organisaties waren, was er meer betrokkenheid en participatie van de burgers dan in regio's met minder welvaart.

Er zijn enige kanttekeningen bij Putnams omschrijving van sociaal kapitaal te plaatsen. Een eerste kanttekening bij de opvatting van Putnam is dat hij weinig aandacht heeft voor de relatie tussen de overheid en andere actoren. Deze machtsrelatie kan in zijn visie geen vertrouwen of samenwerking versterken (Putnam 1993: 174). Sociaal kapitaal wordt volgens hem alleen ontwikkeld in horizontale netwerken, mensen met gelijke status en macht. Putnam (2000: 22, 23) maakt hierbij onderscheid tussen 'bonding and bridging social capital'. 'Bonding social capital' verwijst naar de netwerken die worden gevormd door relaties die een identiteit delen of dezelfde oorsprong, achtergrond of status hebben, zoals bijvoorbeeld familie of kerkelijke verenigingen. 'Bridging social capital' verwijst naar netwerken waarbij de participanten een verschillende achtergrond en een zwakkere band met elkaar hebben. Zij werken samen omdat zij hun doel niet kunnen bereiken zonder elkaar en ook niet met 'bonding social capital'. 'Bonding social capital' en 'bridging social capital' sluiten elkaar niet uit, maar vormen dimensies waarlangs verschillende vormen van sociaal kapitaal met elkaar vergeleken kunnen worden.

Door het gebruik van het concept 'linking social capital' van Woolcock laat Szreter zien dat sociaal kapitaal ook gebruikt kan worden in de samenwerking tussen overheid en burgers (Szreter 2002: 579). 'Linking social capital' is te beschouwen als een speciaal soort 'bridging social capital' en verwijst naar de relaties van uitwisseling tussen actoren die een verschillende achtergrond hebben en ongelijk zijn in macht. Bij 'linking social capital' gaat het echter om een speciale context, van verticale machtsrelaties die inherent zijn aan de situatie, zoals de relatie tussen burger en overheid. Met 'linking social capital' als speciale dimensie van sociaal kapitaal kunnen niet alleen relaties in de civil society worden geanalyseerd, maar ook de wat kunstmatige relatie tussen burger en overheid. Verticale machtsrelaties kunnen worden geanalyseerd in de mate waarin zij onderdeel uitmaken van elkaar ('embedded') of autonoom zijn ('autonomous'). Een optimale relatie betreft een balans tussen deze twee factoren. Dit houdt in dat er wederzijds begrip, kennis en respect moet zijn tussen de actoren, maar zij moeten hierin wel onafhankelijk blijven van elkaar, zodat hun autonomie bewaard blijft (Szreter 2002, 8).

Voor linking social capital is het van groot belang dat burgers vertrouwen hebben in de overheid. Dat vertrouwen wordt gecreëerd als overheidsmedewerkers bij het uitvoeren van hun werk ook blijk geven van interesse in de situatie van de burgers die ze helpen. Door beleid uit te voeren en tegelijk een sociale en geïnteresseerde uitstraling te hebben, ontstaat er vertrouwen in de overheid. Dit vertrouwen kan niet alleen worden gecreëerd door overheidsmedewerkers ook door medewerkers van Non-profit organisaties of semi-overheden (Szreter 2000, 8).

Als er vertrouwen is in de officiële instanties kan dit worden gebruikt om het sociaal kapitaal in een gemeenschap te vergroten. Het organiseren van activiteiten en bijeenkomsten door deze instellingen kunnen burgers motiveren met elkaar in contact te treden en te blijven. De contacten tussen bewoners worden zodoende verbeterd waardoor het sociaal kapitaal in een wijk kan toenemen. Szreter merkt wel op dat het van vitaal belang is dat er vertrouwen in de overheid is. Wanneer dit vertrouwen afwezig is zal het versterken van de sociale samenhang als gevolg van Linking Social Capital heel lastig zijn (2000, 34). Door het gebrek aan vertrouwen zijn de burgers niet te motiveren deel te nemen aan discussies en activiteiten van de (semi) overheid. Het vergroten van het sociaal kapitaal kan dan niet plaatsvinden. Volgens Szreter moet in zwakke gemeenschappen allereerst het vertrouwen in de instituties hersteld worden. Als er vertrouwen is in de (semi) overheid kunnen de verschillende (vooral lokale) overheden helpen het sociaal kapitaal in de gemeenschap te versterken (Szreter 2000, 35).

Een tweede kanttekening bij Putnams beschrijving van sociaal kapitaal is de geringe aandacht voor de nadelige belemmerende kanten van sociaal kapitaal. Portes (1998: 9-15) geeft een beschrijving van de voor- en nadelen van sociaal kapitaal. Een eerste voordeel van sociaal kapitaal is dat het een bron van sociale controle kan zijn, waardoor de leden zich aan de regels houden. Ten tweede kan sociaal kapitaal fungeren als een bron van groepssteun. Hechte (familie)banden zorgen voor voordelen voor de groepsleden. Ten derde wordt sociaal kapitaal genoemd als bron voor netwerken buiten de groep. Deze sociale netwerken zorgen ervoor dat de leden makkelijker een baan krijgen, startkapitaal, kansen voor bedrijven en toegang tot diverse markten. De sociale netwerken zorgen dus voor mobiliteit.

Sociaal kapitaal kan samenwerking ook tegenwerken. Portes noemt vier negatieve effecten van sociaal kapitaal. Het eerste negatieve effect is het uitsluiten van buitenstaanders, groepsleden ontvangen voordelen van de relaties binnen de groep en buitenstaanders worden buiten de groep gehouden. Ten tweede geldt de excessieve claims op groepsleden. De groepsleden worden juist beperkt door hun lidmaatschap. Als iemand de kansen die hij krijgt, constant moet delen met andere actoren dan beperkt dit de kansen van deze persoon. Ten derde kan sociaal kapitaal leiden tot conformisme en zo de individuele vrijheid beperken. De privacy en autonomie van de groepsleden worden hierdoor beperkt. Ten vierde kan sociaal kapitaal zorgen voor solidariteit, die leidt tot aversie en oppositie tegen de maatschappij. Netwerken kunnen dus leiden tot een bijstelling van aspiraties die groepsleden beperkt om te stijgen op de maatschappelijke ladder.

Met bovenstaande kanttekeningen in gedachte zal in de volgende paragrafen aandacht worden besteed aan kenmerken van samenwerkingsrelaties, wederkerigheid en vertrouwen die samenwerking faciliteren (Putnam 1993: 167) of juist belemmeren (Portes 1998: 15).

## **5.2 Samenwerkingsrelaties**

Contacten tussen organisaties kenmerken zich door formele en informele informatie uitwisseling. Voor de analyse van de samenwerkingsrelaties is gebruik gemaakt van inzichten uit de netwerkanalyse die vertaald zijn naar de relaties tussen de betrokken organisaties in het beleidsproces. Zo kan gekeken worden welke actoren in contact staan met elkaar en hoe. Er kan onderscheid gemaakt worden in horizontale en verticale samenwerkingsrelaties. Horizontale samenwerkingsrelaties brengen mensen van gelijke status en macht bij elkaar. Verticale samenwerkingsrelaties verbinden mensen met

elkaar in relaties die ongelijk zijn in afhankelijkheid en hiërarchie. Er zijn vier inhoudelijke criteria die inzicht geven in de vorm van de relaties die de organisaties hebben: 'diversiteit, multiplexiteit, duurzaamheid en transactionaliteit'. Er is gekeken naar hoe de samenwerkingsrelaties in dit onderzoek gekenmerkt worden door een zekere mix van onderstaande criteria (Bax 1991: 10-12).

Het criterium 'diversiteit' van de inhoud van de relaties verwijst naar de verschillende samenwerkingsrelaties die iemand tegelijkertijd kan hebben, met bijvoorbeeld de gemeentelijk beleidsmedewerkers en de medewerkers van welzijnsinstellingen en/of medewerkers van huurderorganisaties enzovoorts. 'Multiplexiteit' is het tweede criterium. Dit houdt in dat mensen die in een bepaald veld contacten onderhouden elkaar ook tegen kunnen komen in andere velden. Bijvoorbeeld wanneer mensen naast collega's ook vrienden zijn. Een samenwerkingsrelatie is uniplex of simplex als twee of meer personen in slechts één veld met elkaar omgaan. Het derde criterium is de 'duurzaamheid' van de samenwerkingsrelaties. Er zijn mensen die duurzaam met dezelfde mensen omgaan en er zijn mensen die voortdurend andere samenwerkingsrelaties aangaan. Tot slot is ook de mate van 'transactionaliteit' een criterium. Dit betreft de hoeveelheid handelsovereenkomsten in de samenwerkingsrelaties. Transactionaliteit heeft betrekking op de wederkerigheid in samenwerkingsrelaties. Dit criterium zal in volgende paragraaf worden uitgelegd aan de hand van het concept wederkerigheid.

### **5.3 Wederkerigheid**

Transactionaliteit in de vorm van wederkerigheid kan onderling vertrouwen ondersteunen. Putnam (1993: 172; 2000: 20) onderscheidt twee soorten wederkerigheid: specifieke wederkerigheid ('balanced or specific reciprocity') en algemene wederkerigheid ('generalized or diffused reciprocity'). Specifieke wederkerigheid verwijst naar een gelijktijdige gerichte uitwisseling van acties. 'I'll do this for you if you do that for me'. Algemene wederkerigheid verwijst naar een uitwisseling van acties, die niet gelijktijdig plaats hoeft te vinden. Men heeft de verwachting dat de actie zal worden terugbetaald in de toekomst. 'I'll do this for you without expecting anything specific back from you in the confident expectation that someone else will do something for me down the road'.

Wederkerigheid hoeft niet te betekenen dat samenwerkingspartners gelijk zijn in positie en macht. Volgens Hooghe (2002: 28) is ook sprake van vormen van wederkerigheid binnen een cliëntelistisch netwerk. Zo geeft hij een voorbeeld van de relatie tussen de

gewone kiezer en een lokaal parlementslid. Van de kiezer wordt verwacht dat hij stemt op het lokale parlementslid. In ruil daarvoor wordt van het parlementslid verwacht dat hij zorgt voor allerlei voordelen voor de regio of voor de individuele kiezer (Hooghe 2002). Om een dergelijke wederkerigheid te bereiken in een ongelijke relatie is autonomie nodig (Sennett 2003). Het gaat er om dat ieder een zekere mate van autonomie heeft in de samenwerking. Autonomie betekent volgens hem '(...) dat je in anderen accepteert wat je van hen niet begrijpt. (...)' (Sennett 2003). Sennett baseert deze gedachte vooral op Mauss' principe van asymmetrie, waarin ruil mensen bindt doordat er iets tegenover staat, maar dat deze ruil niet op gelijkwaardige bronnen hoeft gebaseerd te zijn.

#### **5.4 Vertrouwen**

In dit onderzoek wordt gelet op drie functies die vertrouwen kan vervullen, zoals Misztal (1996: 95-100) deze onderscheidt. Ten eerste kan vertrouwen de functie hebben om stabiliteit in samenwerking te bevorderen. Vertrouwen vereenvoudigt de maatschappelijke complexiteit en zorgt voor voorspelbaarheid. Vertrouwen is hierbij niet los te zien van gewoonte, reputatie en geheugen. Deze mechanismen bieden de mogelijkheid om wel of niet te vertrouwen. Het zijn middelen die het heden beter te begrijpen en voorspelbaarder maken. Zo kan vertrouwen groeien doordat er over een langere periode gewoonten worden opgebouwd. Gewoonte zorgt voor voorspelbaarheid door versterking van de gezamenlijke definitie of visie op de situatie. Misztal onderscheidt drie typen gewoonten. Vrij vertaald beschrijft zij routinehandelingen, vanzelfsprekend geachte veronderstellingen en rituelen als gezamenlijke gewoonten die helpen onze omgeving voorspelbaar te houden (Misztal 1996: 105). Iemand's reputatie dient als een garantie voor vertrouwen en als een maatstaf voor afstand. De reputatie van iemand geeft enige informatie over de persoon om wie het gaat voordat er contact is. Op basis van de reputatie kan men zich een beeld vormen van de ander. Of men de ander betrouwbaar vindt of niet (Misztal 1996: 121). Op basis van een goede reputatie is men eerder geneigd de ander te vertrouwen.

Het geheugen gebruikt men om het heden te interpreteren. Samenwerking kan niet los worden gezien van de geschiedenis die er aan vooraf gaat. Geheugen biedt de mogelijkheid om vergelijking te maken tussen nu en vroeger. (Misztal 1996: 98).

Ten tweede kan vertrouwen fungeren als een voorwaarde voor samenwerking, dat gebaseerd is op verwachtingen van anderen. Vertrouwen kan ook als middel worden gezien om met andermans authenticiteit om te gaan. Misztal (1996: 99) onderscheidt hier twee typen vertrouwen: absoluut vertrouwen en vertrouwen in anderen met wie we sommige kenmerken delen. Er is volgens haar geen sprake van een scherpe scheiding

tussen deze twee soorten, maar een vloeiende overgang. Ze kunnen worden beschreven als persoonlijk vertrouwen en institutioneel vertrouwen. Persoonlijk vertrouwen is gebaseerd op vertrouwen in personen (Miształ verwijst naar Giddens 1996: 90). Dit vertrouwen is gebaseerd op kennis en ervaring die in relatie met die persoon is opgebouwd. Daarnaast is er vertrouwen in institutionele systemen, waar gezichtsloze verbanden worden aangegaan (Luhman 1988: 99).

Ten derde kan vertrouwen samenwerking bevorderen. Vertrouwen is dan een middel om met andermans vrijheid om te kunnen gaan. Vertrouwen wordt alleen gezien als een mechanisme om samenwerkingsproblemen op te lossen, als men meewerkt ongeacht welke beloning of straf hiervoor staat. In dit licht is vertrouwen afhankelijk van solidariteit, tolerantie en legitimiteit. Solidariteit vereist hier niet empathie en gelijkenis, maar het delen van een collectieve identiteit zonder dat we elkaars behoeften en waarden moeten delen. Tolerantie verwijst naar de mate van insluiting van individuen en groepen in het systeem. Legitimiteit betreft de vraag of het systeem als beperkend wordt ervaren. Deze perceptie wordt gevormd door de hoeveelheid steun die er is voor het systeem (Miształ 1996: 99-100).

Vertrouwen is van belang voor samenwerking. Uit de beschrijvingen van vertrouwen komt mijns inziens ook naar voren dat vertrouwen kan ontstaan door samenwerking. Zo is vertrouwen in de eerste functie (het bevorderen van stabiliteit in de samenwerking) het resultaat van dezelfde gewoontes, definities, reputatie en ervaringen. Bij de tweede functie (als voorwaarde voor samenwerking), is het van belang of de samenwerkingsrelatie gebaseerd is op een persoonlijke of anonieme band, als basis voor vertrouwen. In de derde functie (vertrouwen kan samenwerking bevorderen) is vertrouwen afhankelijk van de solidariteit, tolerantie en legitimiteit in de samenwerking. Deze mechanismen wijzen op acceptatie en respect in de samenwerking, wat goed is voor vertrouwen. Kortom vertrouwen is niet alleen een voorwaarde voor samenwerken, maar kan ook ontstaan door samenwerking en interactie. De aanwezigheid van vertrouwen hoeft dus niet alleen een oorzaak te zijn van goede samenwerking, maar kan het ook een gevolg daarvan zijn.

### **5.3 Samenvatting**

In dit hoofdstuk is de theorie over sociaal kapitaal uit de doeken gedaan. Deze theorie is behandeld omdat aanwezigheid van sociaal kapitaal duidt op het bestaan van sociale samenhang in een wijk of buurt. Allereerst is de theorie van Putnam over sociaal kapitaal behandeld. Putnam is degene die het begrip sociaal kapitaal in de bestuurskunde



populair heeft gemaakt. Hij definieert sociaal kapitaal als de “sociale netwerken en de normen van wederkerigheid en vertrouwen die daaruit voortkomen” (2000) Na zijn publicatie van ‘Making democracy work’ in 1993 waarin hij sociaal kapitaal onderzoekt en analyseert aan de hand van heel veel onderzoeksgegevens reageren veel onderzoekers en auteurs op zijn bevindingen.

In paragraaf 5.1 zijn vervolgens de kansen en risico's van sociaal kapitaal behandeld. Door de kracht van een sterk sociaal netwerk kunnen de mensen die er aan deelnemen vele voordelen hebben. Ze helpen elkaar bij het bereiken van doelen die zonder hulp niet bereikt kunnen worden. Risico is dat buitenstaanders gewantrouwd worden waardoor kansen die zich buiten de groep voordoen over het hoofd worden gezien. Eerst wordt de theorie van Putnam over ‘bonding’ en ‘bridging’ social capital behandeld en vervolgens de theorie over ‘linking social capital’. Hierin betoogt Szreter dat er ook tussen organisaties en participanten waartussen een machtsrelatie bestaat sociaal kapitaal kan ontstaan. De opvulling van deze leemte in de theorie van Putnam is zeer nuttig voor deze scriptie omdat er tussen Com-wonen en haar huurders een machtsrelatie bestaat.

Omdat vertrouwen en samenwerkingsrelaties erg belangrijk zijn voor het bestaan en ontstaan van sociaal kapitaal zijn deze onderwerpen behandeld in paragraaf 5.2. De volgende vier criteria voor het bestaan van goede samenwerkingsrelaties zijn in deze paragraaf behandeld: diversiteit, multiplexiteit, duurzaamheid en transactionaliteit. Ze zijn besproken in paragraaf 5.2 en worden geoperationaliseerd in paragraaf 6.2. Vervolgens is de term wederkerigheid behandeld omdat die ook van belang is voor het bestaan van goede samenwerkingsrelaties. Het hoofdstuk is afgesloten met een uitgebreide beschrijving van vertrouwen. Zonder vertrouwen is het onmogelijk om sociaal kapitaal te bevorderen.



## Hoofdstuk 6 Analyse kader

Nu zowel interactieve beleidsvorming als sociaal kapitaal theoretisch zijn beschreven zullen theoretische kernbegrippen worden geconcretiseerd. De theorieën zullen worden teruggebracht tot kernpunten die geoperationaliseerd zullen worden in dit analysekader. Om tot een duidelijk overzicht en compacte operationalisatie te komen zullen de kernpunten in de analysekaders in tabellen en puntsgewijs worden weergegeven.

### 6.1 Analyse kader interactieve beleidsvorming

In hoofdstuk vier is in tabel 4.1 de participatieladder van Pröpper en Steenbeek weergegeven. De bestuursstijlen die daarin zijn genoemd worden in dit analysekader verduidelijkt. De eerste en laatste rol van de participanten zijn theoretische uitersten die in de praktijk niet voorkomen, maar worden voor de duidelijkheid toch genoemd.

Rol participant: **Initiatiefnemer**. Politiek en bestuur laat het initiatief tot het vormen van beleids- en besluitvorming over aan de betrokkenen. De betrokkenen maken ook de keuzes in de beleids- en de besluitvorming, waarbij het ambtelijk apparaat een ondersteunende rol vervult. De politiek neemt de resultaten over.

Rol participant: **medebeslisser**. Politiek en bestuur laten de beleids- en besluitvorming over aan de betrokkenen, waarbij het ambtelijk apparaat een adviserende rol vervult. De politiek neemt de resultaten over, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden.

Rol participant: **samenwerkingspartner**. Politiek, bestuur en betrokkenen komen gezamenlijk een agenda overeen, waarna samen naar oplossingen gezocht wordt. De politiek verbindt zich in principe aan deze oplossingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming.

Rol participant: **adviseur**. Politiek en bestuur stellen in beginsel de agenda samen, maar geven betrokkenen gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren, waarbij deze ideeën een volwaardige rol spelen in de ontwikkeling van beleid. De politiek bindt zich in principe aan de resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan (beargumenteerd) afwijken.

Rol participant: **geconsulteerde**. Politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda, maar zien betrokkenen als gesprekspartners bij de ontwikkeling van beleid. De politiek bindt zich echter niet aan de resultaten die uit de gesprekken voortkomen.

Rol participant: **toehoorder**. De politiek en het bestuur bepalen zelf de agenda voor besluitvorming en houden betrokkenen hiervan op de hoogte. Zij maken geen gebruik van de mogelijkheid om betrokkenen een inbreng te geven in de beleidsontwikkeling.

Rol participant: **geen**. De politiek en het bestuur nemen alle besluiten zelf zonder de betrokkenen op de hoogte te houden. De betrokken hebben geen mogelijkheden tot inbreng in de beleidsontwikkeling en uitvoering.

De eerste vier rollen van participanten worden aangemerkt als interactief, de laatste drie rollen zijn niet interactief. Welke rol Com-wonen of een overheid participanten toebedeelt is afhankelijk van de hoeveelheid beslismacht die ze af wil staan. Als er meer beslismacht aan de participanten wordt overgedragen is het proces interactiever.

In paragraaf 4.3 zijn in navolging van Hendriks en Tops (2000) een viertal varianten van interactieve beleidsvorming behandeld. Omdat de praktijk in Schollevaar Oost getoetst gaat worden aan deze varianten zullen ze in dit analysekader over interactieve beleidsvorming uitgewerkt worden.

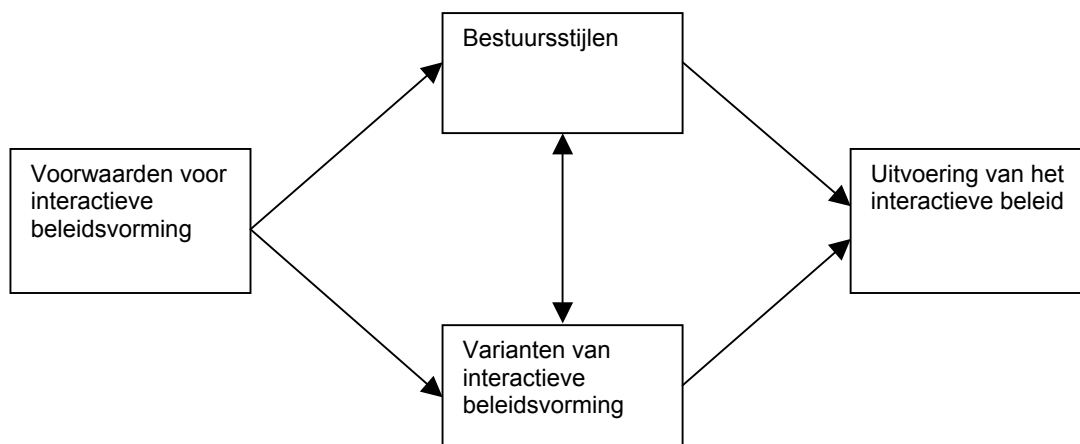
- **Interactief wijkbeheer:** De (semi) overheid betreft bewoners op wijkniveau bij het opknappen van woningen, gevels, trappenhuisen, galerijen en openbare ruimten. Participanten kunnen meedenken of meewerken aan de onderhoudsprojecten. Ook als de bewoners als adviseur optreden is er sprake van interactief wijkbeheer.
- **Interactieve toekomstdebatten en scenarioworkshops:** Hierbij probeert de (semi) overheid in gesprek te blijven met bewoners. De participanten geven in de gesprekken aan wat hun wensen en angsten zijn met betrekking tot de toekomst van de wijk. Of de nadruk van de (semi) overheid ligt bij het onderhouden van een constructieve relatie met de participanten of bij het inwinnen van advies over te voeren beleid is niet van belang. De nadruk ligt op constructieve, voortdurende interactie met participanten.
- **Interactieve projectontwikkeling:** Van de participanten wordt een actieve bijdrage aan het beleid verwacht. De (semi) overheid staat open voor advies van de bewoners. De uitvoering van het project wordt aangepast aan de wensen van de participanten. De participanten zijn adviseur, samenwerkingspartner of geconsulteerde.
- **op internettechnologie gebaseerde varianten van interactief bestuur:** De (semi) overheid heeft op haar website een forum staan. Op dit forum vindt discussie plaats tussen belanghebbenden en vertegenwoordigers van de organisatie. De opmerkingen en resultaten van de discussies worden mee genomen bij het opstellen en uitvoeren van het beleid. De rol van de participanten is voornamelijk die van adviseur.

Nadat bepaald is welke manier van interactieve beleidsvorming toegepast wordt, is het belangrijk om de beleidsvorming in goede banen te leiden. Interactieve beleidsvorming kan niet onder alle omstandigheden worden uitgevoerd. Er moet aan een aantal essentiële voorwaarden voldaan zijn voordat deze manier van beleid vormen succesvol kan zijn. De voorwaarden zijn in paragraaf 4.3 opgesomd en zullen hieronder worden verduidelijkt.

- **Openheid:** Het moet voor de participanten duidelijk zijn hoe er invloed uitgeoefend kan worden. De besluitvormingsprocessen moeten overzichtelijk en begrijpelijk zijn en de organisatie moet bereid zijn invloed af te staan. Zowel de participanten als de (semi) overheid moeten eerlijk zijn over de door hen gewenste uitkomst van de beleidssamenwerking.
- **Duidelijkheid vooraf over de rol en inbreng van het bestuur en de participanten:** De mate van invloed die de participanten kunnen uitoefenen moet vooraf bekend zijn. De participanten moeten op de hoogte zijn van de mate waarin ze beslismacht hebben. Ook moeten ze weten hoeveel financiële middelen er zijn en waaraan het beleid getoetst zal worden. De grenzen van het te voeren beleid en de rol van zowel de participanten als de (semi) overheid moeten vooraf geëxpliciteerd zijn.
- **Meerwaarde van participatie:** De (semi) overheidsinstelling moet van te voren weten welke bijdrage ze van de participanten verwacht. Moeten de participanten zelf beleidsvoorstellen doen, of alleen advies en kritieken leveren? Kunnen en willen de participanten dit ook? Als de instelling weet wat men van de participanten verwacht en de participanten kunnen en willen dit leveren dan vormt dit geen belemmering meer voor het overgaan tot interactieve beleidsvorming.
- **Constructieve relatie:** De participanten en de (semi) overheid moeten beide de instelling hebben samen tot beleid te komen. De tegenstellingen die er tussen hen zijn moeten overbrugbaar zijn. Een constructieve relatie ontstaat alleen bij wederzijdse afhankelijkheid.
- **Geschikte problematiek:** De beleidsonderwerpen mogen niet al te urgent zijn, er moet voldoende tijd zijn om goed overleg tussen de participanten en de (semi) overheid plaats te laten vinden. Om te zorgen voor voldoende inbreng van participanten is het noodzakelijk dat de beleidsonderwerpen voldoende leven. De problematiek mag ook niet te complex zijn. De participanten moeten in staat zijn de problematiek te begrijpen om een bijdrage te kunnen leveren aan de beleidsvorming. De problematiek mag echter ook niet te helder zijn, want dan is een bijdrage van bewoners niet meer nodig. Ten slotte kan er geen geheimhouding worden geëist bij het voeren van interactieve beleidsvorming.

- **Voldoende personele capaciteit en hulpmiddelen:** Zowel de (semi) overheidsinstelling als de participanten moeten veel tijd in de interactieve beleidsvorming stoppen. Iedereen moet dus de wil en de mogelijkheden hebben om voldoende tijd aan het proces te besteden anders zal het proces zeer moeizaam verlopen.

Aan alle voorwaarden moet in belangrijke mate voldaan zijn voordat een proces van interactieve beleidsvorming gestart kan worden. Het is mogelijk sommige deelprojecten interactief te voeren als het gehele project niet aan de voorwaarden voldoet. De delen van het project die wel aan de voorwaarden voldoen kunnen door interactieve beleidsvorming tot stand komen. In figuur 6.1 wordt het analysekader voor interactieve beleidsvorming schematisch weergegeven.



Figuur 6.1 het analysekader van interactieve beleidsvorming

Wanneer een (semi) overheid overweegt interactief beleid te gaan voeren moet eerst onderzocht worden of er aan de voorwaarden hiervoor voldaan wordt in de wijk, en binnen de organisatie. Als hieraan voldaan wordt en door de (semi) overheid besloten wordt tot het vormen van interactieve beleidsvorming moeten er een aantal keuzes gemaakt worden. De organisatie kan kiezen welke bestuursstijl het beste past bij de situatie in de wijk. Nadat dit besloten is zal gekeken worden welke varianten van interactieve beleidsvorming bij deze bestuursstijl passen. Andersom kan ook gekozen voor een bepaalde variant om daar vervolgens de juiste bestuursstijl bij te zoeken. Als de (semi) overheid deze besluiten heeft genomen kan er overgaan worden tot interactieve beleidsvorming.

## 6.2 Analyse kader sociaal kapitaal

Bij de invulling van de burgerschapsrelaties speelt sociaal kapitaal een belangrijke rol. De kerngedachte achter sociaal kapitaal is dat men met behulp van samenwerkingsrelaties doelen bereikt die anders niet hadden kunnen worden bereikt. In dit onderzoek wordt op mesoniveau gekeken naar de kenmerken van sociaal kapitaal. Hierbij is niet alleen aandacht voor 'bonding en bridging social capital', maar juist ook voor 'linking social capital'. Bij Linking social capital wordt veel aandacht besteed aan verticale samenwerkingsrelatie tussen bewoners, Com-wonen en andere betrokkenen. Er wordt gelet op kenmerken van sociaal kapitaal, namelijk de samenwerkingsrelaties, wederkerigheid en vertrouwen.

Voor analyse van de samenwerking staat de volgende vraag centraal: Hoe zien de samenwerkingsrelaties eruit tussen Com-wonen en de bewoners en hoe ziet de samenwerking eruit in termen van wederkerigheid en vertrouwen? Het betreft hier de samenwerkingsrelaties Com-wonen- bewoners en Com-wonen- belangenorganisaties. Er zal allereerst aandacht zijn voor hoe de samenwerkingsrelaties er afzonderlijk uit zien. Hierbij staan vragen centraal als: Wat voor contact is er tussen de betrokken organisaties en komen ze elkaar tegen in formele en/of informele arena's? Is er sprake van een verticale of horizontale relatie? Is de samenwerking duurzaam van aard of is de samenwerking voor een bepaalde termijn bedoeld? Vervolgens is er de vraag of de samenwerking multiplex of uniplex van aard is. Komen de respondenten elkaar ook tegen in andere velden dan alleen de zakelijke relatie die zij hebben in het integratiebeleidsproces?

Voor beantwoording van de vraag 'hoe ziet de samenwerking eruit in termen van wederkerigheid en vertrouwen?' zal gekeken worden of en hoe er in de samenwerking sprake is van wederkerigheid en vertrouwen. Er zal gekeken worden of de wederkerigheid in de samenwerkingsrelaties specifiek of algemeen van aard is. Vindt er bijvoorbeeld directe uitwisseling plaats van subsidie in ruil voor activiteiten en zijn er concrete resultaateisen gesteld voor subsidieverlening of is het niet duidelijk wanneer en in welke vorm het resultaat behaald moet worden? Ook zal er gekeken worden of er sprake is van eenzijdige of wederzijdse afhankelijkheid. Hebben de organisaties met zeggenschap, Com-wonen, het alleen voor het zeggen of hebben de afhankelijke organisaties, bewoners en belangenorganisaties, ook inbreng in de samenwerkingsrelatie?

Tot slot zal gelet worden op kenmerken in de samenwerking die de groei van vertrouwen kunnen bevorderen of belemmeren. Zijn er kenmerken, zoals gewoonten, reputatie of

geschiedenis, die wijzen op vertrouwen of wantrouwen in de samenwerking? Is er sprake van vertrouwen persoonlijk en institutioneel vertrouwen? Zijn er kenmerken in de samenwerking die wijzen op aanwezigheid van solidariteit, tolerantie en legitimiteit in de samenwerking wat positief is voor de groei van vertrouwen? Kort samengevat zal er aandacht zijn voor de samenwerking tussen bewoners, belangenorganisaties en Com-wonen, waarbij de rol van sociaal kapitaal nader wordt onderzocht door te kijken naar de kenmerken: ‘samenwerkingsrelaties’, ‘wederkerigheid’ en ‘vertrouwen’. Aan de hand van tabel 6.1 zullen de kenmerken van sociaal kapitaal uit de samenwerkingsrelaties worden herleid.

Kenmerken van sociaal kapitaal	Operationalisatie van de kenmerken
Samenwerkingsrelaties	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Verticale versus horizontale samenwerkingsrelatie</li> <li>➤ Duurzaamheid</li> <li>➤ Multiplexiteit versus uniplexiteit</li> </ul>
Wederkerigheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Specifieke versus algemene wederkerigheid</li> <li>➤ Wederzijdse versus eenzijdige afhankelijkheid</li> </ul>
Vertrouwen	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Vertrouwen versus wantrouwen.</li> <li>➤ Persoonlijk vertrouwen versus institutioneel vertrouwen.</li> <li>➤ Solidariteit, tolerantie, legitimiteit</li> </ul>

Tabel 6.1: Operationalisatie sociaal kapitaal

De kenmerken die in tabel 6.1 genoemd zijn worden hieronder verder uitgewerkt om in de analyse aan te kunnen tonen in welke mate ze te herkennen zijn in het beleid van Com-wonen in Schollebaar Oost. Tevens zullen de begrippen die eerder in dit analysekader behandeld zijn worden geoperationaliseerd.

**Samenwerkingsrelaties:** Duidt op de vraag of er een hiërarchische verhouding is tussen de participanten en organisaties. Wanneer een (semi) overheid samenwerkt met bewoners is er een hiërarchische verhouding. De overheid heeft dan meer macht en staat boven de andere participanten. Er is dan sprake van een verticale samenwerkingsrelatie. Een horizontale samenwerkingsrelatie duidt op een gelijke machtsverdeling tussen de participanten.

**Multiplexiteit:** Duidt op de mogelijkheid dat participanten elkaar in verschillende rollen kennen. Wanneer participanten elkaar tegenkomen in verschillende rollen is hun relatie

multiplex. Een voorbeeld van een multiplexe relatie is als participanten met elkaar werken aan een project en daarnaast ook vrienden van elkaar zijn.

**Duurzaamheid:** Duidt op de duur van samenwerkingsrelaties met dezelfde instellingen en participanten. Als participanten voortdurend nieuwe samenwerkingsverbanden aangaan en oude samenwerkingsverbanden de rug toe keren zijn hun relaties niet duurzaam.

**Transactionaliteit:** Duidt op het aantal overeenkomsten die tussen de participanten en de instellingen worden gesloten. Als er regelmatig afspraken worden gemaakt is er sprake van een hoge transactionaliteit.

**Specifieke wederkerigheid:** Duidt op gelijktijdig gerichte uitwisseling. De participanten maken afspraken over inspanningen die door de verschillende partijen worden uitgevoerd.

**Algemene wederkerigheid:** Duidt op uitwisseling van acties die niet gelijktijdig plaatsvinden. De participant spant zich in zonder zeker te weten wat hij ervoor terugkrijgt. Hij gaat er van uit dat iemand in de loop der tijd iets terugdoet voor hem.

**Afhankelijkheid:** Er kan wederzijdse of eenzijdige afhankelijkheid zijn. wederzijdse afhankelijkheid duidt erop dat alle participanten elkaar nodig hebben om tot beleid te komen. De (semi) overheidsinstelling kan niet tot beleidsvorming komen zonder de hulp van bewoners en andersom. Wanneer de overheid de bewoners niet nodig heeft voor het vormen van beleid maar de bewoners wel afhankelijk zijn van de besluitvorming is er sprake van eenzijdige afhankelijkheid.

**Vertrouwen:** Op basis van gebeurtenissen in het verleden wordt een beeld gevormd over toekomst. Als actoren zich door de tijd heen consistent gedragen gaan andere actoren erop vertrouwen dat dit in de toekomst ook zo zal zijn. Er ontstaat vertrouwen op basis van iemands reputatie. Wanneer blijkt dat afspraken in het verleden niet zijn nagekomen ontstaat er wantrouwen.

**Persoonlijk vertrouwen:** Dit is vertrouwen in mensen op basis van hun reputatie. Uit gebeurtenissen in het verleden is gebleken dat deze persoon te vertrouwen is.

**Institutioneel vertrouwen:** Dit is vertrouwen in organisaties. Als een organisatie lange tijd op een bepaalde manier handelt ontstaat een reputatie. Een goede reputatie duidt erop dat er vertrouwen is in de organisatie.

**Solidariteit:** Hiervoor hoeven de participanten niet dezelfde belangen te hebben maar moeten ze wel samen interesse hebben in dezelfde onderwerpen. Ook moeten alle participanten zich positief in willen zetten voor het aanpakken van gezamenlijke problemen. Er moet een collectieve identiteit aanwezig zijn bij de betrokken participanten.

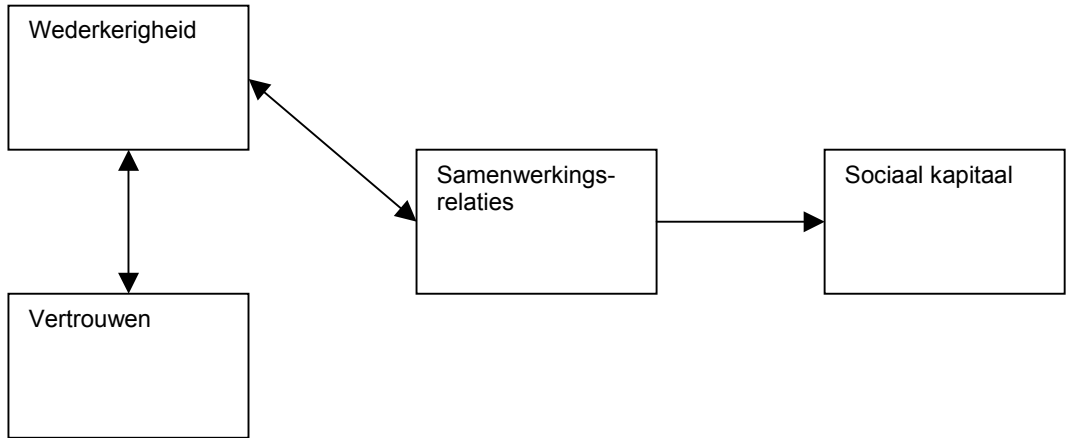
**Tolerantie:** Dit duidt op de noodzaak dat de samenwerkingsvorm open staat voor verschillende participanten met verschillende belangen. De participanten moeten respect hebben voor de belangen van de andere partijen. Ook moet het voor alle



belanghebbenden mogelijk zijn tot de samenwerking toe te treden. Ook als de belangen van de participanten botsen.

**Legitimiteit:** Dit gaat over de mate waarin het systeem beperkend of faciliterend is voor de participanten. Als het systeem teveel beperkingen oplegt aan de participanten neemt de legitimiteit af. Participanten moeten voldoende invloed kunnen uitoefenen op de beleidsvorming om het systeem legitiem te laten zijn. Wanneer het systeem te open is kan de (semi) overheid teveel invloed verliezen en bestaat het risico dat de uitvoerende organisatie niet achter het gevoerde beleid staat.

In figuur 6.2 wordt het analysekader van sociaal kapitaal schematisch weergegeven. Voordat er een goede samenwerkingsrelatie tussen participanten kan ontstaan moet er eerst sprake zijn van voldoende vertrouwen. Dat vertrouwen ontstaat en wordt in stand gehouden door transacties (onderlinge afspraken). Door afspraken met elkaar te maken en die na te komen ontstaat er wederzijds vertrouwen. Dit vertrouwen maakt het mogelijk betere afspraken te maken. Wederkerigheid staat ook in verband met de samenwerkingsrelaties. De transacties (afspraken) die tussen de participanten plaatsvinden komen voort uit verschillende samenwerkingsrelaties. Als de samenwerkingsrelaties goed verlopen kan het sociaal kapitaal toenemen.



*Figuur 6.2 Het analysekader van sociaal kapitaal.*

In hoofdstuk zeven zal aan de hand van de operationalisatie van zowel sociaal kapitaal als interactieve beleidsvorming de situatie in Schollevaar Oost worden geanalyseerd. In paragraaf 7.1 wordt aan de hand van het analysekader van interactieve beleidsvorming het beleid van Com-wonen onderzocht. Vervolgens wordt in paragraaf 7.2 met behulp van het hierboven behandelde analysekader over sociaal kapitaal de aanwezigheid van sociaal kapitaal in Schollevaar Oost behandeld. Hoofdstuk zeven wordt afgesloten met een derde paragraaf waarin een antwoord wordt gegeven op de deelvragen.



## Hoofdstuk 7 Analyse

In hoofdstuk zes heeft de operationalisering van interactieve beleidsvorming plaatsgevonden. Aan de hand van deze operationalisering wordt dit hoofdstuk opgezet. Allereerst zal gekeken worden naar de mate waarin Com-wonen interactief beleid voert. Hiervoor zal de participatieladder van Pröpper en Steenbeek (1998: 293) gebruikt worden. Sociaal kapitaal is in hoofdstuk zes geoperationaliseerd. Nadat de analyse van interactieve beleidsvorming is afgerond zal in dit hoofdstuk worden ingegaan op sociaal kapitaal in Schollebaar Oost.

### 7.1 Interactieve beleidsvorming

Aan de hand van de verschillende rollen die participanten kunnen uitoefenen op het beleidsvormingsproces zijn in de participatieladder (tabel 4.1) bijpassende bestuursstijlen genoemd. Bij het analyseren van het beleid dat Com-wonen voert zal gekeken worden welke rol de participanten hebben en welke bestuursstijl Com-wonen hanteert. Vervolgens wordt gekeken welke varianten (Hendriks en Tops 2000) van interactief beleid Com-wonen uitvoert. Als bekend is welke beleidsvarianten Com-wonen toepast en wat de rol van de participanten daarin is, wordt onderzocht of de omstandigheden in Schollebaar Oost interactieve beleidsvorming ondersteunen of juist onmogelijk maken. De voorwaarden hiervoor zijn behandeld in paragraaf 4.3 en geoperationaliseerd in paragraaf 6.1.

De bestuursstijlen die in de participatieladder genoemd worden zijn de faciliterende, samenwerkende, delegerende, open participatieve, gesloten participatieve, open autoritaire en de gesloten autoritaire stijl. Het beleid van Com-wonen is voor een deel open participatief en voor een deel gesloten participatief. Over beleid dat alleen Com-wonen aangaat zoals het aanstellen van bestuursleden is geen inspraak van buitenaf en wordt dus gesloten autoritair beleid gevoerd. Inspraak hierover is niet logisch omdat Com-wonen geen politieke partij is waarbij de leiders door de burgers worden gekozen.

Com-wonen voert veel open participatief beleid in Schollebaar Oost. Het project 'thuis in Schollebaar' heeft veel elementen van de open participatieve stijl. Dit project wordt door Com-wonen en de gemeente samen uitgevoerd. Com-wonen heeft samen met de gemeente een stappenplan opgesteld om de wijk op te knappen. Dit plan is via nieuwsbrieven, de lokale kranten en flyers aan de bewoners uitgelegd. De bewoners worden door Com-wonen uitgenodigd hun ideeën en wensen voor de wijk kenbaar te maken. De projectleiders hebben onder andere contact met huurdersvereniging

Eendracht. Daarnaast houdt Com·wonen in al haar complexen regelmatig vergaderingen met huurders. Hier kunnen huurders de plannen aanhoren die Com·wonen met de woningen in hun wijk heeft. Uit de discussies die hieruit volgen zal het beleid worden aangepast aan de wensen van de bewoners. Bewoners kunnen ook zelf agendapunten voorstellen en eigen onderwerpen ter sprake brengen. Veel bewoners dragen vergaderpunten aan die behandeld worden. Een neveneffect van het organiseren van deze gesprekken is dat de band tussen Com·wonen en haar huurders versterkt wordt. Ook stimuleert het de contacten tussen de huurders onderling. De vele klachten over gebrekkig onderhoud van groen in de wijk worden samen met de gemeente aangepakt. Ook worden donkere plekken rondom de woningen en flats beter verlicht op verzoek van de bewoners.

Tijdens de jaarlijkse klusweek wordt interactief wijkbeheer toegepast in Schollevaar Oost. Bewoners kunnen in klusweken aangeven wat er moet veranderen in de wijk. Zowel beleidsbepalers als uitvoerend personeel luisteren naar de adviezen en opmerkingen. Door de discussie die volgt op de adviezen van bewoners worden de onderhoudsprojecten aangepast. De meest urgente zaken worden meteen uitgevoerd en over de andere onderhoudstaken worden afspraken gemaakt. Bij deze klusweken zijn zowel Com·wonen als de gemeente betrokken. Wanneer er klachten zijn over wildgroei van bomen of struiken zullen deze snel gesnoeid worden. Wanneer er klachten zijn die niet direct verholpen kunnen worden zullen deze in een later stadium worden behandeld. In het teken van 'thuis in Schollevaar' wordt onderhoud verricht aan woningen en flatgebouwen. Hier kunnen bewoners het personeel van Com·wonen aanspreken en al hun ideeën en wensen ventileren.

Om teleurstellingen te voorkomen zoals die zich een aantal jaren geleden hebben voorgedaan wordt ook gebruik gemaakt van de gesloten participatieve stijl. De bewoners kunnen dan kiezen uit een aantal oplossingen van problemen of aangeven welk beleid hen het beste lijkt. Door vooraf aan te geven wat de mogelijkheden zijn neemt Com·wonen het risico van te hoge verwachtingen weg. Hierdoor neemt de kans op teleurstellingen sterk af omdat vooraf bekend was wat de mogelijkheden waren. Een open vraagstelling is soms te vaag of onduidelijk voor de bewoners. Wanneer de vraag niet goed begrepen wordt zullen de antwoorden ook niet juist zijn, Com·wonen kan dan niets met de reacties van haar huurders beginnen. Door de gesloten vraagstelling kan Com·wonen beter te weten komen wat de participanten willen. Omdat Com·wonen al in een vroeg stadium de bewoners probeert te betrekken bij de beleidsvoering wordt gesproken van interactief beleid. Het gevoerde beleid gaat namelijk een stuk verder dan alleen inspraak achteraf.

Het beleid dat Com-wonen voert in Schollebaar Oost kan omschreven worden als interactief wijkbeheer. De bewoners hebben inspraak in het beleid dat gevoerd wordt rondom het opknappen van woningen, openbare ruimten en buitenruimten. Het beleid dat Com-wonen voert wordt, zoals hierboven beschreven, aangepast aan de wensen van bewoners van Schollebaar Oost. In Schollebaar Oost is er geen sprake van Interactieve projectontwikkeling omdat de bewoners daarvoor te weinig bij het beleidsproces betrokken zijn. Het is de vraag of dit komt door de rol die de bewoners krijgen aangeboden van Com-wonen of omdat de bewoners geen interesse hebben in een actievere rol bij het opstellen van beleid. Uit de problemen die zich momenteel voordoen bij huurdersorganisatie Eendracht kan opgemaakt worden dat de huurdersparticipatie in Schollebaar Oost niet sterk is. Het motiveren van bewoners om deel te nemen aan inspraak over het beleid van Com-wonen is dan ook niet eenvoudig. Contact met huurders via een forum op internet heeft Com-wonen niet. Er is weinig kans op een constructieve discussie, blijkt uit onderzoek (Hendriks en Tops, 2000: 131). Daarnaast leven veel huurders van Com-wonen aan de onderkant van de samenleving. Ze hebben weinig geld en beschikken dus niet in ruime mate over een computer en internet. Een groot deel van de belanghebbenden kan dus niet deelnemen aan een internetdiscussie. Er wordt weinig respons verwacht om een internetdiscussie zinvol te maken.

Het beleid van Com-wonen in Schollebaar Oost is gematigd interactief. De bewoners kunnen in een vroeg stadium reageren op het beleid dat Com-wonen wil gaan voeren in Schollebaar Oost. Via bewonersvergaderingen in de complexen en huurdersvereniging Eendracht wordt invloed op het beleid uitgeoefend. De bewoners worden geprikkeld om mee te denken en hun ideeën aan Com-wonen kenbaar te maken. De bewoners hebben geen agendamacht, maar het is de vraag in hoeverre ze daar gebruik van zouden maken als ze die wel hadden. Com-wonen zou haar beleid nog interactiever kunnen maken door samen met de huurders de beleidsonderwerpen op de agenda te zetten. Er wordt dan wel een veel actievere rol van de huurders verwacht. Com-wonen past dus vooral de open en gesloten participatieve stijl toe. Beleid dat van invloed is op Schollebaar Oost wordt opgesteld met behulp van de adviezen van de huurders en intern beleid wordt opgesteld zonder inbreng van anderen.

## **7.2 Voorwaarden voor interactieve beleidsvorming**

In deze paragraaf zal worden onderzocht of de omstandigheden in Schollebaar Oost interactieve beleidsvorming ondersteunen. Zowel Com-wonen als de buurt moeten aan

een aantal voorwaarden voldoen voordat interactieve beleidsvorming zinvol kan zijn. Deze voorwaarden zijn in Paragraaf 4.3 geïntroduceerd en in 6.1 geoperationaliseerd.

Op de momenten dat Com-wonen tot interactieve beleidsvorming overgaat is openheid noodzakelijk. Voordat tot interactieve beleidsvorming besloten wordt moet het bestuur volledig achter het afstaan van een deel van haar beslistmacht staan. Bij het herinrichten van speelplaatsen of andere openbare ruimten staat het bestuur hier volledig achter. Ook zorgt Com-wonen op deze momenten voor een duidelijk beleidsproces zodat betrokkenen weten hoe gebruik te maken van hun invloed op de beleidsvorming. Voordat begonnen wordt aan het interactieve proces is Com-wonen duidelijk over de financiële ruimte en de kaders van de beleidsruimte. Zo voorkomt Com-wonen frustratie en teleurstelling achteraf.

In het verleden zijn er fouten gemaakt tijdens bewonersenquête's in Schollevaar Oost. Er werden toen geen grenzen gesteld in het onderzoek van de gemeente en Com-wonen. De verwachtingen van de bewoners waren erg hoog gespannen. Vooraf wisten de bewoners niet wat de financiële ruimte voor de oplossingen was, terwijl dit vooraf wel bekend had moeten zijn. De oplossingen die naar voren kwamen na de gesprekken met de bewoners bleken niet haalbaar te zijn. De bewoners voelden zich in de steek gelaten omdat hun moeite en inzet niet beloond werd met het oplossen van de problemen in Schollevaar Oost. Hiervan heeft Com-wonen geleerd en nu zijn de grenzen van de invloed van burgers vooraf voor iedereen duidelijk. Bij het project 'thuis in Schollevaar' heeft Com-wonen vooraf de kaders duidelijk aan gegeven. De huurders weten nu op welke beleidsonderwerpen ze invloed kunnen uitoefenen en aan welke voorwaarden het beleid moet voldoen.

De meerwaarde van participatie voor Com-wonen is tweeledig. Com-wonen hoopt op deze manier tot een beter beleidsresultaat te komen en tevens het sociaal kapitaal in de wijk te vergroten. Door huurders te betrekken bij het beleid wordt de hoeveelheid kennis uitgebreid wat moet leiden tot een beter resultaat. Daarnaast wil Com-wonen het draagvlak voor haar beleid vergroten door de inspraak. Door inspraak mogelijk te maken hoopt Com-wonen dat zowel voor het beleid dat interactief wordt gevoerd als voor regulier beleid het draagvlak toeneemt. Com-wonen heeft van tevoren duidelijk aangegeven wat ze van de participanten verwacht in de projecten. Ze verwacht vooral advies en kritische opmerkingen bij het aanpakken van problemen in Schollevaar Oost. De huurders krijgen te horen welke problemen Com-wonen wil gaan oplossen en ze denken mee over de oplossingen en het te voeren beleid.

Tussen Com-wonen en de huurders bestaat een constructieve relatie. Beide partijen weten dat ze elkaar nodig hebben en hebben vertrouwen samen tot een goed resultaat te komen. Com-wonen heeft de hulp en inzet van haar huurders nodig om het sociaal kapitaal in de wijk te laten toenemen. Zonder inzet van de bewoners heeft het interactieve proces geen zin en zodoende is Com-wonen afhankelijk van de bewoners. De huurders zijn weer afhankelijk van Com-wonen. Zonder gericht beleid van Com-wonen worden de problemen in Schollebaar Oost niet opgelost. De partijen zijn afhankelijk van elkaar en voldoen daarmee aan een essentiële voorwaarde voor het komen tot interactief beleid.

Com-wonen zorgt ervoor dat de onderwerpen die met behulp van interactief beleid worden behandeld geschikt zijn. De onderwerpen worden afgebakend van andere problemen en problemen die teveel expertise van de participanten vragen worden niet aan de hand van interactieve beleidsvoering behandeld. De bewoners krijgen veelal een afgebakend beleidsonderwerp waarover ze mee kunnen praten. Door zelf de beleidsonderwerpen aan de huurders voor te leggen wordt ervoor gezorgd dat de onderwerpen geschikt zijn voor interactieve beleidsvorming. Vervolgens kunnen de huurders kunnen zeggen hoe ze over bepaalde onderwerpen denken en wat volgens hen een passende oplossing is.

Op het moment dat Com-wonen een interactief proces start zorgt ze er voor dat voldoende personeel en middelen beschikbaar zijn om het project tot een goed einde te brengen. Aan het project 'thuis in Schollebaar' werkt een vaste groep werknemers fulltime. De projectleiders hebben een kantoor midden in de wijk en worden ondersteund door personeel op de vestigingen in Capelle aan den IJssel.

Na het behandelen van de voorwaarden voor het voeren van interactief beleid en de analyse van het gevoerde interactieve beleid van Com-wonen in Schollebaar Oost is het nu tijd om de aanwezigheid van sociaal kapitaal te onderzoeken. In de volgende paragraaf zal het sociaal kapitaal in Schollebaar Oost worden geanalyseerd aan de hand van het analysekader dat in paragraaf 6.2 is gepresenteerd.

### **7.3 Sociaal kapitaal in Schollebaar Oost**

Putnam heeft veel geschreven over sociaal kapitaal. Door zijn publicaties is sociaal kapitaal bij veel bestuurskundigen bekend en populair geworden. Hij stelt dat een sterke onderlinge band van burgers sociaal kapitaal vergroot. Hoe meer sociaal kapitaal er in gemeenschappen aanwezig is, hoe groter de welvaart en de efficiëntie van de overheid.

Omdat Com-wonen functioneert als een semi-overheid is de aanwezigheid van sociaal kapitaal voor haar belangrijk. Putnam heeft niet veel aandacht voor de relatie tussen burgers en de overheid. Woolcock heeft wel geschreven over sociaal kapitaal en de relatie tussen burgers en de overheid.

Het concept 'linking social capital', van Woolcock, is erg nuttig voor Com-wonen. In Schollebaar Oost moet de sociale samenhang versterkt worden door contact tussen Com-wonen en de huurders. Linking social capital houdt in dat het ook met een hiërarchische verhouding tussen de huurders en Com-wonen mogelijk is een sociale band op te bouwen. Door contact kan het onderlinge begrip vergroot worden alsmede het respect dat de partijen voor elkaar hebben. Door het contact dat de huurders hebben tijdens het overleg met Com-wonen ontstaat een onderlinge band. Door het contact met Com-wonen wordt de sociale samenhang versterkt. De huurdersvergaderingen die ze organiseert in haar complexen dragen bij aan de contacten tussen de huurders onderling. Deze onderlinge contacten zullen leiden tot meer sociaal kapitaal en een sterkere sociale samenhang in de complexen en in Schollebaar Oost. Het feit dat Com-wonen huurdersvergaderingen organiseert en haar huurders via 'thuis in Schollebaar' met elkaar in contact brengt vergroot dus het sociaal kapitaal.

Com-wonen heeft een machtspositie ten opzichte van haar huurders maar is ook van hen afhankelijk. Tussen Com-wonen en de huurders is sprake van een verticale samenwerkingsrelatie. Com-wonen heeft de macht het beleid te maken, maar ook om huurders bij de beleidsvorming te betrekken. Ondanks dat Com-wonen in hiërarchie boven haar huurders staat is ze van hen afhankelijk om tot goede beleidsvorming voor Schollebaar Oost te komen. Zonder de adviezen van haar huurders kan ze geen interactief beleid voeren terwijl dit wel nodig is om het sociaal kapitaal in de buurt te versterken.

Voor Com-wonen is het belangrijk dat er wederzijds respect en begrip is. Als dit er niet is kan er geen constructieve relatie worden onderhouden tussen Com-wonen en haar huurders. Zonder een goede relatie wordt de samenhang niet versterkt. Com-wonen is veel vertrouwen kwijt geraakt de afgelopen jaren. Als Com-wonen haar best blijft doen zal het respect en begrip voor Com-wonen blijven toenemen. Door toenemend vertrouwen zullen er meer huurders op vergaderingen afkomen omdat ze het idee hebben iets bij te kunnen dragen aan het gevoerde beleid. Als er meer mensen komen op de vergaderingen zullen er ook meer contacten ontstaan tussen de huurders. Door het versterken van de onderlinge band van huurders zal de sociale controle in de complexen die Com-wonen verhuurt toenemen.

Door diversiteit in de contacten van de huurders komen ze elkaar in verschillende omgevingen tegen. Huurders komen elkaar tegen in de supermarkt, bij vergaderingen met Com-wonen en ook bij gesprekken met de gemeente. Het is voor Com-wonen van belang veel mensen bij huurdersvergaderingen aanwezig te laten zijn omdat hierdoor de onderlinge contacten toenemen. Multiplexiteit komt niet veel voor, uit vraaggesprekken blijkt dat beleidsmedewerkers van Com-wonen nauwelijks huurders kennen in de privé-sfeer.<sup>22</sup> Het contact tussen de medewerkers van Com-wonen en haar huurders is dus vooral uniplex. De relatie tussen verschillende huurders die met Com-wonen in discussie gaan is wel multiplex. Vele huurders komen ook buiten de vergaderingen om bij elkaar op de koffie of spreken elkaar in de wijk.

De relatie tussen Com-wonen en sommige van haar huurders is duurzaam. De mensen die interesse hebben in het beleid van Com-wonen en zich actief opstellen blijven dat lange tijd doen. De contacten zijn bijna altijd van langdurige aard. Ook de contacten tussen de huurders die actief contact hebben met Com-wonen zijn duurzaam. Ze komen elkaar al jaren tegen bij vergaderingen en in de wijk, supermarkt of bij andere activiteiten. Het contact tussen huurdersvereniging Eendracht, het WOP Schollebaar en Com-wonen is ook duurzaam. Vanaf de oprichting van het WOP is er veel overleg geweest met Com-wonen. Er worden vrij veel afspraken gemaakt tussen Com-wonen en haar huurders en in overleg komen ze tot beleid. Ook tijdens de vergaderingen met het WOP en Eendracht legt Com-wonen zichzelf verplichtingen op na beleidsdiscussies. Er is sprake van redelijk veel transactionaliteit.

Tussen Com-wonen en de huurders is sprake van zowel algemene als specifieke wederkerigheid. De afspraken zijn soms heel nauw afgebakend, bijvoorbeeld wanneer Com-wonen nieuwe kozijnen plaatst en de huurder betere sloten op de deuren zet. Ook bij het betalen van de huur zijn de afspraken heel duidelijk, de huurder betaalt aan Com-wonen en mag in het huis wonen. Algemene wederkerigheid is er ook bij het betalen van de huur. De bewoner betaalt de huur en rekt erop dat Com-wonen de woning goed onderhoudt en snel reageert op vragen van de bewoners. Een andere keer zal Com-wonen een galerij opknappen en erop moeten vertrouwen dat de huurders er netjes mee om zullen gaan.

Vertrouwen van de huurders in Com-wonen is erg belangrijk. Als Com-wonen haar afspraken nakomt zullen de onderlinge verhouding verbeteren. Momenteel staan veel

---

<sup>22</sup> Ik heb in de vele gesprekken met de beleidsmedewerkers nooit iemand gehoord die ook privé met klanten omgaat. Bij de vraag of er privé met huurders werd omgegaan waarmee ook zakelijk contact was, werd altijd negatief geantwoord.



huurders in Schollevaar Oost gereserveerd tegenover Com·wonen. Ze zijn in het verleden vaak teleurgesteld door de vorige woningbouwcorporatie en het kost tijd het vertrouwen te herwinnen. Com·wonen doet in Schollevaar Oost haar best de bewoners goed in te lichten over de plannen. Zo weten de huurders dat Com·wonen druk bezig is de wijk op te knappen. Ook weten de huurders wanneer welke complexen worden opgeknapt door het tijdschema dat Com·wonen haar huurders heeft toegestuurd. Com·wonen wil door de plannen goed uit te voeren vertrouwen terugwinnen. Als het vertrouwen herwonnen is zal de samenwerking tussen Com·wonen en de huurders soepeler verlopen. Wanneer de huurders vertrouwen in het werk van Com·wonen hebben, zal onderling overleg versoepelen. Com·wonen kan dan de afgesproken taken uitvoeren zonder tegengewerkt te worden, uit argwaan, door de huurders. Het vertrouwen van de huurders zal voornamelijk institutioneel zijn. Als er door de bewoners veel wordt samengewerkt met enkele medewerkers van Com·wonen kan er ook persoonlijk vertrouwen ontstaan. In de projectmanagers in Schollevaar kan persoonlijk vertrouwen ontstaan. Dhr. Mastebroek en Mevr. Courtin zijn veel in de wijk aanwezig. Als de bewoners merken dat hun inzet vruchten afwerpt en de wijk voor hen prettiger wordt om in te leven en wonen ontstaat er naast institutioneel vertrouwen in Com·wonen ook persoonlijk vertrouwen in Mastebroek en Courtin. Voorwaarde is dan wel dat beiden de komende jaren in de wijk actief blijven.

Tussen Com·wonen en de huurders is veel solidariteit aanwezig met betrekking tot het aanpakken van de problemen in Schollevaar Oost. Er zijn soms wel verschillen in inzicht in hoe de problemen aan te pakken, maar het idee dat er iets moet gebeuren leeft bij iedereen.

Com·wonen wil contact met alle participanten om tot goed beleid te komen in Schollevaar Oost. Het lijkt er niet op dat Com·wonen bepaalde belanghebbenden buitensluit. De overlegvormen die er nu zijn bestaan al een lange tijd. Of het mogelijk is voor andere participanten om tot dit overleg toe te treden is me niet duidelijk. Ook is het niet bekend of er partijen zijn die graag in contact willen komen met Com·wonen om invloed op het beleid te kunnen uitoefenen maar dat niet kunnen. Het lijkt er niet op dat Com·wonen anderen buitensluit bij de interactieve beleidsvorming, maar hier is geen onderzoek naar gedaan en dus niet met zekerheid te zeggen.

Het interactieve beleid wordt door zowel het WOP als de huurdersvereniging Eendracht als legitiem beschouwd. Ze zijn tevreden over de mate waarin ze invloed op het beleid van Com·wonen kunnen uitoefenen.

Uit bovenstaande analyse kan opgemaakt worden dat er in Schollevaar Oost aan voldoende voorwaarden wordt voldaan om sociaal kapitaal aanwezig te laten zijn. Het grootste risico in Schollevaar Oost met betrekking tot het versterken van sociaal kapitaal is het gebrekkige vertrouwen in Com-wonen. Voordat er vertrouwen komt in Com-wonen zal ze zich eerst moeten bewijzen door goed beleid te voeren. Als het vertrouwen hersteld is kan het sociaal kapitaal toenemen door het beleid van Com-wonen. Zonder vertrouwen in het beleid zal het voor Com-wonen veel moeilijker zijn de huurders aan zich te binden. Nu volgt in paragraaf 7.3 het antwoord op de deelvragen. Het antwoord is natuurlijk al te lezen geweest in de laatste twee paragrafen, maar zal hieronder nog eens kort worden gepresenteerd. Na het beantwoorden van de deelvragen volgen in hoofdstuk acht de conclusie en enkele aanbevelingen.

#### **7.4 De deelvragen**

In deze paragraaf zal kort en bondig antwoord worden gegeven op de deelvragen zodat in de conclusie de centrale vraag beantwoord kan worden. In de paragrafen hierboven zijn de onderwerpen al uitgebreid behandeld. Door de analyses samen te vatten worden de deelvragen beantwoord.

##### **Deelvraag 1)**

*Welk interactief beleid voert Com-wonen in Schollevaar Oost?*

Het antwoord op de eerste deelvraag wordt verkregen door het in Schollevaar Oost gevoerde beleid door Com-wonen te analyseren aan de hand van de verschillende bestuursstijlen en varianten van interactieve beleidsvorming die in paragraaf 7.1 behandeld zijn.

Uit de analyse van de empirie blijkt dat Com-wonen haar interactieve beleid volgens de open participatieve stijl voert. Com-wonen bepaalt de agenda en laat de huurders een adviserende rol vervullen bij het opstellen van beleid bij de vraagstukken die in Schollevaar Oost spelen. De grenzen van het beleid worden van tevoren aan de bewoners meegedeeld en vervolgens volgt een open discussie over manieren om de problemen in de wijk aan te pakken. Aan de hand van de voorstellen van de huurders en de eigen expertise van Com-wonen wordt beleid opgesteld. Op de participatieladder van Pröpper en Steenbeek (1998: 293) neemt de open participatieve stijl de laagste trede in van interactieve beleidsvorming. Com-wonen voert dus een voorzichtige vorm van interactieve beleidsvorming.

## **Deelvraag 2)**

*Is er sociaal kapitaal in Schollebaar Oost en kan dit versterkt worden?*

Deze deelvraag wordt beantwoord aan de hand van het analysekader van sociaal kapitaal dat in paragraaf 7.2 is gepresenteerd. Ook wordt er een verklaring gegeven waarom sociaal kapitaal in de huidige aanwezig is en wat daar de oorzaken van zijn.

Uit de analyse van de gegevens blijkt dat er in Schollebaar Oost momenteel een beperkte hoeveelheid sociaal kapitaal aanwezig is. De actieve bewoners hebben veel contact met elkaar, maar er zijn ook veel inwoners die niet actief zijn in het WOP of een huurdersvereniging en zij hebben weinig contact met andere wijkbewoners. In Schollebaar Oost zijn veel voorwaarden aanwezig die het bevorderen van sociaal kapitaal door Com-wonen mogelijk maken. Er is wederzijdse afhankelijkheid omdat de huurders en Com-wonen elkaar nodig hebben om de zwakke punten in de wijk aan te pakken. Zonder inzet van de huurders heeft het geen zin beleid te maken en zonder Com-wonen ontstaat er geen beleid om de problemen op te lossen. Er bestaat solidariteit tussen Com-wonen en de huurders omdat beide dezelfde doelstelling hebben: het verbeteren van de leefbaarheid in Schollebaar Oost. Over hoe dit bereikt moet worden is niet iedereen het eens, maar van belang is dat iedereen de problemen wil aanpakken. Het enige zwakke punt met betrekking tot het versterken van sociaal kapitaal in Schollebaar Oost is het gebrek aan vertrouwen in Com-wonen bij de huurders. Door gebrekkig vertrouwen in Com-wonen is de relatie met haar huurders niet altijd constructief. Het respect en begrip voor het beleid van Com-wonen moet nog verder toenemen voordat er een goede constructieve relatie kan ontstaan. Doordat de relatie tussen Com-wonen en haar huurders duurzaam is weten de participanten wat ze aan elkaar hebben. Als blijkt dat Com-wonen de komende tijd de problemen in de wijk echt aan blijft pakken en haar afspraken na komt zal dit een positief effect hebben op het vertrouwen in Com-wonen.

## **Deelvraag 3)**

*Is er in Schollebaar Oost een positief verband tussen interactief beleid van Com-wonen en sociaal kapitaal?*

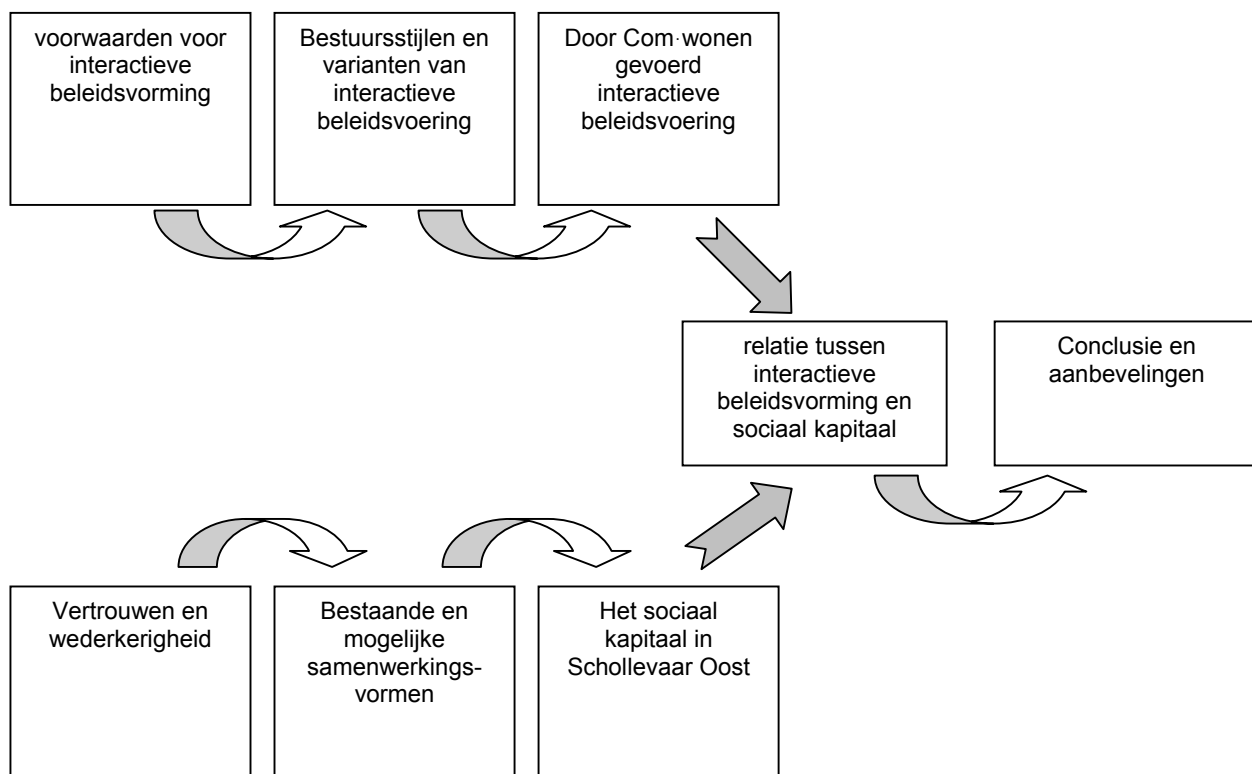
Door de antwoorden op de eerste twee deelvragen te combineren en tevens de analyse uit hoofdstuk vier en vijf te gebruiken wordt deelvraag drie beantwoord.

Uit het samenvoegen van de gegevens die eerder in deze scriptie genoemd zijn, komt naar voren dat interactief beleid onderling contact tussen bewoners in Schollebaar Oost kan versterken. Door mee te denken met Com-wonen over het te voeren beleid komen de huurders met elkaar in contact. Hierdoor kan de onderlinge band van de bewoners versterkt worden. Deze hechtere band leidt tot een versterking van het sociaal kapitaal in

Schollevaar Oost. Als er meer huurders mee discussiëren over het beleid van Com-wonen ontstaan er meer onderlinge contacten met als gevolg dat het sociaal kapitaal sterker zal toenemen. Wanneer meer en vaker inspraak geboden wordt door Com-wonen zullen meer mensen aan de inspraak deelnemen. Interactief beleid kan het sociale kapitaal versterken, terwijl een grotere hoeveelheid sociaal kapitaal meer interactieve beleidsvorming mogelijk maakt.

Als het sociale kapitaal toeneemt in Schollevaar Oost zullen de huurders beter voor hun eigen belangen opkomen. Door deel te nemen aan de interactieve beleidsvorming kunnen de huurders hun wensen kenbaar maken en invloed uitoefenen op het beleid van Com-wonen. Interactieve beleidsvorming en sociaal kapitaal kunnen elkaar dus versterken. Voor het bestaan van sociaal kapitaal en interactieve beleidsvorming is vertrouwen in Com-wonen belangrijk. Als er vertrouwen is in Com-wonen zullen er meer mensen deel nemen aan de interactieve beleidsvorming waardoor sociaal kapitaal kan groeien. Tevens leidt vertrouwen tot een betere relatie tussen Com-wonen en haar huurders. Als de relatie verbetert en het sociaal kapitaal in de buurt toeneemt zullen meer mensen deelnemen aan de interactieve beleidsvorming. De spil in de wisselwerking tussen sociaal kapitaal en interactieve beleidsvorming is dus vertrouwen. Nadat dit gezegd is keren we nu terug naar de derde deelvraag. De derde deelvraag kan bevestigend worden beantwoord. Tussen het interactieve beleid van Com-wonen en de sociale samenhang in Schollevaar Oost bestaat een positief verband.

Nu de drie deelvragen beantwoord zijn zullen in hoofdstuk acht de conclusie en de aanbevelingen worden gepresenteerd. Op de volgende pagina is in figuur 7.1 een schematische weergave gegeven van de manier waarop tot de conclusie gekomen is.



Figuur 7.1 Deelvragen en conclusies

## Hoofdstuk 8 Conclusie en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk zal antwoord worden gegeven op de centrale vraagstelling. Na het trekken van een conclusie over het beleid van Com-wonen in Schollevaar Oost zal een aantal aanbevelingen volgen over het te voeren beleid. De centrale vraagstelling luidt:

*“Wordt de sociale samenhang in de wijk Schollevaar Oost gestimuleerd door het gebruik van interactieve beleidsvorming door Com-wonen?”*

### 8.1 Conclusie

Met behulp van de in paragraaf 7.3 behandelde deelvragen zal een antwoord op de centrale vraagstelling worden gegeven. Uit het beantwoorden van de deelvragen is naar voren gekomen dat Com-wonen volgens de open participatieve stijl interactief beleid voert. Naar mijn mening is het niet mogelijk om momenteel in Schollevaar Oost een verdergaande vorm van interactieve beleidsvorming toe te passen. De huurders van Com-wonen hebben nog te weinig vertrouwen in Com-wonen om zich voor meer beleidsondersteunende activiteiten in te zetten.<sup>23</sup> Wanneer Com-wonen nu een verdergaande vorm van interactieve beleidsvorming zou toepassen in Schollevaar Oost zullen er weinig mensen zijn die actief mee willen denken over nieuw beleid.

Het betrekken van haar huurders bij beleidsvorming versterkt de band tussen Com-wonen en haar huurders. Tegelijkertijd neemt het contact tussen de huurders onderling toe omdat ze elkaar op de vergaderingen leren kennen. Door de vergaderingen krijgen de huurders gezamenlijke belangen wat de sociale samenhang tussen de huurders versterkt. Het is voor Com-wonen belangrijk zoveel mogelijk huurders naar deze vergaderingen te laten komen. Hierdoor leren meer mensen elkaar kennen waardoor de sociale samenhang nog meer toe kan nemen. Door middel van interactief beleid kan Com-wonen de bewoners meer bij haar beleid betrekken. Wanneer bewoners meer invloed hebben zullen ze meer animo tonen om naar de huurdersvergaderingen te komen. Het voordeel van meer huurders die mee vergaderen is tweeledig. Ten eerste zal dit het beleid van Com-wonen versterken. Als er meer huurders mee discussiëren komen er meer en betere ideeën op tafel te liggen. Door gebruik te maken van de kennis van

---

<sup>23</sup> Uit gesprekken die ik in de wijk met bewoners heb gehad blijkt dat veel mensen weinig vertrouwen hebben in Com-wonen. De mensen in de wijk zien Com-wonen als een onderdeel van de gemeente en voelen zich in de steek gelaten. Ze hebben het idee dat er niets aan de problemen in de wijk wordt gedaan en daarom het vertrouwen in overheidsinstellingen en Com-wonen verloren. Ik heb geen kwantitatief onderzoek gedaan naar het vertrouwen, maar dit is een beeld dat door veel bewoners met wie ik heb gesproken wordt opgeroepen.

zoveel mogelijk huurders wordt het beleid inhoudelijk beter. Com-wonen komt ten tweede meer van de huurders te weten waardoor het haar klanten beter leert kennen. Door de omgeving beter te kennen kan Com-wonen tot beter beleid komen. Als het beleid dat Com-wonen in samenspraak met haar huurders ontwikkelt in de smaak valt zal ook het imago van toenemen. Een verbeterd imago levert vertrouwen op van de huurders. Alleen met voldoende onderling vertrouwen is een goede samenwerking mogelijk.

Als Com-wonen het sociaal kapitaal in de wil buurt versterken moet ze eerst het vertrouwen van haar huurders winnen. Om dit te bereiken moet er een aantal jaren achtereen goed beleid gevoerd worden waardoor de wijk er op vooruit gaat. Als hierdoor het vertrouwen is gewonnen van de huurders is aan alle voorwaarden voldaan voor het versterken van het sociaal kapitaal volgens de theorie van Woolcock (Szreter 2002) Aan de voorwaarden van wederzijdse afhankelijkheid, solidariteit, een constructieve relatie duurzame samenwerking en onderling vertrouwen is al voldaan. Als de komende tijd het vertrouwen en de sociale samenhang in Schollebaar Oost toenemen kan Com-wonen na gaan denken over verdergaandere vormen van interactieve beleidsvorming. Zonder steun van de gemeente zal het voor Com-wonen veel moeilijker zijn om via interactieve beleidsvorming de sociale samenhang te versterken. Als de gemeente zelf ook interactieve beleidsvorming toepast zal het sociaal kapitaal in Schollebaar Oost sneller toenemen.

Er is dus beperkt sociaal kapitaal aanwezig, maar met het juiste beleid kan dit in enkele jaren sterk toenemen. Als het vertrouwen in Com-wonen de komende tijd toeneemt door het huidige interactieve beleid en de resultaten daarvan kan in de toekomst tot andere vormen van interactieve beleidsvorming worden gekozen. Com-wonen heeft de juiste keuze gemaakt om op deze manier te starten met interactieve beleidsvorming. Als Com-wonen doorgaat met het voeren van interactief beleid zal het sociaal kapitaal en daardoor de sociale samenhang in Schollebaar Oost toenemen.

Op de centrale vraagstelling kan bevestigend geantwoord worden. De sociale samenhang in Schollebaar Oost kan door interactieve beleidsvorming versterkt worden. Voorwaarde is dan wel consistent beleid waardoor het vertrouwen in Com-wonen toeneemt.

## 8.2 Aanbevelingen

Het is aan te bevelen dat Com-wonen doorgaat met het uitvoeren van interactief beleid. Wanneer het niet mogelijk is om interactief beleid te voeren moet geprobeerd worden inspraak te bieden aan de huurders. Om het interactieve beleid een groter positief effect te laten hebben op de sociale samenhang in Schollevaar Oost is het noodzakelijk dat het vertrouwen van de huurders in Com-wonen toeneemt. Het vertrouwen kan Com-wonen op een aantal manieren vergroten. Het voeren van interactief beleid wordt nogmaals genoemd omdat dit naast een positief effect op sociaal kapitaal ook een positief effect op het vertrouwen in Com-wonen kan hebben. Ook is het erg belangrijk dat Com-wonen duidelijk naar haar huurders communiceert. Door de huurders op de hoogte te stellen van het beleid weten zij waar ze aan toe zijn en waarop ze kunnen rekenen. De bewoners weten zo dat Com-wonen de problemen in de wijk wil oplossen en tevens worden te hoge verwachtingen voorkomen. Als de bewoners weten wanneer welke knelpunten worden aangepakt zal dit het begrip vergroten. Com-wonen moet natuurlijk wel de afspraken die ze maakt nakomen. Als de huurders merken dat de toezeggingen een tijd lang worden nagekomen kan het vertrouwen sterk toenemen. Een goede communicatie naar de huurders toe kan ook bestaan uit een campagne waarin Com-wonen de nadruk legt op de successen die ze met haar beleid boekt. Als de huurders en overige bewoners in de wijk vinden dat het beleid van Com-wonen succesvol is zal dit een positief effect hebben op het vertrouwen in de woningbouwcorporatie.

Als de sociale samenhang in Schollevaar Oost is toegenomen is het slim als Com-wonen na gaat denken over de wenselijkheid en het nut van het voeren van andere vormen van interactieve beleidsvorming. Bewoners kunnen bij een toegenomen sociaal kapitaal in de wijk meerinvloed krijgen bij interactieve beleidsvorming als Com-wonen een deel van haar beslismacht durft af te staan. Het is wel noodzaak dat Com-wonen bij haar interactieve beleid de gemeente betreft. Zonder medewerking van de gemeente heeft interactieve beleidsvorming door Com-wonen veel minder effect op de sociale samenhang in de Schollevaar Oost. De woningbouwcorporatie zal dus ook veel moeite moeten doen om haar interactieve beleid af te stemmen op dat van de gemeente en tevens de gemeente moeten proberen over te halen ook meer interactieve beleidsvoering toe te passen. De aanbevelingen worden op de volgende pagina puntsgewijs weergegeven.



- Com-wonen moet doorgaan met interactieve beleidsvorming
- Als dit niet mogelijk is inspraak bieden
- Vertrouwen van de huurders moet versterkt worden dmv
  - interactief beleid
  - consistent beleid
  - goede communicatie over het beleid
  - de toezeggingen nakomen
  - campagne waarin de resultaten van het goede beleid van Com-wonen worden benadrukt
- Op termijn nadenken over andere vormen van interactieve beleidsvorming
- De gemeente betrekken bij het interactieve beleid

Ik hoop dat Com-wonen iets heeft aan de bevindingen en adviezen die in deze afstudeerscriptie naar voren komen. Als Com-wonen het sociaal kapitaal in Schollebaar Oost wil versterken kan ze daarvoor heel goed gebruik maken van interactieve beleidsvorming. Als Com-wonen dit beleid goed voert zal er binnen enkele jaren veel meer sociale samenhang in Schollebaar oost zijn dan nu.



## Bijlage 1: Literatuurlijst

### 1.1 Literatuur

Bax E.H. (1991)

Organisatiecultuur, technologie en management in een veranderende samenleving. Het Spectrum, Utrecht.

Baarda, D.B., De Goede, M.P.M. en Meer-Middelburg, A.G.E. van der (2000)

Open interviewen, praktische handleiding voor het voorbereiden en afnemen van open interviews, Stenfert Kroese, Houten.

Baarda, D.B., De Goede, M.P.M. en J. Teunissen (2001)

Kwalitatief onderzoek, praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek, Stenfert Kroese, Groningen.

Berkelmans, V. (2000)

Interactieve beleidsvoering: uitdagingen in organisatie en management, een onderzoek naar de problemen die kunnen optreden bij deze nieuwe vorm van beleidsvoering en manieren om hiermee om te gaan. Katholieke Universiteit Brabant, Tilburg.

Edelenbos, J. (2000)

Proces in vorm : procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten. Lemma BV, Utrecht.

Edelenbos, J. en Monnikhof, R.A.H. (2001)

Lokale interactieve beleidsvorming : een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie. Lemma BV, Utrecht.

Field, J. (2003)

Social Capital. Routledge, London.

Giddens, A. (1996)

In defence of sociology : essays, interpretations and rejoinders. Polity Press, Cambridge.

Harberden, P van. (1998)

Stadsgesprekken en de bibliotheek, in: Bibliotheekblad, nr. 4.

Harberden, P van (2000)

Interactieve beleidsvorming, attractiviteit en slaagkansen, in: De Europese Gemeente, jrg. 35, nr. 5.

Hendriks, F. en Tops, P.E.W.M. (2000)

Stad in spagaat : institutionele innovatie in het stadsbestuur, Van Gorcum, Assen.

Holland, C. e.a. (1999)

Nieuwe instrumenten voor interactieve beleidsvorming: een verkenning van beleidsinnovaties in bits en bytes. Senter, 's Gravenhage.

Hollander, J. den (1998)

Dilemma's bij interactieve beleidsvorming, in: Openbaar bestuur, nr. 10.

Hooghe, M.R.J. (2000)

Sociaal kapitaal in Vlaanderen : een onderzoek naar de relatie tussen verenigingsleven en democratische politieke cultuur. Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam.

Hortulanus, R.P. (1995)

Stadsbuurten: bewoners en beheerders in buurten met uiteenlopende reputaties. VUGA, 's Gravenhage.

Kerkhoff, J.J.B. van en Ploeg, G.C.P. van der (1999)

Interactief werken in gemeenten, in: Overheidsmanagement, nr.4.

- Klinker, L.E.M. (2002)  
Beleed begint bij de samenleving. Een zoektocht naar de menselijke maat Over de essentie van interactief beleid maken. Lemma BV, Utrecht.
- Kuijpers, E.C.E. (2001)  
De interne connectie, een onderzoek naar de mogelijkheden en beperkingen van interne communicatie bij interactieve beleidsvoering op lokaal niveau. Katholieke Universiteit Brabant, Tilburg.
- Luhman, N. (1979)  
Organisation und Entscheidung. Westdeutscher Verlag, Opladen.
- Misztal, B.A. (1996)  
Trust in modern societies : the search for the bases of social order. Polity Press, Cambridge.
- Portes, A. (1998)  
Social capital: its origins and applications in modern sociology, Annual Review of Sociology, Vol. 24.
- Pröpper, I.M.A.M. en Steenbeek, D.A. (1999)  
De aanpak van interactief beleid : elke situatie is anders. Couthino, Bussum.
- Putnam, R.D. (1993)  
Making democracy work : civic traditions in modern Italy. Princeton University Press, Princeton NJ.
- Putnam, R.D. (2000)  
Bowling alone : the collapse and revival of American community. Simon & Schuster, New York.
- Schuyt, C.J.M. (1997)  
Sociale cohesie en sociaal beleid, Drie publiekscolleges in De Balie. De Balie, Amsterdam.
- Sennett, R. (2003)  
The fall of public man. Penguin, London.
- Swanborn, P.G. (1987)  
Methoden voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek, nieuwe editie, Meppel
- Szreter, S. (2002)  
The state of social capital: bringing back in power, politics and history. Artikel in Theory and Society 31.
- Tops, P.E.W.M. (1996)  
Verhalen over co-productie : de praktijk van politieke en bestuurlijke vernieuwing in Noord-Brabantse gemeenten. Katholieke Universiteit Brabant, Tilburg.
- Verschuren, P.J.M. (1994)  
De probleemstelling voor een onderzoek. Het Spectrum, Utrecht.
- Vorst, H.C.M. (1982)  
Gids voor literatuuronderzoek in de sociale wetenschappen. Boom, Meppel.
- Zwaan van der, A.H. (1995)  
Organisatie-onderzoek: leerboek voor de praktijk: het ontwerp voor onderzoek in organisaties, Van Gorcum, Assen.

## 1.2 Internetpagina's

<http://www.capelleaandenijssel.nl/>

<http://www.capelsewijken.nl>

<http://www.Com-wonen.nl>

<http://www.democracy-online.org>

<http://www.econtentinstitute.org>

[http://www.groupsupport.com/en/company/papers/1998\\_Beslissen\\_doe\\_je\\_niet\\_alleen.pdf](http://www.groupsupport.com/en/company/papers/1998_Beslissen_doe_je_niet_alleen.pdf)

<http://helpdesk.overheid.nl>

<http://www.obr.rotterdam.nl/>

<http://www.scp.nl/>

<http://www.sdu.nl/staatscourant/>

<http://www.teledyn.com>



## Bijlage 2: Lijst van geïnterviewden

Voorzitter huurdersvereniging Breed-/ Wisselspoor, Dhr. van Bart.

Mijn stagebegeleider bij Com-wonen. Kees Boeser, adviseur strategie en beleid.

Voorzitter van de huurdersvereniging Eendracht, Mevr. N. de Beer

Bestuurslid WOP-Schollevaar en voorzitter van de bewonersvereniging Bugel, Klazoen en Trompet.  
Mevr W. v/d Heide- Lavooy.

Coördinator beheer in Schollebaar Oost van Com-wonen, Dhr L. Mastenbroek.

Bestuurslid WOP-Schollevaar, Mevr N. Steenwoerd.

Opbouw werker Tarwewijk, Rotterdam zuid, Dhr. P. Steinmann

Projectleider 'Thuis in Schollebaar Oost', Dhr. J.Vellinga.



## Bijlage 3: memo van de werkgroep AIDA

### Werkgroep Aida:

Op 22 mei 2003 heeft een eerste rondje door de Aida plaatsgevonden. Hierbij waren de volgende personen aanwezig:

Namens WP:

- Willem Jungerius (wijkhuismeester)
- Corina de Jong (sociaal wijkconsulent)
- Leo Mastenbroek (technisch wijkconsulent)

Namens de gemeente:

- Angelique Hoppezak
- Ron Vermeulen

Tijdens de rondgang vielen een aantal zaken (negatief) op. Dit waren vooral het slechte onderhoud van het openbare groen, de openbare bestrating, het straatmeubilair (lantarenpalen, speeltoestellen enz) en de watergangen. Tevens lijkt er verschil te zitten, in het onderhoud aan het groen en de bestrating, tussen de huur en koopwoningen.

Bovenstaande punten gelden voor heel Schollebaar Oost en zouden dan ook breed aangepakt moeten worden.

Wat verder opviel was een groot aantal voor en achtertuinen, behorende bij huurwoningen, die niet of nauwelijks (door de bewoner) onderhouden worden. Het geheel geeft een verwaarloosde indruk. Een bewoner die toevallig huisvuil in een vuilcontainer wierp wist desgevraagd te melden dat steeds minder bewoners zich betrokken voelen bij hun wijk. De verhuisgeneigdheid wordt steeds groter ("wat moet je anders als je naast zo'n verwaarloosd zootje woont"). Doordat de wijk een slechte indruk wekt zullen nieuwe bewoners niet tot de gewenste doelgroep (bewoners die wel hun tuinen onderhouden en zich inzetten voor de wijk) behoren. Technisch mankeert er niet veel tot niets aan de woningen.

Naast de brede aanpak van het groen, de bestrating, het straatmeubilair en de watergangen zal de aanpak voor Schollebaar Oost dan ook vooral bestaan uit het aanspreken van bewoners op hun gedrag en een poging om dit gedrag positief te veranderen.