

De integrale aanpak van kwetsbare wijken

Hoe gemeenten en woningcorporaties in samenwerking met andere partijen fysieke en sociale aspecten van de herstructurering combineren.

J.P.T. van Hoorn
Utrecht, september 2007

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen

Berenschot Procesmanagement B.V.

De integrale aanpak van kwetsbare wijken

Hoe gemeenten en woningcorporaties in samenwerking met andere partijen fysieke en sociale aspecten van de herstructurering combineren.

Casestudie naar de herstructurering van drie vooroorlogse wijken:
Ondiep, Utrecht
Pathmos, Enschede
Tarwewijk, Rotterdam

Joost van Hoorn
Studentnummer 308196
Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Opleiding Bestuurskunde
Master Bestuur en Management van Complexe Ruimtelijke Ontwikkelingen

Scriptiebegeleider Erasmus Universiteit Rotterdam: prof. dr. E.H. Klijn
Tweede lezer Erasmus Universiteit Rotterdam: dr. J. Edelenbos
Stagebegeleider Berenschot Procesmanagement B.V.: ir. M.B. Kort

VOORWOORD

September 2007

Op 31 augustus 2006, nu op de kop af een jaar geleden, presenteerde ik op de Universiteit Twente mijn bachelorscriptie. Mijn toenmalige begeleider, Herman Oosterwijk, achtte mijn stuk toen een 7,5 waard en besloot dit cijfer naar beneden af te ronden opdat ik zou leren van de fouten die ik in deze thesis gemaakt had. In eerste instantie was ik daar niet zo blij mee, maar na nog eens goed over zijn opmerkingen nagedacht te hebben, kon ik leven met een 7. Ik nam mij echter wel voor van mijn fouten te leren en het bij mijn masterscriptie beter te doen.

Het is aan de lezer te bepalen of de kwaliteit van dit onderzoeksrapport bevredigend is. Deze scriptie vormt in ieder geval de markering van het einde van het studietraject dat mij langs drie Nederlandse universiteiten heeft gevoerd. In Enschede startte mijn studententijd en haalde ik mijn bachelordiploma bestuurskunde. In Utrecht volgde ik een minor sociale geografie waarmee ik mijn blik heb gefocust op ruimtelijke ontwikkelingen. Daaruit vloeide logisch voort dat ik de master bestuur en management van complexe ruimtelijke ontwikkelingen in Rotterdam zou gaan volgen. Deze master heeft mijn verwachtingen meer dan waar gemaakt en dat was niet mogelijk geweest zonder de docerende medewerkers van de vakgroep bestuurskunde van de Erasmus Universiteit. Daarvoor wil ik hen en in het bijzonder mijn begeleiders, de heren Klijn en Edelenbos, van harte danken. Uw heldere en waardevolle commentaar heb ik zeer op prijs gesteld en heeft mij enorm geholpen om het voorliggende rapport succesvol af te ronden.

Ten slotte wil ik Berenschot en in het bijzonder Michiel en Bastiaan bedanken voor de fijne stage die ik bij jullie heb kunnen lopen. Jullie hebben mij de mogelijkheid geboden om volop mee te werken in advies- en onderzoeksprojecten in de sfeer van de ruimtelijke ontwikkeling. Dit heeft mijn blik enorm verbreed en was als tweede werkervaring na de stage bij de Provincie Utrecht een verrijking.

Ik wens u veel plezier bij het lezen van deze scriptie.

Joost van Hoorn



SAMENVATTING

Inleiding

De aandacht voor kwetsbare wijken groeit in Nederland. Het gaat niet langer uitsluitend om de fysieke verbetering van wijken, maar steeds vaker ook om de aanpak van sociale, economische en integratieachterstanden. Daarnaast speelt ook veiligheid een belangrijke rol in het wijkgericht werken.

Bij stedelijke vernieuwingsprocessen zijn vaak veel partijen betrokken. Gemeenten en woningcorporaties zijn dominant aanwezig maar er schuiven ook scholen, zorg- en welzijnsinstellingen en projectontwikkelaars aan bij de aanpak van kwetsbare wijken. Stedelijke vernieuwingsprocessen worden aan de ene kant gekenmerkt door complexiteit in de besluitvorming en aan de andere kant door vervlechting van problemen. Hierdoor is het noodzakelijk dat er gebruik gemaakt wordt van een integrale aanpak. Dit houdt in dat fysieke, sociale en economische problemen in samenhang worden aangepakt en dat dit gebeurt in onderlinge afstemming tussen een grote verscheidenheid aan betrokken partijen.

Een integrale aanpak komt in de herstructurering van kwetsbare wijken echter vaker niet dan wel van de grond. Om deze reden wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van de volgende vraagstelling:

Welke invloed hebben de inhoudelijke complexiteit, het procesverloop en de organisatievorm van de samenwerking, op de mate waarin een integrale aanpak van kwetsbare wijken gehanteerd wordt?

Deel 1: Theoretisch kader

Op basis van theorieën uit de netwerkbenadering wordt de complexiteit van de herstructurering van kwetsbare wijken uitgesplitst naar twee vormen: inhoudelijke complexiteit en complexiteit van de samenwerking. Met betrekking tot de inhoudelijke complexiteit wordt in dit onderzoek de volgende hypothese gebruikt:

Hypothese 1:

Hoe groter de schaal van en verscheidenheid aan problemen die spelen in de wijk zijn, des te kleiner is de kans dat het lukt om een integrale aanpak van de wijk te hanteren.

Met betrekking tot de complexiteit van de samenwerking wordt de volgende hypothese gebruikt:

Hypothese 2:

Hoe groter de verschillen tussen de percepties van de bij de herstructurering betrokken partijen zijn, des te kleiner is de kans dat het lukt om een integrale aanpak van de wijk te hanteren.

Naast de complexiteit van de herstructurering wordt in dit onderzoek ook gekeken naar het verloop van het herstructureringsproces. Om te bepalen of een proces goed verlopen is, wordt gekeken naar de volgende aspecten: openheid, bescherming van kernwaarden van betrokken partijen, voortgang, inhoudelijke kwaliteit van en draagvlak voor besluiten. Met betrekking tot het verloop van herstructureringsprocessen wordt gebruik gemaakt van de volgende hypothese:

Hypothese 3:

Hoe beter het proces verloopt, dat wil zeggen hoe meer het proces verlopen is volgens de vijf opgestelde criteria, des te groter is de kans dat het lukt om een integrale aanpak van de wijk te hanteren.

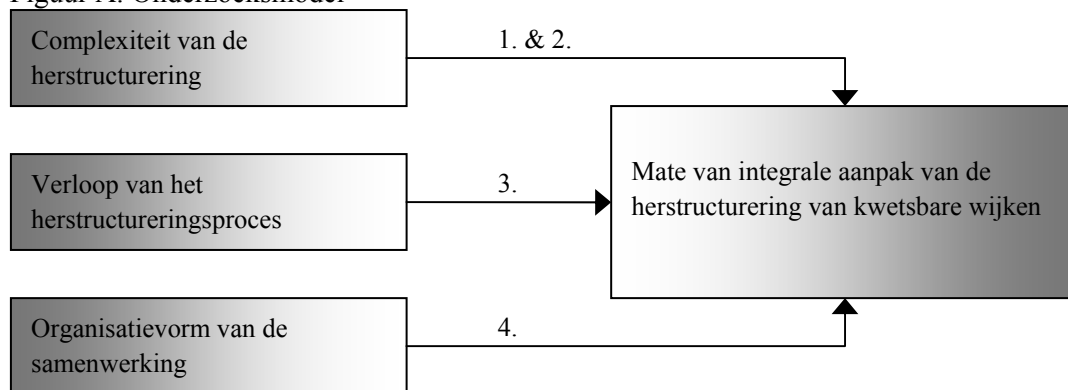
Tenslotte wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van een model om de organisatie van de samenwerking mee te typeren. Op basis van zeven dimensies kunnen organisatievormen ingedeeld worden in drie strategieën: strategie van wederzijdse afstemming, alliantiestrategie en strategie van bedrijfshiërarchie. Met betrekking tot de organisatie van de samenwerking wordt de volgende hypothese gebruikt:

Hypothese 4:

Hoe hechter de partijen die bij de herstructurering betrokken zijn hun samenwerking vormgeven, des te groter is de kans dat het lukt om een integrale aanpak te hanteren.

In figuur A wordt het onderzoeksmodel gepresenteerd zoals er in dit onderzoek gebruik van gemaakt wordt.

Figuur A. Onderzoekmodel



Deel 2: Empirische gegevens

Om de vraagstelling te beantwoorden en de hypothesen te toetsen zijn drie herstructureringswijken onderzocht: Ondiep in Utrecht, Pathmos in Enschede en de Tarwewijk in Rotterdam. Uit de gevonden gegevens blijkt dat de samenwerkende organisaties in de wijken moeite hebben om een integrale aanpak te hanteren. Vooralsnog lukt het alleen in Ondiep om de wijk integraal aan te pakken. Wanneer de wijken vergeleken worden met betrekking tot de mate waarin er in de wijken sprake is van inhoudelijke complexiteit, valt op dat de partijen in de Tarwewijk te maken hebben met relatief de grootste complexiteit. In Pathmos is sprake van relatief de minste complexiteit terwijl Ondiep een middenpositie inneemt.

Met betrekking tot het verloop van de bestudeerde processen verschillen de wijken aanzienlijk. In Ondiep is het herstructureringsproces het meest bevredigend verlopen. Ook het proces in Pathmos mag rekenen op een voldoende. Het verloop van het proces van de Wijkontwikkelingsmaatschappij Tarwewijk is echter zeer matig verlopen. Het lukt de partijen binnen deze organisatie niet om te redeneren vanuit de gezamenlijke belangen.

Tenslotte is ook met betrekking tot de organisatievorm van de samenwerking sprake van grote verschillen tussen de drie wijken. In Ondiep wordt gebruik gemaakt van de alliantiestrategie van samenwerking. In Pathmos is de samenwerking een stuk losser georganiseerd waardoor er sprake is van de strategie van wederzijdse afstemming. De WOM Tarwewijk neemt wat dit betreft een vrij bijzondere positie in. De WOM vormt een juridische entiteit waarin de gemeente, een woningcorporatie en een projectontwikkelaar samenwerken. Uit de analyse blijkt dat deze samenwerkingsvorm het meeste weg heeft van de strategie van bedrijfshiërarchie. In tabel A wordt een overzicht van de gevonden gegevens gepresenteerd.

Tabel A. Samenvatting conclusies per wijk

Wijk	Mate van integrale aanpak	Rangordening van wijken o.b.v. mate van inhoudelijke complexiteit *	Totaaloordeel t.a.v. het procesverloop	Organisatievorm van de samenwerking
<i>Ondiep</i>	Integrale aanpak	2	Goed	Alliantiestrategie
<i>Pathmos</i>	Nauwelijks integrale aanpak	3	Voldoende	Strategie van wederzijdse afstemming
<i>Tarwewijk</i>	Nauwelijks integrale aanpak	1	Matig	Strategie van bedrijfshiërarchie

* Uitleg: 1 = wijk met relatief de grootste complexiteit, 3 = wijk met relatief de minste complexiteit.

Deel 3: Analyse

Uit de analyse van de verzamelde gegevens kan een antwoord op de hoofdvraag gegeven worden:

- Een grotere mate van inhoudelijke complexiteit hoeft een integrale aanpak niet in de weg te staan. Doordat een grotere mate van inhoudelijke complexiteit wel intensievere aandacht vraagt van een groter aantal partijen, wordt het een stuk lastiger om het herstructureringsproces in goede banen te leiden en dus ook om een integrale aanpak te hanteren.
- Het procesverloop blijkt een vrij grote invloed te hebben op het al dan niet succesvol hanteren van een integrale aanpak van een her te structureren wijk. Een goed procesverloop biedt echter geen garanties op een geslaagde integrale aanpak.
- Met betrekking tot de organisatievorm van de samenwerking is gebleken dat zowel een te losse als een te hechte samenwerkingsvorm, een negatieve invloed heeft op de integrale aanpak van een wijk. Het evenwicht wordt enerzijds bepaald door een heldere organisatiestructuur en anderzijds door de participerende organisaties voldoende ruimte te bieden om vanuit hun eigen verantwoordelijkheid en werkorganisaties hun taken op te pakken. Hierop wordt in het volgende hoofdstuk teruggekomen.

Op basis van de verzamelde gegevens en de analyse, kunnen er een aantal aanbevelingen gedaan worden voor een integrale aanpak van kwetsbare wijken.

Aanbeveling 1: Bedenk oplossingen/maatregelen vanuit een samenhangende en breed gedragen probleemanalyse.

Een goede probleemanalyse maakt onderscheid in fysieke, sociale, economische en wellicht veiligheidsproblemen. Een dergelijke analyse sorteert daarmee direct voor op de maatregelen die bedacht kunnen worden om de problemen aan te pakken. Dit maakt het ook makkelijker om samenhang aan te brengen in het maatregelenpakket zodat de maatregel ter oplossing van het ene probleem, niet de oplossing voor een ander probleem frustreert.

Aanbeveling 2: Kies een samenwerkingsvorm die partijen bij het proces betreft en er aan verbindt, maar tegelijkertijd de ruimte biedt om vanuit hun eigen verantwoordelijkheid een bijdrage aan de aanpak van de wijk te leveren.

De aanbeveling is om een evenwicht te zoeken tussen enerzijds partijen stevig bij het proces betrekken en anderzijds partijen ruimte te bieden om vanuit hun eigen verantwoordelijkheden en belangen een bijdrage aan de aanpak van de wijk te leveren. Een heldere overlegstructuur kan daarbij helpen. Een overzichtelijke en periodieke overlegstructuur biedt partijen een arena om plannen, projecten en hun zorgen daarover op elkaar af te stemmen. Het is goed om van elkaar te weten wat de inspanningen, resultaten en problemen zijn. Dit bevordert de onderlinge betrokkenheid en maakt het mogelijk dat partijen elkaar kunnen helpen wanneer er zich ergens problemen voordoen.

Aanbeveling 3: Zorg voor voldoende aandacht voor het ontwerp en het management van het herstructureringsproces.

Veel stedelijke vernieuwingsprocessen verzanden in veel gepraat en maar weinig uitvoering. Het andere uiterste wordt gevormd door partijen die allemaal hun eigen ding doen maar nooit hun plannen op elkaar afstemmen. Aandacht voor het ontwerp van het proces kan helpen beide situaties te voorkomen. Door de ontwerpprincipes van De Bruijn e.a. te volgen – openheid, bescherming van kernwaarden van partijen, stimuleren van voortgang en inhoudelijk vruchtbaarheid – is het mogelijk om de probleemanalyse en de plan- en ideeënvorming zo succesvol te laten verlopen, dat hier in latere stadia van het proces niet op terug hoeft te worden gekomen. Niets is zo funest voor de voortgang van een proces dan partijen die eerder genomen beslissingen opnieuw ter discussie stellen.

INHOUDSOPGAVE

1.	INLEIDING – PROBLEEMORIËNTATIE	11
1.1	INLEIDING	11
1.2	PROBLEEMSCHEETS	11
1.2.1	Complexe besluitvorming bij stedelijke vernieuwing....	12
1.2.2	Vervlechting van problemen vraagt om een integrale aanpak	12
1.3	DOMINANTE PARTIJEN IN DE HERSTRUCTURERING	13
1.4	DOEL- EN VRAAGSTELLING	14
1.5	ONDERZOEKSAANPAK.....	14
1.6	RELEVANTIE	15
1.7	LEESWIJZER	16
	DEEL 1. THEORETISCH KADER.....	17
2.	THEORETISCH KADER	18
2.1	INLEIDING	18
2.2	VERANDERENDE INSTITUTIONELE CONTEXT.....	19
2.3	DE NETWERKBENADERING.....	20
2.3.1	Opkomst van de netwerksamenleving	20
2.3.2	Beleidsnetwerken.....	21
2.4	ONZEKERHEID IN DE OMGANG MET COMPLEXE PROBLEMEN.....	24
2.5	PROCESANALYSE	27
2.6	INTERORGANISATIONELE COÖRDINATIE.....	29
2.7	CONCLUSIE & HYPOTHESEN	31
3.	METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING – OPERATIONALISATIE.....	34
3.1	INLEIDING	34
3.2	VERANTWOORDING WERKWIJZE	34
3.2.1	Algemene kenmerken van sociaal-wetenschappelijk onderzoek.....	34
3.2.2	Type onderzoek	35
3.2.3	Selectie van onderzoeks- en waarnemingseenheden	36
3.2.4	Technieken van dataverzameling.....	36
3.2.5	Vragenlijst.....	37
3.2.6	Onderzoeksmodel	37
3.2.7	Deelvragen.....	38
3.3	OPERATIONALISATIE.....	38
3.3.1	Complexiteit van de herstructurering.....	38
3.3.2	Verloop van het herstructureringsproces	39
3.3.3	Coördinatie van de samenwerking	40
3.3.4	Uitkomsten herstructurering.....	41

DEEL 2. PRESENTATIE VAN EMPIRISCHE GEGEVENS	43
4. CASUSBESCHRIJVING ONDIEP.....	44
4.1 INTRODUCTIE ONDIEP	44
4.2 INHOUDELIJKE COMPLEXITEIT.....	45
4.2.1 Opgaven bij aanvang herstructurering	45
4.2.2 Betrokken actoren en percepties.....	47
4.3 PROCESVERLOOP.....	48
4.4 ORGANISATIEVORM VAN DE SAMENWERKING.....	50
4.4.1 Organisatie van de samenwerking in Ondiep.....	50
4.4.2 Gebruikte coördinatiestrategie in Ondiep	50
4.5 UITKOMSTEN/STAND VAN ZAKEN	52
4.6 INTEGRALE AANPAK	52
4.7 CONCLUSIE	52
5. CASUSBESCHRIJVING PATHMOS	54
5.1 INTRODUCTIE PATHMOS	54
5.2 INHOUDELIJKE COMPLEXITEIT.....	55
5.2.1 Opgaven bij aanvang herstructurering	55
5.2.2 Betrokken actoren en percepties.....	57
5.3 PROCESVERLOOP	57
5.4 ORGANISATIEVORM VAN DE SAMENWERKING.....	59
5.4.1 Organisatie van de samenwerking in Pathmos.....	59
5.4.2 Gebruikte coördinatiestrategie in Pathmos.....	60
5.5 UITKOMSTEN/STAND VAN ZAKEN	61
5.6 INTEGRALE AANPAK	61
5.7 CONCLUSIE	62
6. CASUSBESCHRIJVING TARWEWIJK	63
6.1 INTRODUCTIE TARWEWIJK.....	63
6.2 INHOUDELIJKE COMPLEXITEIT.....	64
6.2.1 Opgaven bij aanvang herstructurering	64
6.2.2 Betrokken actoren en percepties.....	66
6.3 PROCESVERLOOP	67
6.4 ORGANISATIEVORM VAN DE SAMENWERKING.....	69
6.4.1 Organisatie van de samenwerking in de Tarwewijk.....	69
6.4.2 Gebruikte coördinatiestrategie in de Tarwewijk	72
6.5 UITKOMSTEN EN STAND VAN ZAKEN	73
6.6 INTEGRALE AANPAK	74
6.7 CONCLUSIE	74

DEEL 3. ANALYSE	76
7. ANALYSE.....	77
7.1 INLEIDING	77
7.2 MATE VAN INTEGRALE AANPAK.....	77
7.3 REFLECTIE OP INHOUDELIJKE COMPLEXITEIT	78
7.3.1 Complexiteit van de opgave	78
7.3.2 Complexiteit in de samenwerking.....	79
7.4 REFLECTIE OP PROCESVERLOOP.....	81
7.4.1 Verschillen in procesverloop.....	81
7.5 REFLECTIE OP ORGANISATIEVORM VAN DE SAMENWERKING	82
7.5.1 Verschillen in organisatievorm van de samenwerking..	83
7.5.2 Losse en hechte samenwerkingsvormen vergeleken.....	84
8. CONCLUSIE, AANBEVELINGEN & REFLECTIE	86
8.1 INLEIDING	86
8.2 DE INTEGRALE AANPAK VAN KWETSBARE WIJKEN: EEN LASTIGE OPGAVE	86
8.3 CONCLUSIE INHOUDELIJKE COMPLEXITEIT.....	87
8.3.1 Beantwoording deelvraag complexiteit.....	88
8.4 CONCLUSIE PROCESVERLOOP.....	89
8.4.1 Beantwoording deelvraag procesverloop.....	89
8.5 CONCLUSIE ORGANISATIEVORM VAN DE SAMENWERKING	89
8.5.1 Beantwoording deelvraag organisatievorm.....	90
8.6 BEANTWOORDING HOOFDVRAAG.....	90
8.7 AANBEVELINGEN	91
8.7.1 Aanbevelingen voor in de praktijk	91
8.7.2 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek.....	93
8.8 REFLECTIE OP HET HERSTRUCTURERINGSproces VAN KWETSBARE WIJKEN	93
BIJLAGEN.....	95
Bijlage 1: Literatuurlijst.....	96
Bijlage 2: Overige bronnen.....	98
Bijlage 3: Geïnterviewde personen	100
Bijlage 4: Gespreksleidraad	101
Bijlage 5: Organogrammen.....	102
Bijlage 6: Vragenlijst.....	104
Bijlage 7: Antwoorden op de vragenlijst per wijk.....	107
Bijlage 8: Rondebeschrijvingen van de 3 herstructureringsprocessen	113
Bijlage 9: Gouden Regels voor sociaal fysieke projecten.....	123

1. INLEIDING – PROBLEEMORIËNTATIE

1.1 INLEIDING

Stedelijke vernieuwing is een veelbesproken onderwerp in zowel de lokale als de landelijke politiek. Met een programmaminister voor Wonen, Wijken en Integratie geeft het huidige kabinet gehoor aan de roep van professionals en samenleving om wijken, waar zich een opeenstapeling van problemen voordoen, grondig aan te pakken. Want de lijstjes met zogenaamde probleemwijken zijn er de laatste jaren niet korter op geworden: van 13 wijken onder minister Van Boxtel in 1998 naar 56 wijken onder minister Dekker tot 140 wijken onder minister Winsemius in 2006. De aanpak van de stedelijke vernieuwing is vaak gebaseerd op specifieke lokale omstandigheden en vraagt dus om maatwerk. De aard van de opgaven zorgt ervoor dat het onvermijdelijk is dat verschillende partijen op het niveau van de wijk de samenwerking zoeken. Om een integrale aanpak te bevorderen en het sectorale denken te doorbreken, zullen gemeenten en woningcorporaties steeds vaker de samenwerking moeten zoeken met partijen uit de markt en het maatschappelijk middenveld. Afstemming op wijk- en buurniveau tussen deze partijen en organisatie van de samenwerking, leidt tot nieuwe uitdagingen.

Dit hoofdstuk vormt de introductie op het onderzoek waarvan dit rapport verslag doet. In paragraaf 1.2 zal daarom begonnen worden met het schetsen van de problematiek waar het onderzoek zich op richt. Eerst zal het begrip herstructurering omschreven worden. Daarna volgt een uitleg van de complexiteit in de stedelijke vernieuwing enerzijds en een integrale aanpak van kwetsbare wijken anderzijds. In paragraaf 1.3 zal ingegaan worden op de twee dominante partijen in de herstructurering van kwetsbare wijken: gemeenten en woningcorporaties. In de vierde en vijfde paragraaf worden vervolgens de doel- en vraagstelling en de aanpak van dit onderzoek gepresenteerd. Nadat de relevantie van dit onderzoek is aangegeven in paragraaf 1.6, wordt de opbouw van dit onderzoeksrapport besproken in de leeswijzer.

1.2 PROBLEEMSCHETS

Stedelijke vernieuwing is de noemer waaronder allerlei stedelijke revitaliserings-, transformatie- of herstructureringsprojecten vallen. Het kan daarbij gaan om de vernieuwing van woonwijken, bedrijventerreinen of centrumstedelijke milieus zoals een stationsgebied of museumkwartier. Herstructurering van woonwijken is echter een bijzondere vorm van stedelijke vernieuwing:

“Het is een opgave, gericht op vergroting van de differentiatie van woon- en werkmilieus, daar waar de woonkwaliteit en de leefbaarheid onder druk staan. Het behelst dan ook meer dan de aanpassing van de woningvoorraad en de directe omgeving. Ook de infrastructuur, groenvoorzieningen, bedrijvigheid en overige voorzieningen binnen de wijk komen bij herstructurering aan de orde.” (VROM, 1997)

Eén van de opgaven die een vrij dominante rol speelt in de stedelijke vernieuwing, is de transformatie van de woningvoorraad in de stedelijke buiten-centrummilieus. Het gaat dan om woonwijken die buiten of dicht tegen het centrum van de stad aan liggen en voor of kort na de oorlog zijn gebouwd. In een deel van deze wijken is er sprake van een opeenstapeling van problemen: een zwakke economische structuur met weinig werkgelegenheid en dus een hoge werkloosheid, relatief veel mensen met lage inkomens, relatief veel allochtonen, een zwakke sociale en fysieke

leefomgeving en een eenzijdige woningvoorraad (SCP, 2006). Het beleid van de overheid is erop gericht de leefsituatie in deze wijken te verbeteren.

Er zijn echter twee zaken die het proces van stedelijke vernieuwing tot een ingewikkelde opgave maken. Ten eerste is de besluitvorming bij stedelijke vernieuwingsvraagstukken gecompliceerd. De oorzaken hiervan worden hieronder beschreven. Ten tweede is de aard van de problematiek in dergelijke wijken zo divers en zijn problemen onderling zo sterk met elkaar vervlochten, dat het lastig is om afstemming te organiseren tussen de verschillende betrokken organisaties en gemeentelijke diensten.

1.2.1 Complexe besluitvorming bij stedelijke vernieuwing

Er zijn een aantal aspecten die de complexiteit van de besluitvorming van stedelijke vernieuwingsprojecten verhogen (Kort, 2004: 57-60). Ten eerste zijn stedelijke vernieuwingsprojecten te typeren als ongestructureerde projecten. Vooraf is vaak niet duidelijk wat het probleem precies is en wat de mogelijke oplossingsrichtingen zijn. Verschillende partijen hanteren verschillende probleemdefinities en oplossingsrichtingen. Er is bovendien sprake van vervlechting met andere projecten en vervlechting van domeinen (fysiek, sociaal en economie). Het gevolg is dat vernieuwingsprojecten niet in isolement kunnen worden aangepakt, en zich ongestructureerd ontwikkelen.

Ten tweede start ieder vernieuwingsproject in een omgeving met een verleden. Daarmee is er sprake van een bepaalde mate van padafhankelijkheid. Dit houdt in dat keuzes uit het verleden van invloed zijn op de mogelijkheden van vandaag. Bovendien spelen grondposities van gemeenten, woningcorporaties, marktpartijen en particulieren een belangrijke rol in het vernieuwingsproces en in de keuze van samenwerkingspartners door de initiatiefnemer.

Ten derde worden bij stedelijke vernieuwingsprojecten vaak grote ambities opgesteld en is integraal werken een belangrijk speerpunt. Gemeenten wensen doorgaans geen genoegen te nemen met halve maatregelen, maar willen vaak een revolutionaire doorbraak realiseren. Daarbij wordt de koppeling tussen fysieke, sociale en economische aspecten in de herstructurering, oftewel het gebruik van een integrale aanpak, als doorslaggevend gezien.

Ten vierde kenmerken stedelijke vernieuwingsprojecten zich door grote onzekerheden en risico's. Kort (2004: 59) spreekt in dit verband over financiële, politieke en procesrisico's. Het gaat dan respectievelijk om de kosten en opbrengsten van het project, het draagvlak voor de plannen en om het samenwerkingsproces tussen de participerende partijen in het proces.

Ten slotte kennen stedelijke vernieuwingsprojecten een grote mate van dynamiek. Deze dynamiek wordt deels veroorzaakt door de langdurige looptijd van dergelijke projecten. Hierdoor kan de problematiek of de gewenste oplossingsrichting gedurende het project veranderen als gevolg van nieuwe ontwikkelingen zoals een nieuwe politieke kleur van de gemeenteraad, nieuw beschikbaar gekomen informatie of andere contextbepalende omstandigheden.

1.2.2 Vervlechting van problemen vraagt om een integrale aanpak

De problemen die zich in herstructureringswijken voordoen zijn zeer divers maar ook onderling sterk met elkaar vervlochten. Taal- en leerachterstanden zijn bijvoorbeeld van invloed op de kans op werk, terwijl werkloosheid de voedingsbodem is voor verslechterende sociale omstandigheden. Door de diversiteit aan problemen en opgaven die in een wijk spelen, zijn er ook veel verschillende partijen betrokken bij het revitaliseren van een wijk. De vervlechting van problemen op het

schaalniveau van de wijk, vraagt echter om afstemming van de activiteiten van de verschillende betrokken organisaties. Het gaat dan om een integrale aanpak van problemen en opgaven door de overheid en maatschappelijke organisaties zoals woningcorporaties, scholen, zorg- en welzijnsinstellingen en politie. De integrale aanpak komt tot uitdrukking in het grote stedenbeleid (GSB) van de rijksoverheid waarin sociale, economische en fysieke maatregelen de pijlers van het beleid vormen. Volgens Van der Pennen e.a. (2004) is het organiseren van de koppeling tussen fysiek en sociaal, naast een inhoudelijk, vooral een organisatorisch probleem. Het blijkt voor ministeries en gemeentelijke diensten bijzonder lastig om op een goede manier samen te werken. Dit staat een goede integrale aanpak vaak in de weg. Door sectoraal werken en denken is er een kloof ontstaan in de aandacht voor fysieke maatregelen enerzijds en economische en sociale maatregelen anderzijds. Een veel genoemde oorzaak hiervan is dat het effect van fysieke maatregelen makkelijker te bepalen is dan het effect van sociale maatregelen omdat het effect van fysieke maatregelen vaak beter meetbaar (kwantificeerbaar) is dan het effect van sociale maatregelen (voornamelijk kwalitatieve gegevens).

Complexiteit van besluitvorming en vervlechting van problemen vragen om een integrale aanpak van kwetsbare wijken. Koppeling van de verschillende aspecten van de herstructurering blijkt echter een lastig te vervullen opgave. Toch is een aanpak waarbij de aandacht voor de drie pijlers uit het grotestedenbeleid evenwichtig verdeeld wordt noodzakelijk. De problemen zijn daarvoor te sterk met elkaar vervlochten. Partijen zullen daarom de samenwerking moeten zoeken om gezamenlijk bij te dragen aan de oplossing van de problemen in een wijk. Het hanteren van een zogenaamde integrale aanpak blijkt echter bijzonder lastig. Vaak wordt er gefocust op fysieke verbetering van de wijk en blijft een goede sociaal-economische aanpak achterwege. Het ideaal van integraal werken blijft daardoor nog te vaak een ideaal.

Voor een integrale aanpak van kwetsbare wijken wordt de volgende definitie gehanteerd:

De integrale aanpak van kwetsbare wijken houdt in dat fysieke, sociale en economische problemen in samenhang worden aangepakt en dat dit gebeurt in onderlinge afstemming tussen een grote verscheidenheid aan betrokken partijen.

1.3 DOMINANTE PARTIJEN IN DE HERSTRUCTURERING

Er zijn twee partijen die een directe verantwoordelijkheid dragen voor en een cruciale rol spelen in de aanpak van kwetsbare wijken: gemeenten en woningcorporaties. Gemeenten behoren tot de eerste partijen die te maken krijgen met de achteruitgang van een wijk. Wanneer de kwaliteit van de huizen en woonomgeving daalt, zullen de prijzen voor de huizen ook zakken. Dit trekt minder draagkrachtige bewoners aan. Wanneer ook de sociale cohesie, de draagkracht van bewoners en de veiligheid in een wijk dalen, terwijl tegelijkertijd de sociale problemen zich opstapelen, komen deze problemen op het bordje van de sociale en stedenbouwkundige diensten van de gemeente terecht. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente om deze problemen aan te pakken. Daarnaast heeft de gemeente vaak veel kennis over de wijk en kan het veel capaciteit en expertise inzetten om de genoemde problemen aan te pakken.

Een andere partij die een dominante positie inneemt in de herstructurering van kwetsbare wijken is de woningcorporatie. De problemen waar de woningcorporatie tegen aanloopt zijn vergelijkbaar met de problemen waar de gemeente mee te maken krijgt. Specifieke problemen zijn het niet (kunnen) betalen van de huur door bewoners en de daling van de waarde van de huizen die in het bezit zijn van de woningcorporatie. Daarnaast hebben woningcorporaties belang bij bewoners die

betrokken zijn bij en zich verantwoordelijk voelen voor hun woning en hun directe woonomgeving.

Woningcorporaties spelen bovendien een cruciale rol bij de herstructurering van kwetsbare wijken. Dit heeft twee redenen. Ten eerste zijn woningcorporaties vaak de eigenaar van een groot deel van het woningenbestand in wijken die in aanmerking komen voor stedelijke vernieuwing. Daarmee hebben de corporaties ook een groot commercieel belang bij het opknappen van dergelijke wijken (Kort, 2004: 44). Ten tweede bezitten woningcorporaties doorgaans de financiële middelen om wijken op te knappen. De zogeheten ‘overmaat’ – het vermogen van woningcorporaties dat uitgaat boven het minimaal noodzakelijke weerstandvermogen – is door het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) vastgesteld op €10 miljard in 2002 (VROM-raad, 2003). Dit maakt woningcorporaties voor gemeenten en andere partijen een zeer aantrekkelijke speler om zaken mee te doen en een onmisbare partner in de stedelijke vernieuwing.

1.4 DOEL- EN VRAAGSTELLING

In de voorgaande twee paragrafen is duidelijk geworden dat de herstructurering van kwetsbare woonwijken ingewikkeld is omdat er sprake is van complexe besluitvormingsprocessen en complexe problemen en opgaven. Dit maakt het lastig om een integrale aanpak te organiseren tussen de verschillende aspecten van de herstructurering. Bovendien is aangegeven, dat gemeenten en woningcorporaties in het proces van herstructurering een dominante rol spelen, maar dat daarnaast de aard van de opgaven de betrokkenheid van andere partijen noodzakelijk maakt. In dit onderzoek wordt bestudeerd hoe de samenwerking tussen een grote verscheidenheid aan partijen vorm krijgt en welke soorten van samenwerking succesvol zijn. Het object van deze studie wordt gevormd door coalities in de herstructurering van kwetsbare woonwijken. Daarbij staan naast de structuur of het arrangement van deze coalities, de inhoudelijke complexiteit van de herstructurering en het procesverloop centraal. De doelstelling van dit onderzoek is:

Inzicht verschaffen in de wijze waarop gemeenten en woningcorporaties, een integrale aanpak van de herstructurering van kwetsbare wijken organiseren en verklaren hoe de inhoudelijke complexiteit, het procesverloop en de organisatievorm van de samenwerking tussen de betrokken partijen, van invloed zijn op de mate waarin een integrale aanpak gehanteerd wordt.

De vraagstelling van dit onderzoek is afgeleid van de doelstelling en luidt als volgt:

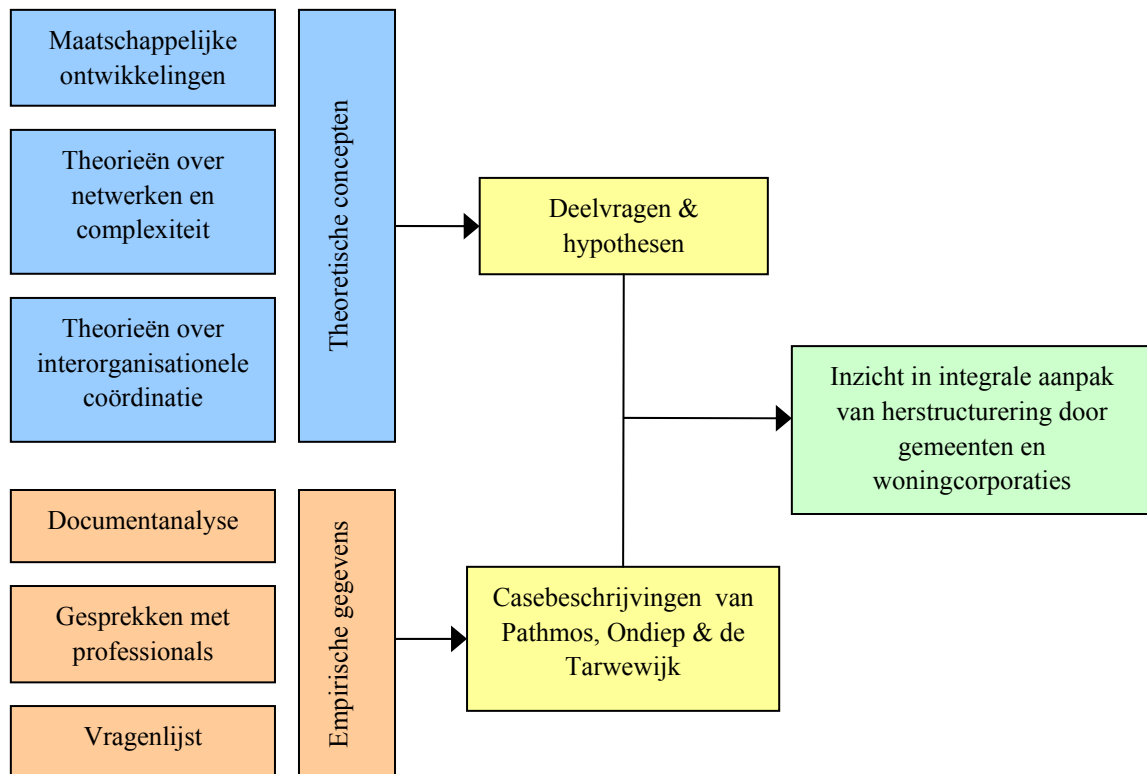
Welke invloed hebben de inhoudelijke complexiteit, het procesverloop en de organisatievorm van de samenwerking, op de mate waarin een integrale aanpak van kwetsbare wijken gehanteerd wordt?

1.5 ONDERZOEKSAANPAK

De empirische basis van dit onderzoek wordt gevormd door een casestudy naar de herstructurering van de Enschedese wijk Pathmos, de Utrechtse wijk Ondiep en de Tarwewijk in Rotterdam. Dit zijn drie vooroorlogse arbeiderswijken die allemaal zo rond de millenniumwisseling (opnieuw) begonnen zijn met de aanpak van de problemen die in deze wijken leefden. Om de hoofdvraag te beantwoorden staat in figuur 1.1 schematisch uitgewerkt hoe dit onderzoek aangepakt gaat worden. Deze aanpak is opgebouwd uit twee delen. Uit een aantal voor de bestuurskunde relevante theorieën over de netwerksamenleving, complexe besluitvorming en interorganisatorische coördinatie worden vier hypothesen afgeleid. Aan de hand van de deelvragen en hypothesen, zullen de drie

cases geanalyseerd worden door middel van documentanalyse, gesprekken met professionals van organisaties die werkzaam zijn in de wijken en een enquête waarin betrokkenen bij de herstructurering gevraagd wordt naar hun ervaringen met het verloop en de uitkomsten van het herstructureringsproces. Dit leidt tot een beschrijving van de drie cases, beantwoording van de onderzoeksvragen en inzicht in de wijze waarop gemeenten en woningcorporaties de integrale aanpak van de herstructurering vormgeven.

Figuur 1.1 Schematische weergave van de onderzoeksaanpak.



1.6 RELEVANTIE

Uit maatschappelijk oogpunt is de aanpak van kwetsbare woonwijken relevant omdat dit onderwerp de laatste jaren steeds vaker in de belangstelling van de politiek staat. De armoedediscussie maar ook de discussie over de integratie van minderheden, spitst zich in Nederland steeds meer toe op de geografische verschijning en concentratie van dergelijke problemen in stadswijken die vaak buiten het centrum van de grote steden liggen. Het is niet voor niets dat het huidige kabinet een speciale minister heeft ingesteld voor Wonen, Wijken en Integratie. Bovendien zijn er in Nederland veel wijken die op de één of andere manier voor herstructurering in aanmerking komen. Ten slotte blijkt uit de praktijk dat herstructureringsprocessen een lange doorlooptijd hebben. In het kader van deze overwegingen is het bijzonder relevant om te onderzoeken hoe verschillende organisaties, in samenwerking met elkaar, iets proberen te doen aan de achterstanden die in deze wijken voor komen. De wijze waarop er in verschillende wijken omgegaan wordt met fysieke, sociale en economische problemen is om deze reden bijzonder relevant. De relevantie wordt bovendien versterkt door het onderzoek toe te spitsen op de *integrale* aanpak van kwetsbare wijken. Oftewel, op dat onderdeel van de herstructurering van woonwijken dat vaak nog te weinig van de grond komt.

1.7 LEESWIJZER

In dit hoofdstuk is het probleem geschetst waar dit onderzoek zich op richt en is er toegewerkt naar een vraagstelling voor dit onderzoek. Het begrip stedelijke vernieuwing en de rol van de gemeenten en woningcorporaties in de herstructurering zijn nader toegelicht. Deze scriptie is verder opgebouwd in drie delen. In het eerste deel wordt het theoretisch kader van dit onderzoek gepresenteerd. In hoofdstuk 2 komen een aantal bestuurskundige theorieën aan de orde die inzicht verschaffen in het verloop van ruimtelijke ontwikkelingsprocessen. Deze theorieën worden gebruikt om aan het einde van hoofdstuk 2 een aantal hypothesen te formuleren. In het derde hoofdstuk zullen de theoretische concepten geoperationaliseerd worden naar goed meetbare indicatoren. Verder wordt er in dit hoofdstuk verantwoording afgelegd over de gebruikte onderzoeksmethode en zal de hoofdvraag uitgesplitst worden naar een aantal deelvragen.

Het tweede deel van dit onderzoeksrapport bestaat uit de presentatie van de gegevens die naar voren zijn gekomen uit de documentanalyse, de interviews en de antwoorden op de vragenlijst. Dit leidt tot een beschrijving van de drie onderzochte cases. De lezer wordt in deze hoofdstukken meegenomen in een beschrijving van de problemen en opgaven die speelden bij het begin van de herstructurering, het verloop van het herstructureringsproces en de organisatievorm van de samenwerking. Alledrie de hoofdstukken sluiten af met een paragraaf waarin de huidige stand van zaken beschreven wordt. Drie van de zes deelvragen zullen met deze beschrijvingen alvast beantwoord worden.

Het derde deel van dit onderzoek wordt allereerst gevormd door een hoofdstuk waarin de hypothesen getoetst worden en de beantwoording van de hoofd- en deelvragen plaatsvindt. De hypothesen en deelvragen vormen in hoofdstuk 7 de kapstok waaraan de analyse van de in het tweede deel gepresenteerde gegevens wordt opgehangen. Daarna zullen in hoofdstuk 8 per bestudeerde casus enkele conclusies getrokken worden. Dit zal uitmonden in een paragraaf waarin enkele inzichten in het verloop van herstructureringsprocessen met de lezer zullen worden gedeeld. Vervolgens worden er een aantal aanbevelingen voor de partijen die werkzaam zijn in de herstructurering van kwetsbare wijken gepresenteerd. Dit hoofdstuk sluit af met enkele aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

Deel 1. Theoretisch kader

2. THEORETISCH KADER

2.1 INLEIDING

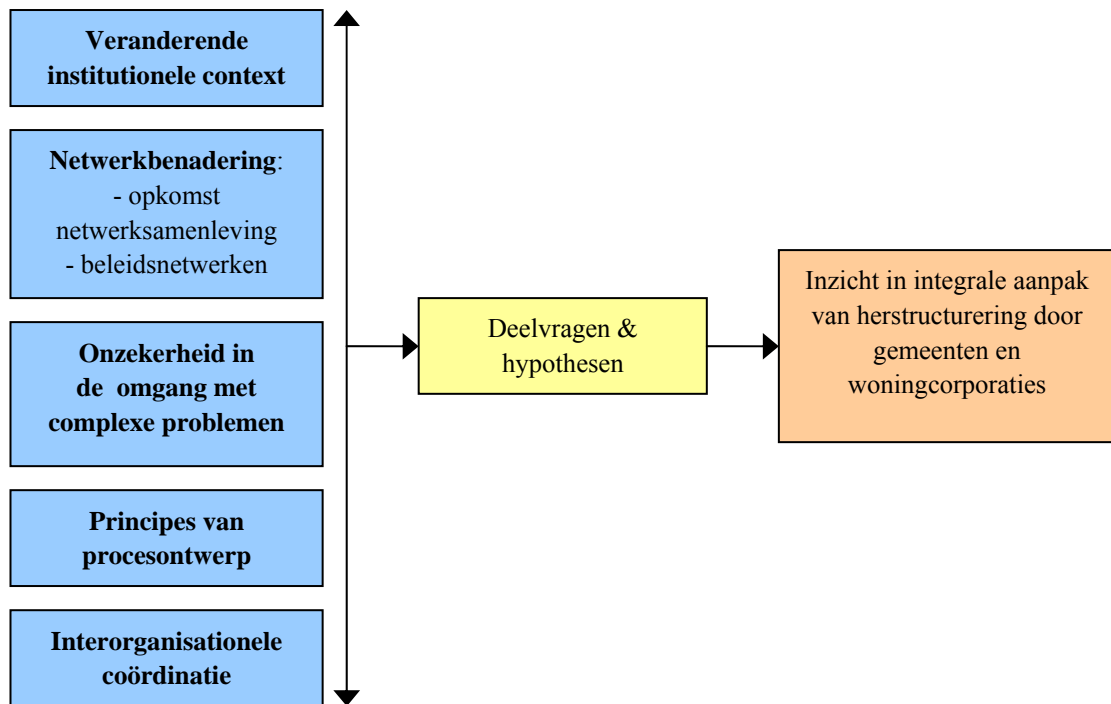
Stedelijke vernieuwingsprojecten vinden plaats in een veranderende samenleving. Centrale, door de overheid gedomineerde sturing van de maatschappij is niet langer een realistische manier om problemen in de samenleving op te lossen. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op veranderingen die in de maatschappij plaatsvinden en daarmee van invloed zijn op de vormgeving en werkwijze, het procesverloop en de uitkomsten van stedelijke vernieuwingsprojecten. Duidelijk zal worden dat in een zich veranderende maatschappij, de aanpak van het ene probleem afhankelijk is van de aanpak van het andere probleem. Een voorbeeld. Wanneer een gemeente en/of woningcorporatie investeert in de fysieke gesteldheid van de huizen in een wijk met als doel draagkrachtige mensen aan te trekken, kan dit teniet gedaan worden doordat er op het sociale vlak niet in de wijk is geïnvesteerd. De wijk kan bijvoorbeeld onveilig blijven en zijn slechte imago behouden met als gevolg dat draagkrachtige mensen liever ergens anders gaan wonen. Dit realistische voorbeeld laat zien hoe in de herstructureringspraktijk de oplossing van het ene probleem sterk afhankelijk is van de aanpak van het andere probleem. Zo zijn er nog tal van andere vormen van afhankelijkheden die een rol spelen in de herstructurering. Het is daarom van belang dat de problemen in samenhang bekeken worden en dat er in de herstructurering van kwetsbare wijken gebruik gemaakt wordt van een integrale aanpak. In het vorige hoofdstuk is al kort stilgestaan bij de integrale aanpak van herstructurering, maar wat houdt het nu precies in? Volgens Tops (2001) vat het begrip integraliteit samen te vatten in vier kernbegrippen: samenwerken, samenhang, afstemming en gemeenschappelijkheid.

Enkele uitspraken over integraal werken:

- *“Integraal beleid betekent in het gunstigste geval dat men vanuit de verschillende sectoren oog heeft voor mogelijke beleidseffecten op aanpalende beleidssectoren.”* Theo Haagendoorn, ministerie van Binnenlandse zaken, 2001.
- *“Integraliteit lijkt een beloftevol antwoord op bureaucratische pathologie van de verkokering, het onsamenvattend werken van verschillende organisatieonderdelen, waardoor concurrentie, verbrokkeling en gebrek aan afstemming ontstaan. Verspilling, irritatie en slecht onderhouden externe relatiepatronen zijn het gevolg. Integraliteit is het toverwoord dat deze deficiëntie moet verhelpen.”*
Pieter Tops, hoogleraar bestuurskunde KUB, 2001.
- *“Het biedt tegenwicht tegen de altijd aanwezige tendens tot oogkleppen (niet weten wat er écht in de stad gebeurt), verkokering (niet weten waar collega’s van andere afdelingen mee bezig zijn) en vakidioten (het heilig verklaren van bijvoorbeeld financiën of milieu).”*
Gerard de Kleijn, gemeentesecretaris in Amersfoort, 2001.

In de volgende paragrafen worden enkele theorieën besproken die betrekking hebben op de integrale aanpak van stedelijke vernieuwingsprojecten. Er wordt ingegaan op de veranderende institutionele context en de opkomst van de netwerksamenleving. Vervolgens wordt de factor onzekerheid in de omgang met, en besluitvorming bij, complexe problemen besproken. Hieruit zal naar voren komen dat de noodzaak tot een integrale aanpak van problemen wordt veroorzaakt door het complexe karakter van stedelijke vernieuwingsprojecten. Ten slotte wordt een theorie van strategieën van interorganisationele coördinatie behandeld. Deze theorie geeft meer inzicht in de wijze waarop organisaties hun activiteiten op elkaar kunnen afstemmen. Op basis van de wetenschappelijke ideeën en concepten die in de volgende paragrafen gepresenteerd worden, zullen aan het einde van dit hoofdstuk enkele hypothesen geformuleerd worden.

Figuur 2.1 Schematische weergave van het theoretisch kader.



2.2 VERANDERENDE INSTITUTIONELE CONTEXT

“The crucial challenge of metropolitan policy coordination is the spatial complexity of social and economic activities in the context of institutional fragmentation and the resultant diversity of power coalitions.”

Salet, Thornley & Kreukels, 2003, p.3.

De West-Europese verzorgingsstaten hebben volgens Salet e.a. (2003) vanaf de jaren '80 een institutionele transformatie doorgemaakt. Deze transformatie heeft drie oorzaken (Salet e.a., 2003: 3-14). Ten eerste is de overheid een minder proactieve rol in de economie en samenleving gaan spelen. De decentralisatie van bevoegdheden en de privatisering van staatsbedrijven zijn hier goede voorbeelden van. Met name de opening van de interne markt en de afbraak van protectionistische maatregelen in de landen van de Europese Unie, hebben een enorme verandering in de economie en samenleving teweeg gebracht. Ten tweede is er sprake van fragmentatie van besluitvorming over een groot aantal organisaties. Het paradigma van de overheid als centraal sturende “hand” boven de samenleving is vervangen door een paradigma waarin de overheid een meer bescheiden rol speelt en samen met marktpartijen, maatschappelijke organisaties, belangengroepen en burgers sturing geeft aan ruimtelijke ontwikkelingen in de samenleving. De trend dat een grote verscheidenheid van organisaties naast de overheid invloed uitoefent op besluitvorming, wordt vaak omschreven als de shift van *government* naar *governance* – een shift van rationele planning en centrale coördinatie, oftewel hiërarchische sturing, naar bestuurlijke samenwerking met nieuwe actoren (Mayntz, 1999). Ten slotte is er sprake van een herstructurering van intergouvernementele organisaties. Er is sprake van zowel internationalisatie (naar Europa) als decentralisatie (naar Provincies, Stadsregio's en gemeenten) van overheidstaken en -bevoegdheden. Nationale overheden doen afstand van vele verantwoordelijkheden die ze tijdens de jaren '50 en '60 als onderdeel van de ver-

zorgingsstaat hebben opgebouwd. Het gevolg van deze institutionele transformatie is een samenleving waarin sprake is van meer complexe relaties en samenwerkingsverbanden. Overheden op verschillende schalen houden zich vaak bezig met dezelfde onderwerpen, alleen dan vanuit andere taken en verantwoordelijkheden en niet georganiseerd volgens het top-downprincipe. Dit is een werkwijze waarbij verschillende overheidsniveaus samenwerken in coöperatieve machtscoalities, zowel binnen als buiten het overheidsdomein. De uitkomsten van deze institutionele veranderingen hebben gevolgen voor de wijze waarop stedelijke vernieuwingsprojecten worden georganiseerd. Er zijn meer partijen bij betrokken en er is meer behoefte aan een integrale werkwijze.

2.3 DE NETWERKBENADERING

2.3.1 Opkomst van de netwerksamenleving

“Private actors, social alignments, and citizens, have either important resources or the power to obstruct policy interventions. Therefore it is only through joint efforts and collaborative action that policy problems in a modern society can be solved.”

E.H. Klijn, 2006, p.3.

De institutionele transformatie die in de vorige paragraaf is beschreven, valt samen met een groot aantal processen die het gezicht van de samenleving drastisch veranderen. Processen van specialisatie, professionalisering, decentralisering, individualisering en informatisering zorgen voor een toenemende mate van fragmentatie van plekken, personen, groepen en organisaties waar belangrijke beslissingen genomen worden (Koppenjan & Klijn, 2004: 3). Het is niet langer reëel om te veronderstellen dat partijen zoals overheidsorganisaties in staat zijn om eigenstandig problemen op te lossen. In plaats daarvan is er sprake van toenemende wederzijdse afhankelijkheid tussen publieke en niet-publieke organisaties (De Bruijn e.a., 1993: 19). Fragmentatie van macht (autoriteit, hulpbronnen en controle) speelt daarbij een belangrijke rol (Klijn, 2006: 3). Daarnaast bevindt de samenleving zich in een proces van horizontalisering (Koppenjan & Klijn, 2004: 5). Peper (1999) definieert horizontalisering als “de culturele en sociale emancipatie van burgers, de informatietechnologische revolutie en de globalisering van economische verhoudingen.” Horizontalisering houdt voor de samenwerking tussen verschillende partijen in dat de (centrale) overheid niet langer topdown kan bepalen wat de rol van andere partijen in een stedelijk vernieuwingsproces is, maar dat de medewerking van andere partijen verkregen moet worden vanuit een proces van overtuigen, verleiden en onderhandelen. Ook Teisman (2006: 8) benadrukt dat organisaties in netwerken als zelfstandige entiteiten positie verliezen en het belang van de interactie tussen organisaties toeneemt.

Netwerksamenleving

Koppenjan & Klijn (2004: 3-5) noemen naast de hierboven genoemde processen een aantal ontwikkelingen die de opkomst van de netwerksamenleving karakteriseren. Zo is er sprake van toenemende vervlechting: vanwege toegenomen specialisatie en dynamiek in kennis- en productontwikkeling, worden er grotere afhankelijkheden tussen organisaties gecreëerd. De consequentie hiervan is dat organisaties voor het bereiken van hun doelen iedere keer opnieuw de samenwerking met steeds weer andere partijen zullen moeten zoeken. Zo ontstaat er een proces van globalisering waarin economische activiteiten steeds minder gebonden zijn aan geografische plaatsen of nationale grenzen. De omgevingen van bedrijven en overheden zijn van een dusdanig turbulent karakter dat negeren niet langer een optie is. Bedrijven en overheden zullen voor de vitaliteit van hun organisatie en voor het naar wens uitvoeren van taken en bevoegdheden, rekening moeten houden en contact moeten zoeken met bedrijven, overheden en andere organisaties uit hun omgeving. Bovendien zorgt onze complexe samenleving ervoor dat er niet langer sprake is van een hiërarchie van

waarden. Waardepluraliteit komt hiervoor in de plaats. De samenleving die door de vervlechting van al deze ontwikkelingen is ontstaan, is door Castells de *netwerksamenleving* gedoopt. De opkomst van de netwerksamenleving betekent voor de overheid dat ze beleid meer in interactie met anderen – burgers, bedrijven en belangenorganisaties – zal moeten gaan ontwikkelen en zich zal moeten richten op het sturen van netwerken en coalities van partijen.

2.3.2 Beleidsnetwerken

“Er ontrolt zich een context van wijzigende omstandigheden, veranderende handelingspraktijken en variaties in participanten en kluwen van reeksen beslissingen die in onderlinge interactie de uitkomsten van processen bepalen. Geen enkel besluit is daarbij doorslaggevend.”

G.R. Teisman, 2005, p.2.

De opkomst van de netwerksamenleving heeft ingrijpende gevolgen voor de wijze waarop besluitvorming in het (semi)publieke domein tot stand komt. Dit geldt met name bij ruimtelijke ontwikkelingsprocessen omdat deze bij uitstek gekenmerkt worden door deelname van meerdere partijen en tegengestelde belangen. Als gevolg van de ontwikkeling van het netwerkperspectief is het denken in beleidsnetwerken toegenomen. “Beleidsnetwerken worden opgevat als patronen van interactie tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich formeren rondom beleidsproblemen of beleidsprogramma’s” (De Bruijn e.a., 1993: 19). Een centrale aanname van de netwerktheorie is dat het voor actoren onmogelijk is om complexe problemen zelfstandig op te lossen als gevolg van wederzijdse afhankelijkheden tussen de bij een (beleids)probleem betrokken actoren. “Kernpremissie in het debat over beleidsnetwerken is dat geen van de actoren in staat is het verloop van beleidsprocessen volledig te domineren, als gevolg van de verschillende strategieën, de regels die actoren in interacties hanteren en het vermogen om hulpbronnen te mobiliseren” (Tatenhove & Leroy, 1995: 132). Actoren zijn voor de oplossing of aanpak van een bepaald beleidsprobleem afhankelijk van de inzet van middelen die in het bezit zijn of beheerd worden door andere actoren (De Bruijn e.a., 1993: 19).

Historische ontwikkeling netwerkbenadering

Vanuit historisch perspectief gezien vormt de netwerkbenadering een reactie op de eenzijdige top-down en bottom-up perspectieven (O’Toole & Hanf, 1990). Waar het topdown perspectief uitgaat van hiërarchie, gezag en controle en het bottom-up perspectief uitgaat van perfecte marktcondities en ruil, benadrukt de netwerkbenadering dat actoren in netwerken wederzijds van elkaar afhankelijk zijn (De Bruin e.a., 1993: 19). Zo zijn actoren in een hiërarchie ‘onderling verknoopt in stabiele relaties’, terwijl in de markt actoren als ‘los zand’ – zonder onderlinge relaties – aan elkaar hangen. Deze verouderde perspectieven op beleidsvoering leidde tot het falen van overheden. De Bruijn e.a. (1993) signaleren dat dit falen twee oorzaken kent. Aan de ene kant was er sprake van een ‘implementation gap’. Eenmaal geformuleerd beleid bleek in de uitvoering vaak nauwelijks mogelijk te zijn. Aan de andere kant was er sprake van een coördinatieprobleem binnen de overheid. Hiërarchie en centrale besluitvorming vormen een manier van overheidsingrijpen die te weinig rekening houdt met en niet berekend is op de onzekerheden van de hedendaagse complexe samenleving (De Bruijn e.a., 1993: 13). Netwerkmanagement vormt een manier van sturen die meer rekening houdt met de kenmerken van de complexe netwerksamenleving. Netwerkmanagement wordt gedefinieerd als “de wijze waarop actoren de structuur, het functioneren en of de beleidsuitkomsten van een beleidsnetwerk bewust trachten te beïnvloeden” (De Bruijn e.a., 1993: 23).

Probleemoplossing binnen een netwerk is een kwestie van interactie waarbij de actoren met een belang in de oplossing van het probleem, de coördinatie van hun percepties, activiteiten en institutionele arrangementen moeten zien te managen (Koppenjan & Klijn, 2004: 9). Beleidsnetwerken

laten zich kenmerken aan de hand van drie aspecten: veel (verschillende) actoren en percepties, veel (onderlinge) interactie en de structuur en regels van het netwerk.

Tabel 2.1 Verschillen tussen sturingsmodellen

Dimensies	Hiërarchie	Markt	Netwerk
<i>Analyse-niveau</i>	Relatie bestuurder / bestuurden	Relatie bestuurder / lokale actoren	Netwerk van actoren
<i>Perspectief</i>	Centrale sturende instantie	Lokale actoren	Interactie tussen actoren
<i>Karakterrelaties</i>	Hiërarchisch	Autonoom	Wederzijds afhankelijk
<i>Karakterisering interactieproces</i>	Neutrale implementatie van vooraf geformuleerde doelen	Zelfsturing met autonome beslissingen en wederzijdse aanpassing	Interactieprocessen waarin informatie, doelen en middelen worden uitgewisseld
<i>Succes criterium</i>	Realisatie van formele beleidsdoelen	Behoeftbevredestiging van lokale actoren	Totstandkoming van gezamenlijke probleemoplossing
<i>Faalfactoren</i>	Vage doelen, te veel actoren, gebrek aan informatie en controle	Gebrek aan hulpbronnen en beleidsvrijheid	Blokkades en gebrek aan prikkels voor samenwerking
<i>Aanbeveling voor sturing</i>	Coördinatie en centralisatie	Deregulering, privatisering en decentralisatie	Verbeteren condities voor samenwerking

Bron: De Bruijn, Kickert & Koppenjan, 1993, p. 22.

Actoren & percepties

Ten eerste zijn er in beleidsnetwerken veel actoren betrokken. Individuen, groepen of organisaties worden onderling verbonden door hun betrokkenheid of belang bij een specifiek beleidsveld (Oosterwijk & Coenen, 2003: 5). Nationale en regionale overheden (ministeries, provincies, stadsregio's) maken vaak kaders zoals beleidsnota's, structuurvisies en bestemmingsplannen waarbinnen ontwikkelingen op lokale schaal moeten worden aangepast. Belangrijk kenmerk van actoren in een netwerk is autonomie en het ontbreken van systemen van onder- of bovenschikking. Gelijkwaardigheid van actoren is een basisbeginsel binnen netwerken en bindt actoren ondanks het feit dat macht en hulpbronnen asymmetrisch verdeeld zijn (Oosterwijk & Coenen, 2003: 5).

De intensiteit van de betrokkenheid van actoren verschilt en wordt mede bepaald door het belang van een actor bij deelname in het netwerk. De ene actor heeft meer of minder belang bij de ontwikkelingen in het netwerk dan de andere actor. Bovendien heeft de ene actor meer invloed op de ontwikkelingen in het netwerk – bijvoorbeeld als gevolg van grondposities – dan de ander.

Een laatste kenmerk van actoren is dat ze hun gedrag baseren op de percepties die actoren hebben ten aanzien van de omgeving en de problemen die zich in die omgeving voordoen. Deze probleempercepties bepalen de richting waarin naar oplossingen gezocht wordt (Koppenjan & Klijn, 2004: 30). Dezelfde situatie kan dus door verschillende actoren verschillend beoordeeld en ervaren worden. Percepties zijn beelden van (Koppenjan & Klijn, 2004: 48) :

- *Problemen*: actoren hebben verschillende ideeën over de aard van het probleem maar ook over de urgentie en betekenis van het probleem.
- *Oplossingen*: verschillende actoren stellen vaak verschillende oplossingen voor. In de meeste gevallen hangt dit samen met de percepties die actoren hebben ten aanzien van de voor- en nadelen van oplossingen.
- *Andere actoren*: actoren kunnen verschillende percepties hebben ten aanzien van andere actoren in hun omgeving. Dit kan te maken hebben met de doelen die actoren nastreven, de hulpbronnen waarover ze beschikken, de strategieën die ze willen gebruiken, etc.

- *Ontwikkelingen in de omgeving*: actoren kunnen zeer verschillende percepties hebben ten aanzien van de aard en betekenis van ontwikkelingen in de omgeving.

Het verschil in percepties ten aanzien van al deze zaken leidt tot verschillende probleemdefinities tussen actoren. Deze probleemdefinities zijn aan de ene kant vrij statisch omdat ze gebaseerd zijn op de percepties en referentiekaders waarmee actoren naar verschijnselen kijken. Aan de andere kant zijn de probleemdefinities van actoren aan verandering onderhevig als gevolg van nieuwe informatie en inzichten. Referentiekaders van actoren werken echter als filters waardoor het vaak onvoorspelbaar is hoe veranderingen in percepties zich voltrekken. De betrokkenheid, het belang, de invloed en de percepties van verschillende actoren veranderen gedurende de tijd. Hierdoor kennen beleidsnetwerken een zeer dynamisch karakter.

Interactie

Ten tweede is er binnen beleidsnetwerken sprake van veel onderlinge interactie tussen de leden van het netwerk als gevolg van wederzijdse afhankelijkheden tussen actoren. Actoren zijn wederzijds afhankelijk van elkaar omdat geen enkel individu, groep of organisatie zelf de macht en de middelen heeft om zelfstandig ontwikkelingen tot stand te brengen. Doelrealisatie is daarom pas mogelijk wanneer actoren bereid zijn om onderling middelen – kennis, gezag, informatie, vaardigheden etc. – uit te wisselen en wederzijds gedrag aan te passen. Interactie tussen actoren leidt vervolgens aan de ene kant tot complexiteitsreductie omdat door de totstandkoming van verbindingen tussen actoren nieuwe ontwikkelingen mogelijk worden. Aan de andere kant zorgen dynamische interactiepatronen tussen actoren voor een vertroebeld zicht op de structuur van het netwerk.

Koppenjan en Klijn (2004: 114) noemen drie argumenten waarom interactie – wederzijdse afstemming en samenwerking – tot betere resultaten leidt dan “go-alone strategieën” van publieke actoren. Ten eerste zijn actoren hulpbronafhankelijk van elkaar waardoor het falen of succes van beleid afhankelijk is van de mee- of tegenwerking van andere actoren. Ten tweede is kennis over het probleem en de mogelijke oplossingen verspreid over meerdere actoren. Go-alone strategieën zullen tot minder goede oplossingen voor complexe problemen leiden dan wanneer ook de kennis van anderen wordt gebruikt om het probleem op te lossen. Ten derde zijn go-alone strategieën niet wenselijk omdat dan geen rekening gehouden wordt met de waarden van andere partijen voor de oplossing van complexe problemen. Eén en ander betekent dat bij de oplossing van problemen altijd de afweging gemaakt moet worden of de potentieel toegevoegde waarde van samenwerking met andere partijen, opweegt tegen de beperkingen en kosten van een dergelijke samenwerking. Als gevolg van wederzijdse afhankelijkheden, onderhouden actoren in beleidsnetwerken onderlinge relaties en interacties, waardoor uitwisseling van doelen, informatie en middelen plaats vindt.

Structuur en regels van netwerken

Relaties en interacties kristalliseren over tijd in een structuur, waarbij actoren min of meer vaste posities ten opzichte van elkaar aannemen. Omdat iedere actor wordt beïnvloed door veranderingen in zijn of haar omgeving (Jaffee, 2001: 210), veranderen de posities van actoren in netwerken voortdurend. Dit heeft invloed op de samenstelling van het netwerk waardoor het netwerk constant in beweging is. Deze dynamiek leidt tot een verhoging van de complexiteit voor de actoren in het netwerk. Om echter grip te krijgen op het netwerk, maken actoren gebruik van regels.

Regels reguleren het gedrag van actoren in netwerken in de zin dat ze voorschrijven welk gedrag is toegestaan en welke actoren kunnen participeren in welke (beleids)spelen, maar ze reguleren ook de opinie van het netwerk over de kwaliteit van producten en diensten die het netwerk levert (Koppenjan & Klijn, 2004: 77). Formele en informele netwerkregels maken interactie tussen actoren mogelijk door betekenis te verlenen aan acties van actoren. Daarmee zijn regels onmisbaar

voor de werking van netwerken. Regels kennen zowel een zeer duurzaam als veranderlijk karakter. Alleen wanneer regels voortdurend bevestigd worden door actoren zullen ze blijven bestaan. De toepassing van regels in specifieke situaties is vaak onzeker en vereist interpretatie. Deze interpretatie is een belangrijke bron van conflict over en verandering van regels. Het voordeel van regels is dat ze een zekere stabiliteit aanbrengen in het gedrag van actoren, zonder dat gedrag of de uitkomsten daarvan te bepalen. Klijn (1996: 64-66) onderscheidt twee type regels: arenaregels en interactieregels (zie tabel 2.2). Arenaregels verschaffen actoren een maatstaf om de aard van het netwerk en de arena waarin ze actief zijn te bepalen. Dit zijn de regels die de aard van het (beleids)spel bepalen. Interactieregels daarentegen, hebben een meer procedureel karakter en maken actoren bewust van wat wel en niet is toegestaan in een netwerk.

Tabel 2.2 Een typologie van regels

	Omschrijving	Aspecten	Voorbeelden
<i>Interactieregels</i>	Regels die de spelinteracties reguleren; regels dus die specificeren wat wel en niet toegelaten is in spelen tussen actoren	Toegang	- exclusiviteit - selectie - exitmogelijkheden
		Omgang	- (non)interventie - informatievoorziening conflict
<i>Arenaregels</i>	Regels die de spelsetting reguleren; regels dus die specificeren van welk type spel en netwerk er in een concreet geval sprake is	Werkelijkheid	- identiteit - product
		Beloning	- status - evaluatiecriteria
		Posities	- status - bevoegdheden

Bron: Klijn, 1996, p. 65.

2.4 ONZEKERHEID IN DE OMGANG MET COMPLEXE PROBLEMEN

“Government, business and civil society in our contemporary network society are increasingly faced with long-standing controversies over complex societal problems. ... These problems are characterized by a high degree of wickedness. This first manifests itself in the fact that the involved parties disagree not only about the solution, but even about the nature of the problem.”

Koppenjan & Klijn, 2004, p.1.

Koppenjan & Klijn (2004) betogen dat er binnen en rondom netwerken sprake is van drie soorten onzekerheid die zich voordoen in de omgang met complexe problemen en die het functioneren van netwerken beïnvloeden: cognitieve, strategische en institutionele onzekerheid.

Cognitieve onzekerheid

Cognitieve onzekerheid is onzekerheid over de natuur van complexe problemen (Koppenjan & Klijn, 2004: 6). Dan gaat het om de beschikbaarheid van informatie en kennis, maar ook over de wijze waarop actoren deze informatie en kennis verschillend interpreteren en beoordelen als gevolg van verschillende percepties en referentiekaders. Een perceptie is de wijze waarop een persoon of groep een bepaalde situatie beoordeeld of beleeft. Dit hangt vaak af van de persoonlijke en professionele achtergrond van die persoon of groep.

Probleempercepties kunnen verschillen ten aanzien van (Koppenjan & Klijn, 2004: 31):

- de bestaande of verwachte probleemsituatie (de kernvariabelen waaruit het probleem bestaat, de consequenties, de oorzaken en de omvang van het probleem);
- de mogelijke situatie (mogelijke veranderingen en de mate waarin oplossingen voorhanden zijn);
- de gewenste situatie en de maatstaven om de gewenste situatie mee vast te stellen.

Cognitieve onzekerheid komt voort uit de vraag hoe een bepaald probleem moet worden aangepakt. Voor veel ruimtelijke vraagstukken zijn geen eenduidige of gezaghebbende oplossingen voorhanden (De Bruijn e.a., 2002: 22). Dit komt doordat er geen objectiveerbare informatie beschikbaar is en/of doordat er geen consensus is over de normen die bij de probleemoplossing gehanteerd moeten worden. Dit zijn dan ook de twee dimensies aan de hand waarvan problemen getypeerd kunnen worden. Aan de ene kant speelt de vraag in welke mate er onder actoren overeenstemming bestaat over waarden, doelstellingen, standaarden, principes en ideeën. Aan de andere kant speelt de vraag of er consensus bestaat over de feiten en kennis die nodig zijn om het probleem op te lossen. Hoppe en van de Graaf (1996: 46) formuleren het als volgt: “In elk probleem worden twee ongelijksoortige ‘elementen’ met elkaar verbonden: maatstaven of normatieve elementen, en situaties of toestanden, dus empirische of feitelijke elementen.” Uit deze twee dimensies volgen vier typen van problemen (zie tabel 2.3).

Bij een gestructureerd probleem is sprake van zowel overeenstemming over de waarden en (eind-)doelen die in het geding zijn, als over de kennis die nodig is om het probleem op te lossen. De meest geschikte manier om dit probleem op te lossen is door het goed te ‘managen’. Bij problemen die niet gestructureerd kunnen worden is er sprake van een situatie waarin weinig consensus bestaat over de waarden en (eind-)doelen, terwijl er wel grote overeenstemming is over de kennis die nodig zou zijn om het probleem op te lossen. Dit probleem kan het beste aangepakt worden door het probleem te ‘pacificeren’. Dit kan door de betrokkenen zo te benaderen dat er een gezamenlijke probleemdefinitie opgesteld kan worden. Indien dit lukt, verschuift het niet te structuren probleem naar een gestructureerd probleem en kan er snel een goede oplossing voor gevonden worden. Bij een matig gestructureerd probleem bestaat er grote consensus over de waarden en (eind-)doelen die in het geding zijn, maar verschillen actoren van mening over de kennis die nodig is om het probleem op te lossen. ‘Onderhandelen’ over wat nu eigenlijk de beste aanpak voor het probleem is, is bij dit probleem de beste beleidsstrategie. Bij ongestructureerde problemen ontbreekt er ten slotte overeenstemming over zowel de waarden en (eind-)doelen die in het geding zijn, als over de kennis die nodig is om het probleem op te lossen. Dit maakt dit type van problemen uiterst complex waardoor het beleid gericht moet zijn op ‘leren’ door het beleidsproces heen. In stedelijke vernieuwingsprocessen is vaak sprake van het laatste type problemen vanwege het unieke karakter van dergelijke processen waardoor er vaak weinig of geen overeenstemming is over de benodigde kennis als over waarden en (eind-)doelen die in het geding zijn.

Tabel 2.3 Probleemtypen

	Weinig consensus over de waarden en de (eind)doelen die in het geding zijn	Hoge mate van consensus over de waarden en (eind)doelen die in het geding zijn
Weinig consensus over de kennis die nodig is om het probleem op te lossen	Ongestructureerd probleem	Matig gestructureerd probleem
Hoge mate van consensus over de kennis die nodig is om het probleem op te lossen	Probleem kan niet gestructureerd worden	Gestructureerd probleem

Bron: Oosterwijk, 2004, p.10.

Strategische onzekerheid

Actoren formuleren doelen op basis van de percepties die ze hebben met betrekking tot de aard van het probleem, de voorhanden zijnde oplossingen, andere actoren en ontwikkelingen in de omgeving (Koppenjan & Klijn, 2004: 48). Om hun doelen te bereiken kunnen actoren, afhankelijk van de situatie, verschillende strategieën inzetten (zie tabel 2.4). Partijen gedragen zich in netwerken strategisch, wanneer zij hun gedrag en hun omgang met anderen in dienst stellen van de optimale behartiging van hun eigen belangen (De Bruijn e.a., 2002: 26). De belangen en percepties van actoren lopen echter uiteen waardoor het (strategisch) gedrag van actoren zeer onvoorspelbaar en veranderlijk is. Koppenjan & Klijn (2004) betogen dat dit kan leiden tot *strategische onzekerheid*. Strategische onzekerheid komt voort uit de strategische keuzes die actoren maken met betrekking tot de wijze waarop ze complexe problemen verwoorden (Koppenjan & Klijn, 2004). Hierdoor wordt voor actoren de omgang met ongestructureerde problemen nog eens extra gecompliceerd. Onverwachte strategische wendingen zijn dan ook een wezenlijk kenmerk van interactieprocessen die gepaard gaan met bijzonder complexe (*wicked*) problemen (Koppenjan & Klijn, 2004: 7). Omdat ook in de herstructurering van kwetsbare wijken de belangen en percepties van actoren vaak uiteenlopen, moeten de partijen ernstig rekening houden met strategisch gedrag en de bijkomende onzekerheden.

Tabel 2.4 Strategieën

Strategieën	Uitwerking
<i>Go alone strategies</i>	Een actor heeft een eigen substantiële oplossing bedacht voor een beleidsprobleem en probeert deze zelfstandig te realiseren ondanks zijn afhankelijke positie in het netwerk. Deze houding kan weerstand en blokkades bij andere partijen uitlokken.
<i>Conflictual strategies</i>	Middels deze aanpak probeert een actor oplossingen of beleidsmaatregelen tegen te houden, omdat deze ingaan tegen de wensen en belangen van de eigen partij.
<i>Avoidance strategies</i>	Indien partijen weinig interesse hebben in een onderwerp of niet bereid zijn kosten te maken die gepaard gaan met conflicten, kiezen zij voor deze strategie. Er bestaat niet direct weerstand tegen bepaalde oplossingen, maar actoren nemen toch een passieve en conflictvermijdende houding aan.
<i>Cooperative strategies</i>	Actoren die zich bewust zijn van hun wederzijdse afhankelijkheden zullen alles doen om andere partijen te interesseren voor de eigen plannen. In een onderhandelingsproces proberen zij vervolgens het meest bevredigende resultaat voor de eigen organisatie uit de strijd te slepen.
<i>Facilitating strategies</i>	Deze strategie komt voort uit het idee dat samenwerking noodzakelijk is voor het creëren van win-win situaties. Actoren proberen transactiekosten te verlagen, duurzame relaties op te bouwen of ze voelen zich verantwoordelijk voor de uitkomst van het proces. Men richt zich dan ook op het samenbrengen van partijen en het bemiddelen in conflicten.

Bron: Koppenjan & Klijn, 2004, p. 49.

Institutionele onzekerheid

Institutionele onzekerheid komt voort uit het feit dat actoren werken vanuit verschillende institutionele achtergronden. Deelnemers aan beleidsspelen in netwerken hebben niet alleen verschillende percepties, doelen en belangen, maar ze komen ook voort uit verschillende organisaties, bestuurlijke lagen en netwerken (Koppenjan & Klijn, 2004: 7). Dit brengt allerlei problemen met zich mee. Verschillende actoren zullen bijvoorbeeld gewend zijn aan en gebruik maken van andere regels. Actoren spreken als het ware niet dezelfde taal waardoor er misverstanden kunnen ontstaan. Institutionele onzekerheid kan dan ook leiden tot onduidelijkheid over de plek waar belangrijke beslissingen genomen worden. Het ontbreken van gezamenlijke netwerkregels zorgt er voor dat de kosten die nodig zijn om de interactie te laten plaatsvinden, stijgen en interactie niet gefaciliteerd wordt.

Een goed voorbeeld van institutionele onzekerheid is de moeite die bedrijven en overheden hebben in hun omgang met elkaar in publiek-private samenwerkingsvormen (PPS). Klijn en Teisman

(2002: 14) beschrijven de spanning tussen deze twee werelden aan de hand van de verschillen tussen de kerntaken, waarden en strategieën van publieke en private actoren (zie tabel 2.5). Koppelman en Klijn betogen dat cognitieve, strategische en institutionele onzekerheden een belangrijke rol spelen bij beleidsspelen in netwerken.

Tabel 2.5 Relatie tussen kerntaken, waarden en strategieën van publieke en private actoren.

	Publieke actoren	Private actoren	Spanning
<i>Kerntaak</i>	Doelen: (sectorele) publieke doeleinden.	Doelen: realiseren van winst.	Verschillende probleemdefinities: politieke risico's in verwachtingen vs. marktrisico's in jaarlijkse cijfers. Overheid afwijzend t.a.v. het proces vs. private partij afwijzend m.b.t. kennis. Overheid afwijzend t.a.v. resultaten vs. private partij afwijzend m.b.t. hun eigen inspanningen.
<i>Waarden</i>	Continuïteit: politieke condities. Loyaliteit. Toegewijd aan een zelf gedefinieerde publieke zaak. Mate van controle op het proces en de aanpak (politiek/sociaal). Nadruk op beperking van risico's en verwachtingen.	Continuïteit: financiële condities. Competitief. Toegewijd aan consumentenvoorkeuren. Gecontroleerd door aandeelhouders op basis van resultaten. Nadruk op mogelijkheden en risico's in de markt en op innovaties.	
<i>Strategieën</i>	Zoektocht naar mogelijkheden om gegarandeerd substantiële invloed uit te oefenen (primaat van de politiek). Minimalisering van verwachtingen en onveiligheid of implementatiekosten.	Zoektocht voor zekerheden voor productie en/of het verkrijgen van een contract. Minimalisering van politieke risico's en organisatiekosten als gevolg van publieke 'stroperigheid'.	
<i>Consequenties voor PPS</i>	Nadruk op een vermindering van risico's en op overeenkomsten die leiden tot overeengekomen procedures en publieke dominantie.	Nadruk op zekerheid van marktaandeel en winst, wat leidt tot een afwachtend standpunt en verminderde investeringen tot op het moment dat het contract is verworven.	Confrontatie leidt tot een wederzijdse impasse van overeenstemming en dus tot uitgeteste vormen van samenwerking (contracten). De creatie van toegevoegde waarde door grensoverschrijdende interactie wordt niet gerealiseerd.

Bron: Klijn & Teisman, 2002, p.14.

2.5 PROCESANALYSE

“Het [...] is gebaseerd op de gedachte dat inhoud en proces wel van elkaar zijn te onderscheiden, maar niet van elkaar zijn los te maken. De vormgeving van het proces is van belang voor de inhoud: processen produceren inhoud.”

De Bruijn, ten Heuvelhof & in 't Veld, 2002, p. 13

In de vorige paragraaf is duidelijk geworden dat complexe problemen leiden tot complexiteit in de besluitvorming. Daarom is het van belang om (besluitvormings)processen zodanig te ontwerpen dat het proces op een goede manier verloopt. In dit onderzoek wordt uitgebreid stilgestaan bij het verloop van de herstructureringsprocessen bij drie kwetsbare woonwijken. De beschrijving van het verloop van deze processen, richt zich op de wijze waarop besluitvorming bij de herstructurering tot stand komt. Het gaat om meer dan een empirische beschrijving van het procesverloop. Drie aspecten zijn hierbij van belang. In de eerste plaats zal een *analyse van de besluitvorming* worden gemaakt. Welk initiatief brengt de besluitvorming of het beleidsspel op gang en door welke partij

wordt dit geïnitieerd? Hoe is de besluitvorming vormgegeven en welke *besluitvormingsronden* kunnen worden onderscheiden? Daarbij gaat het er ook om te achterhalen welke *cruciale beslissingen* tot nu toe genomen zijn en hoe die doorwerken in de verdere besluitvorming.

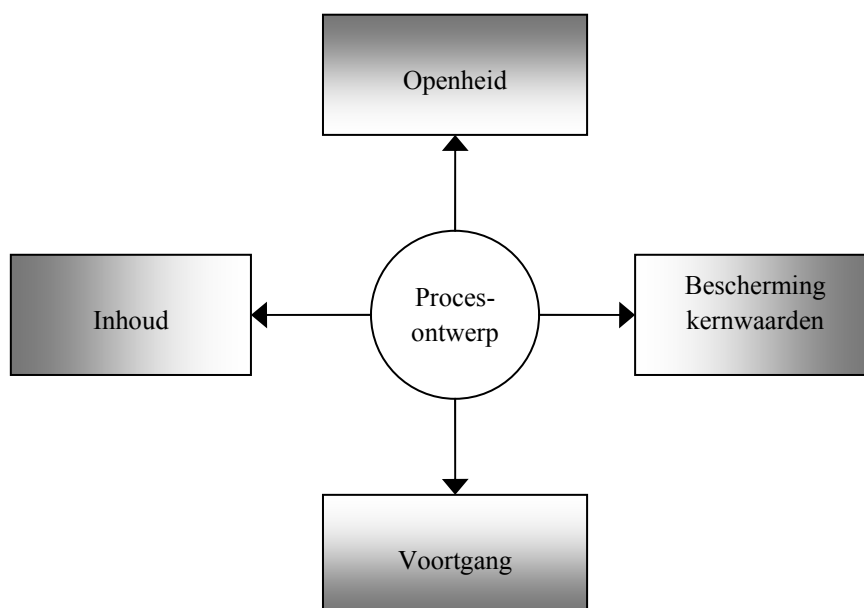
De procesanalyse richt zich vervolgens op de verschillende *arena's* waar belangrijke beslissingen worden genomen. “Beleids spelen vinden plaats in arena’s, geactiveerde onderdelen van een netwerk, of gelijktijdig in verschillende netwerken. Het identificeren van de arena of de arena’s waar het spel gespeeld wordt, dient als de eerste afbakening van het speelveld van de interacties” (Koppenjan en Klijn, 2004: 148). Belangrijke vragen bij dit onderwerp zijn: Zijn er herkenbare set van actoren betrokken bij de verschillende arena’s? Zijn er herkenbare organisatorische voorzieningen getroffen (projectgroepen, consultatieprocedures, vaste beslissingsvolgorde etc.) en zijn er verschillende sets van actoren en beslissingen te herkennen (Klijn en Edelenbos, 2006)?

Ten slotte wordt er gekeken naar de belangrijkste *uitkomsten* van het proces tot nog toe. Zijn alle actoren tevreden met de (voorlopige) uitkomsten? Hierbij is het van belang om te achterhalen wat de status van het project is en hoe de uitkomsten worden verankerd. Edelenbos e.a. (2006) spreken in dit verband over de institutionele inbedding van interactieve beleidsprocessen: “Onder institutionele inbedding verstaan we [...] de koppeling tussen het interactieve proces en de institutionele context” (Edelenbos e.a., 2006: 114). Kortom, worden de uitkomsten zondermeer overgenomen door de betrokken bestuurders en politici?

Kernelementen van een goed proces

Het voorgaande dient als leidraad voor het maken van een goede procesevaluatie. Maar dit onderzoek richt zich ook op de vraag of het proces ‘goed’ verlopen is. De Bruijn e.a. (2002: 53) omschrijven een goed proces als een “*open proces*, waarin de *kernwaarden* van partijen worden beschermd, dat voldoende *prikkels voor vaart* kent en dat voldoende garanties voor de *inhoudelijke kwaliteit* biedt.” Dit wordt schematisch weergegeven in figuur 2.2.

Figuur 2.2 Kernelementen procesontwerp



Bron: De Bruijn e.a., 2002, p.54.

Openheid houdt in dat de initiatiefnemer niet eenzijdig besluiten neemt maar andere partijen in staat stelt de besluitvorming mede richting te geven. Het gaat dan niet alleen om het transparant organiseren van de besluitvorming, maar ook om het betrekken van partijen die een belang hebben in of relevant zijn voor de besluitvorming. De eis van bescherming van de kernwaarden van partijen houdt in “dat partijen er zeker van moeten kunnen zijn dat, ongeacht de uitkomsten van het proces, de eigen kernwaarden niet worden aangetast. Hierdoor wordt het proces voor hen een veilige omgeving” (De Bruijn e.a., 2002: 54). Bescherming van de kernwaarden van partijen vormt daarmee een prikkel voor partijen om in het proces te participeren. Voortgang in het proces is van belang omdat er niet alleen sprake moet zijn van een open proces waarin de kernwaarden van de deelnemende partijen gewaarborgd moeten worden, maar dat er uiteindelijk ook tot besluitvorming overgegaan moet worden. Ten slotte stellen De Bruijn e.a. dat het van belang is om inhoudelijke kwaliteit in het proces te waarborgen om onjuiste of armoedige besluitvorming te voorkomen. De eisen aan het procesontwerp van De Bruijn e.a. kunnen aangevuld worden met de eis van voldoende draagvlak voor de besluiten die worden genomen. Draagvlak is van belang omdat middelen en financiën vaak over meerdere partijen verdeeld zijn. Dit betekent dat sommige partijen over hinder- of blokkademacht beschikken. Draagvlak voor de genomen besluiten onder deze partijen, is dan ook van cruciaal belang voor het slagen van een project of proces.

2.6 INTERORGANISATIONELE COÖRDINATIE

Integraal werken in de stedelijke vernieuwing vraagt om samenwerking tussen verschillende partijen teneinde resultaten te kunnen bereiken. Deze samenwerking vindt plaats tussen verschillende typen partijen (juridische grondslag, grootte, doelstellingen) en wordt op zeer uiteenlopende wijze vormgegeven. Daarom richt een deel van dit onderzoek zich op de vraag hoe de samenwerking tussen partijen in de herstructurering is vormgegeven en wat de gevolgen van de gekozen samenwerkingsvorm is op het bereiken van een integrale aanpak van de wijk. Om deze vraag voldoende te kunnen beantwoorden, wordt in dit deel van het theoretisch kader aandacht besteed aan een theorie van interorganisationele coördinatie.

Volgens Thompson (1967) kennen organisaties twee centrale problemen: onzekerheid en interdependentie. Onzekerheid is reeds in paragraaf 2.2.3 uitgebreid aan de orde gekomen. Daarnaast zijn er drie soorten interdependentie: gepoolde, sequentiële en wederkerige interdependentie. In het eerste geval zijn meerdere organisaties afhankelijk van dezelfde voorraad hulpmiddelen zoals bijvoorbeeld arbeidskrachten. Sequentiële interdependentie betekent dat de output van de ene organisatie de input van de andere organisatie is. Deze vorm van interdependentie is terug te vinden in iedere bedrijfskolom. Wederkerige interdependentie houdt ten slotte in dat de output van de ene organisatie de input is voor andere organisaties, maar dat coördinatie aan de hand van wederzijdse afstemming of feedback noodzakelijk is. In het laatste geval kunnen organisaties voor hun voortbestaan sterk afhankelijk zijn van elkaar.

In een samenleving waarin steeds hogere eisen aan zowel producten en diensten van bedrijven als beleid en de uitvoering daarvan door de overheid worden gesteld, raken (onderdelen van) organisaties steeds meer gespecialiseerd. In de stedelijke vernieuwing zien we de verhoogde verwachtingen terug in de roep om maatwerk. Volgens Mulford & Rogers (1982) leidt toenemende specialisatie tot een grotere behoefte aan interorganisationele coördinatie. Interorganisationele coördinatie wordt door Mulford & Rogers (1982: 12) als volgt gedefinieerd:

“Het proces waarbij twee of meer organisaties besluitvormingsregels creëren en/of bestaande regels gebruiken, teneinde gezamenlijk om te kunnen gaan met hun gedeelde taakomgeving.”

Interorganisationele coördinatie ontstaat in situaties waarin er overeenstemming bestaat over een aantal toewijzende criteria ten aanzien van de hulpbronnen die gezamenlijk door de organisaties worden beheerd (White 1974). Zo zijn er voorbeelden in de herstructurering van woonwijken waarbij meerdere partijen (gemeente, woningcorporatie en/of private ontwikkelaar) samen zorgdragen voor het opknappen en verbeteren van de openbare ruimte. Samenwerking of co-operatie gaat, in contrast met coördinatie, een stuk minder ver in de wederzijdse afstemming (zie tabel 2.6).

Tabel 2.6 Een vergelijking van co-operatie en coördinatie processen

Criteria	Co-operatie	Coördinatie
1. Regels en formaliteit	Geen formele regels	Formele regels
2. Nadruk op doelen en activiteiten	Nadruk op de doelen en activiteiten van individuele organisatie	Nadruk op gezamenlijke doelen en activiteiten
3. Implicaties voor verticale en horizontale verhoudingen	Geen, alleen domeinafspraken	Verticale of horizontale verhoudingen kunnen verstoord worden
4. Betrokkenheid van personele hulpbronnen	Relatief weinig – laaggeklasseerd personeel	Meer hulpbronnen betrokken – hooggekwalificeerd personeel
5. Bedreiging van autonomie	Weinig bedreiging van autonomie	Meer bedreiging van autonomie

Bron: Mulford & Rogers, 1982, p.13.

Coördinatie wordt gedefinieerd als een structuur of proces van besluitvorming of handeling waarin de besluiten of handelingen van twee of meer organisaties gedeeltelijk of geheel op elkaar worden afgestemd (Schermerhorn, 1975). Bovendien kan coördinatie opgedeeld worden in gemanagede en ongemanagede coördinatie (Mott, 1968). Een voorbeeld van ongemanagede coördinatie is de markt waarin mechanismen van prijs en hoeveelheid en vraag en aanbod zorgen voor een bepaalde mate van coördinatie. Gemanagede coördinatie daarentegen, bestaat uit doelbewust beïnvloede coördinatie zoals deze ook plaatsvindt in een hiërarchie (binnen organisaties). Mulford & Rogers (1982) onderscheiden drie verschillende strategieën van gemanagede coördinatie: wederzijdse afstemmingsstrategieën, alliantiestrategieën en strategieën waarbij een aparte bedrijfshiërarchie (juridische entiteit) wordt opgericht. Deze drie strategieën kunnen geanalyseerd worden aan de hand van zeven dimensies: focus (wat is het relevante systeem?), betrokken actoren (wie is betrokken in de coördinatie?), mate van formalisering (nadruk op regels), hulpbron verplichtingen (type en hoeveelheid verplichtingen), focus op macht, focus op controle en doelen. Een en ander wordt nader weergegeven in tabel 2.7. Met betrekking tot de categorieën uit het model van Mulford & Rogers vormt de strategie van wederzijdse afstemming de meest losse vorm van samenwerking en wordt de strategie van bedrijfshiërarchie gezien als de meest hechte vorm van samenwerking. De alliantiestrategie is een tussenvorm.

Tabel 2.7 Samenvatting van gemanagede coördinatie strategieën

Dimensies	Wederzijdse afstemming	Allianties	Bedrijfshiërarchie
<i>Focus</i>	Deelnemende organisaties of hun cliënten	Deelnemende organisaties en het interorganisationele systeem	Interorganisationele systeem
<i>Betrokken actoren</i>	Professionals	Bestuurders of professionals	Bestuurders
<i>Mate van formalisering</i>	Weinig regels	Onderhandelde regels	Hoge mate van formalisering
<i>Hulpbron verplichtingen</i>	Weinig hulpbronnen verplichtingen	Gemiddelde hulpbron verplichtingen	Veel hulpbron verplichtingen

Dimensies	Wederzijdse afstemming	Allianties	Bedrijfshiërarchie
<i>Focus op macht</i>	Gedecentraliseerde macht	Mogelijkheid om de centrale bestuurlijke afdeling te gebruiken	Gecentraliseerde macht
<i>Focus op controle</i>	Vertrouwen op informele normen en opbrengsten voor deelnemende organisaties	Besluiten van het systeem moeten mogelijk geratificeerd worden	Regels welke de gemeenschappelijk benadrukte belangen representeren
<i>Focus op doelen</i>	Primaire focus op doelen van de deelnemende organisaties	Focus op doelen van de deelnemende organisaties en op gemeenschappelijke doelen	Focus op gemeenschappelijk benadrukte doelen

Bron: Mulford & Rogers, 1982, p.19.

2.7 CONCLUSIE & HYPOTHESEN

In het vorige hoofdstuk is al even stil gestaan bij het begrip integrale aanpak. Integrale aanpak is toen gedefinieerd als het in samenhang aanpakken van fysieke, sociale en economische problemen in onderlinge afstemming tussen een grote verscheidenheid aan bij de herstructurering betrokken partijen. Aan het begin van dit hoofdstuk zijn een aantal voorbeelden gegeven van wat integraal werken in de dagelijkse praktijk inhoudt. Verder zijn er in dit hoofdstuk veel theorieën gepresenteerd en literatuur aangehaald die richting geven aan het onderzoek en de beantwoording van de vraagstelling van dit onderzoek. In deze paragraaf zal kort aangegeven worden hoe deze theorieën in de vorm van een aantal hypothesen worden gebruikt om vast te stellen welke factoren van invloed zijn op de mate waarin een integrale aanpak gehanteerd wordt. Naast deze hypothesen, worden in het volgende hoofdstuk een aantal deelvragen gepresenteerd. De deelvragen vormen samen met de hypothesen het kader waarmee de verzamelde gegevens geanalyseerd worden. Op deze wijze wordt getracht zoveel mogelijk aspecten van de herstructurering grondig te bestuderen.

Complexiteit van de herstructurering

Uit de literatuur over beleidsnetwerken en complexe problemen, komen een aantal interessante zaken met betrekking tot de complexiteit van de herstructurering naar voren. Uit de theorieën die in dit hoofdstuk gepresenteerd zijn, is gebleken dat er in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen sprake kan zijn van twee vormen van complexiteit. In de eerste plaats spelen er in her te structureren woonwijken vaak grote en zeer uiteenlopende fysieke, sociale, economische en soms ook veiligheidsproblemen. Vaak hangen deze problemen met elkaar samen waardoor het voor de organisaties die werkzaam zijn in de wijk een enorme opgave is om kwetsbare wijken succesvol aan te pakken. Dit wordt aangeduid als de inhoudelijke complexiteit van de herstructurering.

Met betrekking tot de inhoudelijke complexiteit is betoogd dat er in netwerken veel verschillende actoren betrokken zijn met allemaal hun eigen achtergrond. Actoren spreken dan ook niet zelden een andere 'taal' waardoor communicatie en afstemming tussen partijen wordt bemoeilijkt. In de herstructurering van woonwijken wordt ook wel gesproken over verschillende pijlers die elk een onderdeel van de vernieuwing van de wijk voor hun rekening nemen. Bij iedere pijler – sociaal, fysiek, economisch of veilig – zijn bepaalde organisaties betrokken die allemaal zo hun eigen werkwijzen, gebruiken en cultuur hebben. De veronderstelling is dat niet alleen de samenwerking binnen deze pijlers maar in het bijzonder ook de samenwerking tussen deze pijlers lastig kan zijn. Wanneer in een wijk veel problemen spelen waardoor veel organisaties uit de verschillende pijlers bij de herstructurering betrokken raken, is het moeilijker om een integrale aanpak van de wijk te hanteren. Dit is dan ook de eerste hypothese:

Hypothese 1:

Hoe groter de schaal van en verscheidenheid aan problemen die spelen in de wijk zijn, des te kleiner is de kans dat het lukt om een integrale aanpak van de wijk te hanteren.

In de tweede plaats is er in de herstructurering van woonwijken sprake van complexiteit in de samenwerking tussen partijen. Dit wordt veroorzaakt doordat samenwerkende actoren vaak verschillende percepties hebben over enerzijds de problemen waarmee het netwerk zich bezig houdt en anderzijds de oplossingen voor deze problemen, of zoals Hoppe en Van de Graaf zeggen, de einddoelen die in het geding zijn. Dit maakt het lastig om overeenstemming te bereiken over te kiezen aanpak van een wijk. Koppenjan en Klijn betogen bovendien dat er in netwerken vaak sprake is van cognitieve, strategische en institutionele vormen van complexiteit. Dit houdt onder meer in dat er voor de problemen en opgaven die spelen in een netwerk, vaak geen eenduidige of gezaghebbende oplossingen voorhanden zijn. Ook het strategisch gedrag van actoren kan de besluitvorming over een bepaalde aanpak frustreren. Al deze facetten zijn van invloed op de mate waarin het de samenwerkende partijen lukt om tot vruchtbare besluitvorming te komen. In dit onderzoek wordt gefocust op de verschillen tussen de percepties van de bij de herstructurering betrokken actoren. Daarom wordt de volgende hypothese gebruikt:

Hypothese 2:

Hoe groter de verschillen tussen de percepties van de bij de herstructurering betrokken partijen zijn, des te kleiner is de kans dat het lukt om een integrale aanpak van de wijk te hanteren.

Procesverloop

In paragraaf 2.5 is aangegeven dat het moeite kost om ruimtelijke ontwikkelingsprocessen goed te laten verlopen. Om te kunnen beoordelen of dergelijke processen goed verlopen, zijn vijf aspecten of criteria behandeld. Ten eerste is van belang dat een proces voldoende openheid kent. Het is noodzakelijk dat belanghebbenden het proces goed kunnen volgen en dat er voldoende partijen bij het proces betrokken worden zodat de problemen die spelen in een wijk daadwerkelijk aangepakt kunnen worden. Ten tweede is het voor de betrokken partijen van belang dat hun kernwaarden beschermd worden. Biedt het proces hier onvoldoende garanties op, dan is het mogelijk dat partijen het proces verlaten of zullen tegenwerken. Ten derde zal het proces voldoende voortgang moeten kennen. Zonder daadwerkelijke besluitvorming en resultaten is het proces zinloos. Ten vierde moet het proces de nodige inhoudelijke kwaliteit genereren. Dit betekent dat er niet alleen sprake moet zijn van besluitvorming, maar dat de oplossingen die bedacht worden de problemen daadwerkelijk aanpakken. Ten slotte moeten de genomen besluiten kunnen rekenen op draagvlak onder de betrokkenen. Zonder draagvlak voor besluiten bestaat de kans dat de te nemen maatregelen worden tegengewerkt waardoor er van probleemoplossing weinig terechtkomt. In de analyse van de drie herstructureringsprocessen wordt gebruik gemaakt van de volgende hypothese:

Hypothese 3:

Hoe beter het proces verloopt, dat wil zeggen hoe meer het proces verlopen is volgens de vijf opgestelde criteria, des te groter is de kans dat het lukt om een integrale aanpak van de wijk te hanteren.

Organisatie van de samenwerking

In paragraaf 2.6 is een theorie gepresenteerd waarin drie strategieën worden onderscheiden om de samenwerking tussen organisaties vorm te geven. Het gaat om de strategieën van wederzijdse afstemming, het vormen van allianties of het oprichten van een bedrijfshiërarchie. Dit model, dat bedacht is door Mulford & Rogers, wordt gebruikt om de samenwerking van de partijen in de drie verschillende herstructureringswijken te analyseren. Op basis van de scores van de drie cases op de

zeven dimensies uit het model van Mulford & Rogers, wordt per wijk bepaald van welke samenwerkingsstrategie gebruik gemaakt wordt.

Uit de praktijk blijkt dat het zeer lastig is om een integrale aanpak van een kwetsbare wijk te hanteren. Daarom vraagt een integrale aanpak van kwetsbare wijken om overleg en afstemming tussen de verschillende pijlers van de herstructurering. Dit is de reden dat de organisatie van de samenwerking mogelijk van invloed is op de mate waarin er gebruik gemaakt wordt van een integrale aanpak. Met het model van Mulford & Rogers kunnen de mate van intensiteit van de samenwerking en de mate van formaliteit van de gekozen organisatiestructuur bepaald worden. Daarmee wordt het mogelijk te bepalen hoe los of hoe hecht de organisatie van de samenwerking is vormgegeven. Omdat een hechtere samenwerking het overleg en de afstemming intensificeert en formaliseert, mag verondersteld worden dat bij een hechtere samenwerking, de kans groter is dat er een integrale aanpak van de grond komt. Daarom wordt er gebruik gemaakt van de volgende hypothese:

Hypothese 4:

Hoe hechter de partijen die bij de herstructurering betrokken zijn hun samenwerking vormgeven, des te groter is de kans dat het lukt om een integrale aanpak te hanteren.

3. METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING – OPERATIONALISATIE

3.1 INLEIDING

Goed wetenschappelijk onderzoek komt niet vanzelf tot stand. Daarvoor zijn wetenschappers gehouden aan methoden en technieken van onderzoek. In dit hoofdstuk zal verantwoording afgelegd worden ten aanzien van de wijze waarop dit onderzoek is opgezet en wordt aangegeven welke methoden en technieken gebruikt worden. In de eerste paragraaf zal ingegaan worden op de wijze waarop dit onderzoek wordt aangepakt. Daarbij komen vragen aan de orde zoals wat voor type en soort onderzoek dit is, welke onderzoeks- en waarnemingseenheden gebruikt worden en welke methode van gegevensverzameling wordt gehanteerd. In de tweede paragraaf worden een aantal concepten die in het theoretisch kader naar voren zijn gebracht, geoperationaliseerd.

3.2 VERANTWOORDING WERKWIJZE

3.2.1 Algemene kenmerken van sociaal-wetenschappelijk onderzoek

Om de kennis die uit dit onderzoek naar voren komt te kunnen kwalificeren als wetenschappelijke kennis, is dit onderzoek gebonden aan een aantal criteria. Sociaal-wetenschappelijk onderzoek is een manier van kennisverwerving waarbij op basis van methoden en technieken geprobeerd wordt om de werkelijkheid zo goed mogelijk weer te geven. In tabel 3.1 worden vier criteria gepresenteerd waaraan wetenschappelijk onderzoek gehouden is.

Tabel 3.1 Criteria voor wetenschappelijk onderzoek.

<ol style="list-style-type: none">1. Logica; redeneringen moeten logisch in elkaar steken.2. Controleerbaarheid; het onderzoek moet door anderen kritisch bestudeerd kunnen worden.3. Empirisch geldig; het onderzoek moet geldend zijn voor de feitelijkheid (valide).4. Resultaten zijn universeel geldig; wanneer het onderzoek op een willekeurig tijdstip en op een willekeurige plaats op exact dezelfde wijze opnieuw wordt uitgevoerd, moeten de resultaten gelijk zijn.

Wanneer sociaal-wetenschappelijk onderzoek afgezet wordt tegenover technologisch onderzoek zijn er vijf punten van verschil aan te wijzen (zie tabel 3.2). Ten eerste richt sociaal-wetenschappelijk onderzoek zich op *mensen* en de verschijnselen die mensen veroorzaken. Ten tweede is de sociale werkelijkheid voortdurend aan verandering onderhevig waardoor er *geen universeel geldende wetten* af te leiden zijn uit het gedrag en de verschijnselen die mensen veroorzaken. Ten derde is sociaal-wetenschappelijk onderzoek *probabilistisch*. Dit houdt in dat de resultaten van een onderzoek nooit voor 100 procent geldig zijn voor de gehele onderzoekspopulatie. Er is sprake van relatieve zekerheid (bijvoorbeeld: in 95 procent van de gevallen is iets waar), dit in tegenstelling tot technologisch onderzoek dat deterministisch van aard is wat betekent dat wanneer de ene conditie of gebeurtenis plaatsvindt, het andere altijd volgt. Het is daarom ook goed om in het oog te houden dat veel relatief goede sociaal-wetenschappelijke kennis berust op grote onzekerheidsmarges. Ten vierde is sociaal-wetenschappelijk onderzoek *nomothetisch* van aard. Dit houdt in dat het onderzoek zich beperkt tot een aantal punten van een bepaald verschijnsel terwijl bij ideografisch onderzoek wel uitputtend geprobeerd wordt alle aspecten van een verschijnsel te onderzoeken. Bij nomothetisch onderzoek zijn onderzoekers op zoek naar algemene wetten en regels. Bij ideografisch onderzoek zijn onderzoekers gericht op de beschrijving van het eigene, van alle aspecten van een verschijnsel. Ten slotte geldt voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek dat het onmogelijk is om te bewijzen dat iets 100 procent waar is. Daarom wordt in sociaal-wetenschappelijk onderzoek alleen bewezen dat iets niet waar is: *falsificeren*. Het grootste verschil

tussen sociaal-wetenschappelijk en technologisch onderzoek, is echter het feit dat het in sociaal-wetenschappelijk onderzoek extreem moeilijk is om de onderzoeksomstandigheden te controleren.

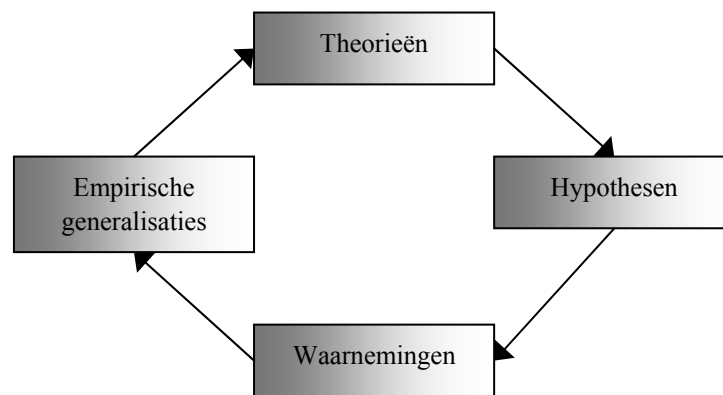
Tabel 3.2 Onderscheid tussen sociaal-wetenschappelijk en technologisch onderzoek.

Sociaal-wetenschappelijk onderzoek	Technologisch onderzoek
Gericht op mensen en verschijnselen die mensen veroorzaken	Gericht op anorganisch materiaal
Geen universeel geldende wetten	Universeel geldende ('ijzeren') wetten
Probabilistisch	Deterministisch
Nomothetisch	Ideografisch
Falsificatie	Verificatie

Wetenschappelijk onderzoek kent twee manieren om de empirische cyclus te doorlopen (zie figuur 3.1). Inductief onderzoek start bij het doen van waarnemingen en eindigt bij het formuleren van hypothesen. Deductief onderzoek start bij het opstellen van theorieën en eindigt bij empirische generalisaties. Dit onderzoek maakt gebruik van de tweede methode en doorloopt daarmee de volgende vijf stappen van een klassiek deductief onderzoeksmodel:

1. Theorieconstructie
2. Afleiden van theoretische hypothesen
3. Operationalisatie van concepten
4. Dataverzameling
5. Hypothesetoetsing

Figuur 3.1 De eenvoudige empirische cyclus ("Wheel of Science").



3.2.2 Type onderzoek

Dit onderzoek kan getypeerd worden als een cross-sectionele casestudie waarbij een drietal cases op één bepaald moment in de tijd onderzocht worden. Tijdens het onderzoek wordt nagegaan wat er in de cases gedurende de afgelopen jaren is gebeurd. Hiermee is dit een ex-post evaluatieonderzoek waarbij ook de resultaten die in de afgelopen jaren bereikt zijn tegen het licht gehouden worden. Ten slotte richt dit onderzoek zich op het beschrijven en verklaren van een aantal verschijnselen die zich in de cases voordoen (zie het onderzoeksmodel §3.2.6).

3.2.3 Selectie van onderzoeks- en waarnemingseenheden

Het object van onderzoek bestaat uit het herstructureringsproces van drie woonwijken: de Tarwewijk in Rotterdam, Ondiep in Utrecht en Pathmos in Enschede. Daarmee richt dit onderzoek zich op het begin van het herstructureringsproces tot en met het moment dat dit onderzoek is uitgevoerd. In de Tarwewijk wordt er echter omwille van de inperking van dit onderzoek, uitsluitend gekeken naar het proces en de organisatievorm van de Wijkontwikkelingsmaatschappij Tarwewijk. Bij de selectie van de cases is rekening gehouden met de mate waarin het herstructureringsproces al tot resultaten geleid heeft. Speciale aandacht gaat uit naar de rol van de woningcorporaties in deze wijken, de mate van integrale aanpak van problemen, de organisatievorm waarin partijen samenwerken en de uitkomsten van de maatregelen/projecten die zijn uitgevoerd binnen het herstructureringsproces. De waarnemingseenheden worden gevormd door de professionals van de bij de herstructurering betrokken organisaties. Dan gaat het om medewerkers van verschillende diensten van de gemeenten, woningcorporaties, projectontwikkelaars en adviseurs. Daarnaast zal ook gebruik gemaakt worden van documenten van gemeenten en woningcorporaties om informatie te vergaren.

Voor deze drie wijken is gekozen omdat uit een eerste scan bleek dat de herstructurering in de drie wijken ongeveer gelijktijdig is gestart. Daarnaast verschillen de drie wijken aanzienlijk met betrekking tot de problemen die er spelen, maar ook met betrekking tot de oplossingen die worden gekozen. Dit maakt deze wijken voor dit onderzoek interessant omdat zo verschillende vormen van de aanpak van kwetsbare wijken bestudeerd kunnen worden. Dit afstudeeronderzoek bleek daarnaast goed aan te sluiten op een opdracht bij bureau Berenschot (waar de onderzoeker stage heeft gelopen) naar de herstructurering van Pathmos. Bovendien heeft de onderzoeker aangehaakt bij een onderzoek van zijn stagebegeleider naar de Wijkontwikkelingsmaatschappij Tarwewijk.

3.2.4 Technieken van dataverzameling

Voor het verzamelen van gegevens wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van drie technieken. Ten eerste wordt er gebruik gemaakt van documentanalyse. Het gaat dan om de bestudering van documenten met betrekking tot de herstructurering van de drie wijken zoals wijkvisies, probleemanalyses en projectplannen. Deze documenten worden gebruikt om de cases op goede wijze te beschrijven. Ten tweede worden er per casus een aantal kwalitatieve interviews gehouden met professionals van de betrokken organisaties die een goed overzicht hebben van de gebeurtenissen gedurende het herstructureringsproces. Hiermee wordt beoogd het beeld dat uit de documenten naar voren komt te verifiëren en aan te vullen. Daarnaast zal in de interviews gevraagd worden naar de verklaring voor bepaalde gebeurtenissen of verschijnselen. In bijlage 3 is aangegeven met welke personen gesprekken gevoerd zijn. Voor Ondiep is slechts met drie personen gesproken omdat de schrijver reeds goed bekend was met deze wijk en in een eerder onderzoek al met enkele betrokkenen gesproken heeft. Voor Pathmos heeft de schrijver zelf vier personen gesproken en hebben collega's van zijn stageadres daarnaast in totaal ongeveer twintig personen geïnterviewd. Voor dit onderzoek is ook gebruik gemaakt van de bevindingen die uit de andere gesprekken zijn voortgekomen. In de Tarwewijk zijn de meeste professionals gesproken omdat deze casus het meest complex is. Er is gesproken met medewerkers van de gemeente, de woningcorporatie, de projectontwikkelaar en de directeur van de WOM Tarwewijk. Ten slotte is er onder de medewerkers van de bij de herstructurering betrokken organisaties een vragenlijst afgenomen.

3.2.5 Vragenlijst

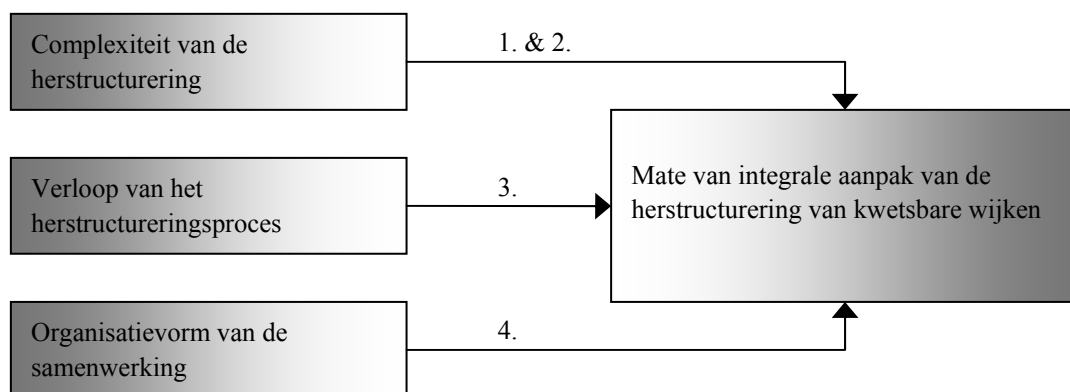
Vanwege de lange doorlooptijd van de onderzochte herstructureringsprojecten, zijn voornamelijk die personen benaderd die een goed beeld hebben van de ontwikkeling van de projecten. Dit betekent dat de hoofdrolspelers van de herstructurering zijn benaderd om de vragenlijst in te vullen. Het gaat dan om medewerkers van gemeenten, woningcorporaties, projectontwikkelaars zorg- en welzijnsinstellingen en onafhankelijke adviseurs. In totaal zijn er 40 personen benaderd en hebben 24 personen de vragenlijst ingevuld. Voor alledrie de projecten is de respons gelijk: ongeveer 60 procent. De representativiteit van dit onderzoek wordt bedreigd doordat de vragen uit de vragenlijst betrekking hebben op een vrij lange periode. Niet alle respondenten zijn gedurende de gehele periode betrokken geweest bij de herstructureringsprocessen terwijl sommige personen die in het verleden wel voor langere tijd betrokken zijn geweest, nu niet benaderd zijn. Daarmee garandeert de vragenlijst geen kwantitatieve kwaliteit, maar is er sprake van een kwalitatief onderzoek.

De gebruikte vragenlijst en de antwoorden van de respondenten op de vragenlijst per wijk, zijn te vinden in bijlagen 6 en 7. Hierin is ook aangegeven van welk type organisaties de respondenten afkomstig zijn. In de volgende hoofdstukken zullen de resultaten van de enquête gebruikt worden om een beeld te schetsen van de opgaven die spelen in de wijk, van het verloop van het herstructureringsproces, van de coördinatiestrategie van de samenwerking en ten slotte van de (voorlopige) uitkomsten van de herstructurering. De informatie die met de vragenlijst is verzameld, wordt gebruikt om het beeld dat uit de interviews en de documentanalyse tevoorschijn komt, aan te vullen. Door meer mensen dan de geïnterviewde personen om hun mening te vragen over de genoemde onderwerpen, wordt getracht de betrouwbaarheid en de validiteit van dit onderzoek te vergroten.

3.2.6 Onderzoeksmodel

In het tweede hoofdstuk zijn een aantal theoretische concepten gepresenteerd. Er zijn drie concepten die in dit onderzoek centraal worden gesteld. Dit zijn de complexiteit van de herstructurering, het verloop van het herstructureringsproces en de organisatievorm van de samenwerking. Eén en ander wordt schematisch gepresenteerd in het onderzoeksmodel (figuur 3.2). De nummers bij de pijlen geven de hypothesen die in het vorige hoofdstuk geformuleerd zijn aan. Om de analyse te specificeren, worden in de volgende subparagraaf een aantal deelvragen geformuleerd. Voor deze combinatie van hypothesen en deelvragen is gekozen omdat de hypothesen zich richten op een deelaspect waardoor sommige theoretische concepten er uitgelicht worden. De deelvragen worden gebruikt om het onderzoek richting te geven en een goede beantwoording van de hoofdvraag te garanderen.

Figuur 3.2 Onderzoeksmodel: veronderstelde relaties tussen verschillende theoretische concepten



3.2.7 Deelvragen

In het eerste hoofdstuk zijn de doel- en vraagstelling van dit onderzoek gepresenteerd. Naar aanleiding van de theoretische concepten en het onderzoeksmodel dat voor dit onderzoek gebruikt wordt, kunnen er een aantal deelvragen geformuleerd worden om de focus van dit onderzoek scherp te stellen. De hoofdvraag van dit onderzoek is:

Welke invloed hebben de inhoudelijke complexiteit, het procesverloop en de organisatievorm van de samenwerking tussen de betrokken partijen, op de mate waarin een integrale aanpak van kwetsbare wijken gehanteerd wordt?

Verder worden de volgende deelvragen gebruikt:

1. Welke problemen of opgaven speelden er bij de start van de herstructurering van de wijk?
2. Wat is de invloed van de inhoudelijke complexiteit van de herstructurering, op de mate waarin de wijk op een integrale wijze wordt aangepakt?
3. Hoe is het herstructureringsproces van de wijk verlopen?
4. Wat is de invloed van het verloop van het herstructureringsproces, op de mate waarin de wijk op een integrale wijze wordt aangepakt?
5. Hoe hebben de bij de herstructurering betrokken partijen hun samenwerking vormgegeven?
6. Wat is de invloed van de gebruikte samenwerkingsvorm, op de mate waarin de wijk op een integrale wijze wordt aangepakt?

De deelvragen 1, 3 en 5 worden in het tweede deel van dit rapport beantwoord met de beschrijving van de cases in de hoofdstukken 4 tot en met 6. De deelvragen 2, 4 en 6 zullen beantwoord worden in hoofdstuk 7. Op basis van de in deze hoofdstukken gepresenteerde gegevens en analyse, wordt aan het einde van hoofdstuk 7 de hoofdvraag beantwoord.

3.3 OPERATIONALISATIE

Om de concepten uit het theoretisch kader en het onderzoeksmodel meetbaar te maken, is het van belang deze adequaat te operationaliseren naar goed meetbare indicatoren. In deze paragraaf worden achtereenvolgens de complexiteit van de herstructurering, het verloop van het herstructureringsproces, de organisatievorm van de samenwerking en de uitkomsten van de herstructurering geoperationaliseerd.

3.3.1 Complexiteit van de herstructurering

Complexiteit is in het theoretisch kader geconceptualiseerd als de mate waarin de opgaven of problemen die in een wijk spelen, om een integrale aanpak vragen. Integrale aanpak houdt in dat er op fysiek, sociaal én economisch gebied maatregelen worden genomen om de problemen in een wijk aan te pakken. De variabele 'complexiteit van de herstructurering' wordt in dit onderzoek geoperationaliseerd naar een aantal meetbare indicatoren. In het theoretisch kader werd al duidelijk gemaakt dat de variabele complexiteit van de herstructurering uiteen valt in enerzijds de inhoudelijke complexiteit en anderzijds de complexiteit van de samenwerking. De inhoudelijke complexiteit wordt geanalyseerd door de problemen en opgaven die spelen in de wijken in kaart te brengen. Daarbij wordt gekeken naar fysieke, sociale economische maar ook veiligheidsproblemen. De complexiteit van de samenwerking wordt bestudeerd aan de hand van een drietal indicatoren. Het gaat om het aantal aan de herstructurering deelnemende partijen, de institutionele achtergrond van

partijen en het verschil in percepties van de betrokken actoren. In tabel 3.4 is aangegeven hoe deze indicatoren in dit onderzoek meetbaar gemaakt worden.

Tabel 3.4 Indicatoren complexiteit

<i>Soort opgaven aanwezig in de wijk</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. fysiek 2. sociaal 3. economisch 4. veiligheid
<i>Aantal deelnemende partijen</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. weinig (2 partijen) 2. gemiddeld (3 of 4 partijen) 3. veel (5 partijen of meer)
<i>Institutionele achtergrond partijen</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. publieke organisatie 2. woningcorporatie 3. zorg- of welzijnsinstelling 4. projectontwikkelaar
<i>Verskil in percepties van betrokken actoren</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. verschil in percepties ten aanzien van probleemdefinitie 2. verschil in percepties ten aanzien van gewenste situatie

3.3.2 Verloop van het herstructureringsproces

In het theoretisch kader is aandacht besteed aan een aantal criteria om te bepalen hoe goed of succesvol herstructureringsprocessen verlopen. Het gaat dan om de volgende criteria: openheid, bescherming van kernwaarden, voortgang, inhoud en draagvlak voor besluiten. Uit deze criteria kunnen een aantal indicatoren afgeleid worden (tabel 3.5). Van een open proces is bijvoorbeeld sprake wanneer alle relevante partijen bij het proces betrokken zijn, het proces voor belanghebbenden en buitenstaanders goed te volgen en te doorgronden is en er goede communicatie plaatsvindt met de stakeholders van het proces. Op deze wijze wordt per indicator onderzocht in welke mate het herstructureringsproces uitnodigt tot samenwerking, voldoet aan de ontwikkeling van vernieuwende ideeën of draagvlak creëert voor genomen besluiten etcetera. Door voor ieder proces per indicator te bepalen in welke mate er aan is voldaan, wordt het mogelijk een gefundeerd oordeel te vellen over de mate waarin het proces voldoet aan de genoemde criteria van openheid, bescherming van kernwaarden, voortgang, inhoud en draagvlak voor besluiten. Dit oordeel valt uiteen in een vijftal categorieën: slecht, onvoldoende, matig, voldoende, goed.

Tabel 3.5 Indicatoren procesverloop

<i>Openheid</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mate waarin voor de herstructurering relevante partijen bij het proces betrokken worden ▪ Transparantie: mate waarin het proces voor buitenstaanders en belanghebbenden goed te volgen en te doorgronden is ▪ Mate waarin er gecommuniceerd wordt met stakeholders
<i>Bescherming kernwaarden</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mate waarin de centrale belangen van partijen beschermd worden
<i>Voortgang</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mate waarin het proces uitnodigt tot samenwerking ▪ Mate waarin er capabele professionals betrokken zijn bij het proces
<i>Inhoud</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mate waarin er vernieuwende ideeën ontwikkeld worden
<i>Overig</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mate van tevredenheid van betrokkenen met management van het proces ▪ Mate van draagvlak voor besluiten

De empirische gegevens om een oordeel te kunnen vellen over de verschillende criteria voor een goed procesverloop worden verzameld door in de gesprekken en in de enquête expliciet te vragen

naar het oordeel van de betrokken professionals over de verschillende aspecten van het herstructureringsproces. Om de lezer een goed beeld te geven van de vragen die gesteld zijn in de interviews en in de vragenlijst, zijn de gespreksleidraad en de vragenlijst bijgevoegd in respectievelijk bijlage 4 en bijlage 6.

3.3.3 Coördinatie van de samenwerking

In het theoretisch kader is het model van Mulford & Rogers gepresenteerd waarin drie gemanageerde coördinatiestrategieën worden onderscheiden. Aan de hand van een aantal dimensies uit dit model zal de organisatievorm van de samenwerking getypeerd worden als één van de drie strategieën van coördinatie of van een combinatie van twee of drie van deze strategieën (wederzijdse afstemming, alliantie en bedrijfshiërarchie). In deze paragraaf worden een aantal van de in het model gepresenteerde dimensies geoperationaliseerd naar meetbare indicatoren.

Formalisering

Formalisering is een begrip dat gebruikt wordt om de mate van juridisering aan te geven. De mate waarin de samenwerking ook juridisch gestalte krijgt zegt, tenminste op papier, iets over de intensiteit van de samenwerking. Bij de herstructurering van woonwijken zijn meerdere vormen mogelijk waarop de samenwerking juridisch wordt vormgegeven. Van de minst vergaande vorm van (juridische) samenwerking is sprake wanneer er één centrale partij – vaak de gemeente of een woningcorporatie – individuele contracten, convenanten of andere vormen van een overeenkomst afsluit met partijen uit de private sector of het maatschappelijk middenveld. Van de meest vergaande vorm van formalisering is sprake wanneer er een gezamenlijke organisatie wordt opgericht met een rechtspersoonlijkheid, waarin zowel de gemeente als één of meerdere private partijen participeren. Van een tussenvorm is sprake wanneer de aan de herstructurering deelnemende partijen wel een gezamenlijke projectorganisatie oprichten, maar deze organisatie geen nieuwe rechtspersoonlijkheid heeft.

Delen van middelen en risico's

Mulford en Rogers gebruiken het begrip *resources* om aan te geven in welke mate partijen middelen en risico's delen. Het delen van middelen en risico's kan zowel betrekking hebben op financiële als op niet-financiële middelen, zoals kennis, informatie en personele inzet. Wanneer alle partijen risicodragend deelnemen aan de ontwikkeling van de wijk, valt de samenwerking in de categorie bedrijfshiërarchie. Worden zowel de middelen als de risico's niet gedeeld maar strikt gescheiden gehouden, dan past de samenwerking beter in de categorie van wederzijdse afstemming. Ten slotte is er ook een tussenvorm mogelijk. Wanneer de financiële risico's die aan de herstructurering van (panden in) de wijk verbonden zijn strikt gescheiden worden gehouden, maar gezamenlijke uitgaven of investeringen worden gedaan in de communicatie met derden, de planontwikkeling en het uitwisselen van kennis en informatie, is er sprake van de categorie alliantie.

Betrokken actoren/focus op macht

In het model van Mulford en Rogers worden twee dimensies genoemd die in de praktijk dicht bij elkaar liggen. Het gaat om de dimensies 'betrokken actoren' en 'focus op macht'. Uit het model blijkt dat het bij de eerste dimensie gaat om de vraag of er voornamelijk professionals of bestuurders betrokken zijn. Bij de tweede dimensie gaat het om de vraag waar de meeste macht ligt: bij de deelnemende partijen zelf of bij een centrale organisatie/projectgroep. Deze twee dimensies hangen met elkaar samen omdat de macht of beslissingsbevoegdheid vaak daar ligt waar de bestuurders bij de herstructurering betrokken worden. Wanneer de samenwerkende organisaties hun beslissingen voornamelijk door de bestuurders laten nemen en dit plaatsvindt in een speciaal daarvoor in het leven geroepen stuurgroep of organisatie, is er sprake van de categorie bedrijfshiërarchie.

chie. Wanneer de samenwerking voornamelijk door professionals van de samenwerkende organisaties gestalte krijgt en de besluitvorming plaatsvindt binnen de deelnemende organisaties zelf, is er sprake van wederzijdse afstemming. In allianties is er sprake van een tussenvorm waarbij zowel professionals als bestuurders bij de samenwerking betrokken zijn.

Focus op controle

De dimensie ‘focus op controle’ onderscheidt zich van ‘focus op macht’ omdat het bij deze dimensie niet gaat om de plek waar besluitvorming plaatsvindt, maar om de vraag op welke wijze besluitvorming tot stand komt. Focus op controle wordt als volgt geoperationaliseerd. Bij wederzijdse afstemming is er één sterke coördinator – meestal de gemeente of een woningcorporatie – die besluiten neemt waarop partijen slechts informeel inspraak hebben. Bij de categorie bedrijfshiërarchie worden alle deelnemende partijen in de besluitvorming betrokken en worden besluiten genomen op basis van consensus. De categorie alliantie vormt een tussenvorm waarin besluiten worden genomen door de belangrijkste centrale partij. Bij deze vorm worden de overige participerende partijen wel formeel betrokken in de vorm van een adviesfunctie.

Doelen

De laatste dimensie uit het model van Mulford en Rogers werpt de vraag op wat precies de doelen zijn die de samenwerkende organisaties willen bereiken. Gaat het uitsluitend om het bereiken van de doelen van de eigen organisatie, dan is er sprake van wederzijdse afstemming. Zijn de doelen van de eigen organisatie leidend maar worden er ook gemeenschappelijke doelen nagestreefd, dan is er sprake van de alliantiestrategie. Focus de samenwerking zich voornamelijk op het bereiken van gemeenschappelijk geformuleerde doelen, dan is er sprake van een bedrijfshiërarchie.

3.3.4 Uitkomsten herstructurering

Om de uitkomsten van de herstructurering vast te stellen wordt enerzijds gekeken naar de bereikte resultaten en anderzijds naar het oordeel dat de betrokken professionals hebben over de uitkomst van de herstructurering, dus welke perceptie zij hebben. De bereikte resultaten worden vastgesteld door na te gaan of de gestelde doelen gehaald zijn. Dit wordt gedaan door documenten te bestuderen en er in de interviews en in de vragenlijst expliciet naar te vragen. Om de uitkomsten te meten en vast te kunnen stellen in welke mate er sprake is van een integrale aanpak bij de herstructurering van een kwetsbare wijk, zijn er een aantal indicatoren opgesteld. De respondenten worden in de vragenlijst gevraagd om per indicator aan te geven in welke mate er volgens hen aan voldaan is. Het gaat om de in tabel 3.6 gepresenteerde indicatoren.

Tabel 3.6 Indicatoren uitkomsten herstructurering

- | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none">▪ Doeltreffendheid van oplossingen▪ Mate van duurzaamheid van uitkomsten▪ Tevredenheid met de (voorlopige) uitkomsten van de herstructurering |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Aangezien in dit onderzoek de integrale aanpak van kwetsbare wijken centraal staat, is het van groot belang dat het begrip integrale aanpak op een adequate wijze geoperationaliseerd wordt. Daarvoor is het goed om de eerder gepresenteerde definitie van integrale aanpak nog eens te bekijken:

<p><i>De integrale aanpak van kwetsbare wijken houdt in dat fysieke, sociale en economische problemen in samenhang worden aangepakt en dat dit gebeurt in onderlinge afstemming tussen een grote verscheidenheid aan bij de herstructurering betrokken partijen.</i></p>

Om tot een empirische invulling van het begrip integrale aanpak te komen, zal onderzocht worden in welke mate de aanpak van de herstructurering in de drie te onderzoeken kwetsbare wijken voldoet aan deze definitie. Om deze reden zullen de volgende in tabel 3.7 gepresenteerde indicatoren gebruikt worden om te bepalen in welke mate er sprake is van een integrale aanpak.

Tabel 3.7 Indicatoren integrale aanpak

- | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none">▪ Mate van samenhang in de wijze waarop fysieke, sociale en economische problemen worden aangepakt▪ Perceptie van respondenten op de mate waarin er gebruik gemaakt is van een integrale aanpak▪ Mate van tevredenheid van respondenten met de wijze waarop integrale aanpak is vormgegeven▪ Mate van onderlinge afstemming tussen de bij de herstructurering betrokken partijen |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Om aan te geven in welke mate er sprake blijkt te zijn van een integrale aanpak van de wijk, wordt gebruik gemaakt van een schaal van 1 tot 4. 1 staat daarbij voor geen integrale aanpak, 2 voor nauwelijks integrale aanpak, 3 voor integrale aanpak en 4 voor zeer integrale aanpak.

Deel 2. Presentatie van empirische gegevens

4. CASUSBESCHRIJVING ONDIEP

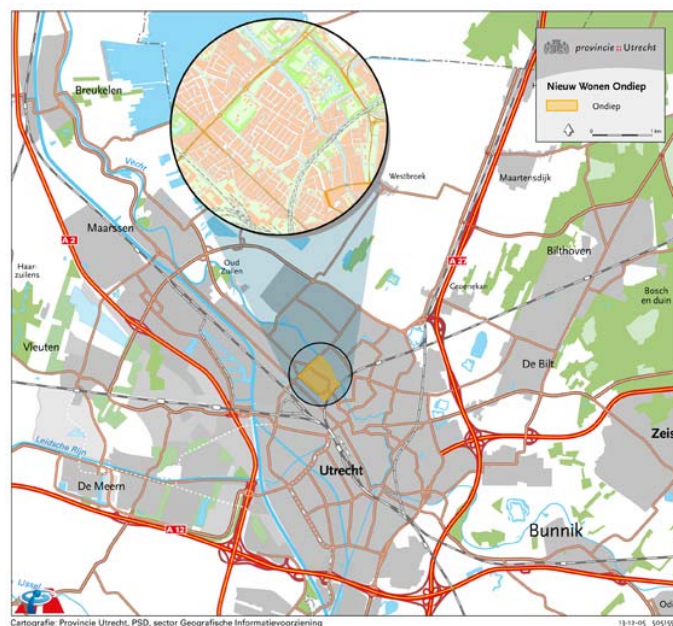
4.1 INTRODUCTIE ONDIEP

De Utrechtse wijk Ondiep is gelegen in het Noordwesten van de stad en wordt gekenmerkt door een buitencentrummilieu met bebouwing in hoge dichtheden. De wijk wordt begrensd door het spoor richting Amersfoort aan de zuidzijde, de rivier de Vecht aan de oostzijde, de levendige Amsterdamsestraatweg aan de westzijde en de verkeersring aan de noordzijde. Deze structuurbepalende elementen plus de dichte bebouwing geven de wijk het karakter van een “dorp in de stad”. De wijk ligt op korte afstand van het centrum van Utrecht en dankt haar naam aan de ‘ondieptes’ die de aan het begin van de 20^e eeuw nog onbedijkte Vecht in dit gebied veroorzaakte.

Vanaf 1915 is Ondiep buurtje voor buurtje gebouwd. Hierdoor heeft de wijk een gemêleerd woningbestand van ruim 4.000 woningen van zowel voor als na de oorlog gebouwde woningen. De woningvoorraad is voor 82% in handen van woningcorporatie Mitros en bestaat uit relatief veel kleine ééngezinshuizen. Sommige straten hebben woningen met voortuintjes, maar over het algemeen is er weinig groen in de wijk. Karakteristiek voor de wijk zijn de buurtjes met een eigen soort bebouwing, sfeer en karakter. Het Kleine Wijk (1915-1920) en Witte Wijk (1920-1930) zijn dergelijk buurtjes en bestaan uit kleine laagbouwoningen met kap. In het visie- en uitvoeringsprogramma uit 2003 wordt een SWOT-analyse gepresenteerd die een goed inzicht geeft van hoe het er met de wijk voor staat (tabel 4.1). (SWOT = strength, weaknesses, opportunities, threads.)

In 2000 zijn de gemeente en woningcorporatie Mitros met elkaar in gesprek gegaan over de vernieuwing van Ondiep. In de volgende paragraaf wordt eerst gekeken naar de problemen waarmee Ondiep te kampen heeft alvorens aandacht besteed wordt aan de wijze waarop het proces verlopen is.

Figuur 4.1 Ligging Ondiep in Utrecht (bron: www.lerenvanondiep.nl)



Tabel 4.1 Sterke en zwakke punten Ondiep

Sterk	Zwak
<ul style="list-style-type: none"> ▪ De hechte (familie)banden ▪ Het grote aandeel gewilde goedkope eengezinswoningen ▪ Het brede voorzieningen aanbod ▪ De gunstige ligging nabij het centrum, de goede bereikbaarheid met auto en openbaar vervoer ▪ De heldere stedenbouwkundige elementen (bomenlanen, voortuinen) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De sociale onveiligheid, spanningen en incidenten tussen groepen bewoners, waaronder jongeren ▪ De sociale problemen achter de voordeur ▪ De beperkte afstemming tussen de zorg- en welzijnsaanbieders ▪ De armoedige inrichting en uitstraling van de woonomgeving ▪ De slechte kwaliteit van een deel van de woningen (vocht, gehorigheid)
Kansen	Bedreigingen
<ul style="list-style-type: none"> ▪ De groeiende groep bewoners die in verbetering van de leefbaarheid wil investeren ▪ De groeiende samenwerking tussen de instanties die in de buurt werken ▪ Het stedelijke vernieuwingsbeleid en de mogelijkheid van extra financiële middelen ▪ Het voornemen van Mitros om in de woningen te gaan investeren ▪ De plannen die gemaakt worden voor verbetering van de openbare ruimte (beeldkwaliteitsplan, buurtverkeersplan en speelruimteplan) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Het gebrek aan vertrouwen in de instanties ▪ De normloze mentaliteit ▪ De ontwikkelingsachterstanden bij jonge kinderen, het schoolverzuim en de schooluitval ▪ De eenzijdige instroom van (kans)arme bevolkingsgroepen en eenzijdige uitstroom van (kans)rijkere bevolkingsgroepen ▪ Onvoldoende continuïteit in succesvol onderwijs-, werkgelegenheids- en zorg- en welzijnsaanbod.

Bron: De vernieuwing van Ondiep: Visie + uitvoeringsprogramma, gemeente Utrecht, 2003.

4.2 INHOUDELIJKE COMPLEXITEIT

4.2.1 Opgaven bij aanvang herstructurering

Fysieke opgaven

Het meest in het oog springende probleem van Ondiep – zoals vaker bij oude volksbuurten – is de verouderde en eenzijdige woningvoorraad. In veel sociale huurwoningen is sprake van slechte isolatie, ventilatie en verwarming. Ook de uitrusting van de woningen is overwegend ernstig verouderd: doucheruimtes, toiletten en keukens hebben vaak kleine afmetingen. Gemeente en woningcorporatie zijn het erover eens dat bijna de gehele sociale woningvoorraad in Ondiep moet worden gerenoveerd of vervangen worden door nieuwbouw. In 2002 hebben Mitros en Amstelland Ontwikkeling een woonwensen onderzoek onder de bewoners van Ondiep laten uitvoeren (Quintis, 2002). Hieruit is gebleken dat de woonsituatie niet voldoet aan alle wensen. Dit blijkt met name uit de matige beoordeling van zowel de woning als de straat en de buurt. Gevraagd naar de drie favoriete woonlocaties in de regio vulde 70 procent Ondiep in, 20 procent heeft alléén Ondiep als voorkeurswijk opgegeven. Dit is een duidelijk signaal dat veel bewoners van Ondiep het liefste in de wijk blijven wonen.

Sociale opgaven

Ondiep is een kwetsbare wijk met bewoners die weinig zelfredzaam zijn vanwege een lage arbeidsparticipatie (soms wel 3^e generatie werklozen). De wijk heeft op straat- en familieniveau een vrij hechte sociale structuur, maar dit blijft beperkt tot de kleine kring. Veel bewoners hebben weinig toekomstperspectief en waren in het begin tegen de herstructurering. Bewoners wentelen zich soms in een slachtofferrol en verbroederen wanneer er een “gemeenschappelijke vijand” te bekennen is. Daarbij hebben Ondiepers vaak een grote bek maar zijn er naar verhouding veel huishoudens met problemen ‘achter de voordeur’. Ook de sociaal-economische kenmerken van de wijk

zijn minder rooskleurig dan in de rest van Utrecht. Bijna één op de vijf bewoners ontvangt een uitkering, terwijl het percentage laagopgeleiden anderhalf keer zo groot is als gemiddeld in Utrecht (tabel 4.2).

Tabel: 4.2 Sociaal-economische kenmerken

	Ondiep, 2 ^e Daalsebuurt		Noordwest		Utrecht	
	2004	06/07	2004	06/07	2004	06/07
<i>Werk:</i>						
% werkzoekenden	8,9	6,3	9	6,4	6,9	5,1
% werkzoekenden 15-26 jaar	5,1	2,4	5,8	2,4	4,2	1,8
% huishoudens met bijstand	8,7	8,2	8,9	8,4	6,4	6,3
% arbeidsongeschikten	10,4	10,1	10,1	9,1	8	7,2
% uitkeringsontvangers	19,9	18,9	19,8	17,7	15,3	14,3
<i>Inkomen en opleiding:</i>						
% huish. rond sociaal minimum (105%)	14	-	14	-	11	-
Gem. huish. inkomen (x 1.000 euro)	23	-	23,8	-	27,8	-
% laagopgeleiden	47,5	34,3	43	31,6	30,7	22,4

Bron: Wijkenmonitor 2007, gemeente Utrecht, 2007.

Ook de veiligheid laat in Ondiep te wensen over. In maart 2007 werd nog een man doodgeschoten door een politieagent die zich bedreigt voelde. De rellen die daarop volgden hebben de wijk landelijke bekendheid bezorgd. Zonder veel woorden vuil te maken aan dit incident, kan in elk geval geconcludeerd worden dat de wijk op sociaal gebied aandacht nodig heeft. Uit de Wijkmonitor 2007 van de gemeente Utrecht blijkt dat het de laatste jaren hard achteruit gegaan is met de veiligheid in de wijk. Het gevoel van onveiligheid en de overlast van jongeren zijn hard gestegen. Dit wordt bevestigd door de cijfers over geregistreerde onveiligheid (zie tabel 4.3). Ten slotte is er het probleem met wietplantages en wapenhandel op de Marnixlaan.

Tabel 4.3 Ervaren en geregistreerde veiligheid

	Ondiep, 2 ^e Daalsebuurt		Noordwest		Utrecht	
	2004	2006	2004	2006	2004	2006
<i>Ervaren veiligheid:</i>						
% onveilig gevoel in de buurt	34,2	42,5	38,6	35,7	34,9	30,5
% overlast van jongeren	17,9	32,9	19,3	23,5	16,4	21,5
<i>Geregistreerde veiligheid:</i>						
Woninginbraak (‰)	18,8	18,3	17,6	22,6	19,1	21,1
Autokraak (‰)	48	38,1	48,6	34,2	25	25,4
(brom)fietsdiefstal (‰)	17,2	6	6,5	5,7	6,8	7
Geweld totaal (‰)	9,5	10,5	7,7	8,2	6,5	5,6
Overlast (‰)	66,8	80,6	62,2	61,5	39,5	40,3
Vandalisme (‰)	19,9	32	17,6	21,9	11,6	14,3
Jongerenoverlast (‰)	17,1	28,9	17,7	18,9	8,5	10,2
Drugoverlast (‰)	0,6	0,9	1	0,9	2,3	1,9

Bron: Wijkenmonitor 2007, gemeente Utrecht, 2007.

Economische opgaven

Het economisch hart van het Noordwesten van Utrecht wordt gevormd door de Amsterdamsestraatweg. Met name daar waar de weg Ondiep doorsnijdt zijn veel winkels en bedrijven gevestigd. De veiligheidsproblemen doen zich echter ook in deze straat voor. De Amsterdamsestraatweg wordt echter los van de herstructurering van Ondiep door de gemeente aangepakt. Om deze reden zal hier in dit onderzoek verder geen aandacht aan besteed worden. Een andere economische opgave die in Ondiep speelt is het terugdringen van de jeugdwerkloosheid.

Conclusie

Uit het voorgaande blijkt dat Ondiep een wijk is met een vrij uitgebreide en hardnekkige problematiek. De opgaven voor de vernieuwing van deze wijk zijn dan ook groot. Dit wordt erkend door het ministerie van VROM dat Ondiep in het verleden heeft aangewezen als één van de wijken uit de 56-wijkenaanpak. In april 2007 heeft de minister van Wonen, Wijken en Integratie Ondiep zelfs op haar lijst van veertig wijken gezet die in de huidige kabinetsperiode extra aandacht zullen krijgen. De respons op de vragenlijst bevestigt het beeld dat er in Ondiep sprake is van grote fysieke en sociale opgaven en in iets mindere mate veiligheids- en economische opgaven. Dit, gecombineerd met de hierboven gepresenteerde gegevens, rechtvaardigt de bewering dat Ondiep een kwetsbare wijk is.

4.2.2 Betrokken actoren en percepties

Bij de herstructurering in Ondiep waren in eerste instantie slechts twee partijen betrokken: woningcorporatie Mitros en de gemeente Utrecht. Later werden er op initiatief van de Provincie Utrecht een aantal andere actoren bij het proces betrokken. Uiteindelijk zijn bij het herontwerp van de wijk negen organisaties betrokken waaronder drie gemeentelijke diensten en de bewoners van de wijk. In latere stadia in het proces zijn deze partijen in verschillende mate van intensiteit, betrokken gebleven bij het proces. In ieder geval kan geconcludeerd worden dat er in Ondiep veel (vijf of meer) partijen bij het proces betrokken zijn. Bovendien hebben al deze partijen verschillende institutionele achtergronden. Want naast publieke organisaties zoals (verschillende diensten van) de gemeente en de provincie, zijn een woningcorporatie, een projectontwikkelaar en een tweetal zorg- en welzijnsorganisaties betrokken bij het proces. Het aantal partijen en de verschillen in institutionele achtergrond kunnen de samenwerking tussen de partijen extra ingewikkeld maken.

Een laatste aspect dat de complexiteit van de herstructurering verhoogt is de mate waarin de percepties van de verschillende actoren uiteenlopen. In dit onderzoek is gekeken naar de verschillen in percepties ten aanzien van de probleemdefinitie enerzijds en ten aanzien van de gewenste situatie na afloop van de herstructurering anderzijds. De respondenten op de vragenlijst geven aan dat er nauwelijks verschillen waren in de percepties ten aanzien van beide punten. Uit de interviews is echter wel naar voren gekomen dat er soms onenigheid was over de verdeling van verantwoordelijkheden en bijkomende financiële lasten tussen Mitros en de gemeente. Tot nu toe zijn beide partijen hier altijd uit gekomen.

Tabel 4.4 Overzicht complexiteit in Ondiep

Indicator	Score
<i>Aantal deelnemende partijen</i>	veel: in totaal zijn 9 partijen betrokken
<i>Institutionele achtergrond van partijen</i>	zeer divers: er zijn publieke organisaties, een woningcorporatie, zorg- en welzijnsinstellingen en een projectontwikkelaar betrokken
<i>Soort opgaven aanwezig in de wijk (rangordening)</i>	1. fysiek/sociaal; 3. veilig; 4.economisch
<i>Verskil in percepties van betrokken actoren</i>	- nauwelijks verschil in percepties ten aanzien van probleemdefinitie - nauwelijks verschil in percepties ten aanzien van gewenste situatie

4.3 PROCESVERLOOP

Het verloop van het herstructureringsproces in Ondiep is in ronden beschreven in bijlage 8A. In tabel 4.5 kunt u een samenvatting vinden van de besluitvormingsronden in de herstructurering van Ondiep. In deze paragraaf wordt aan de hand van de theoretische concepten en de operationalisatie hiervan naar indicatoren, gekeken hoe het proces verlopen is. Naast de inschatting van de onderzoeker op basis van de gevoerde interviews en de bestudeerde documenten, wegen de antwoorden van de respondenten op stellingen in de vragenlijst mee, bij het oordeel dat hier geveld wordt ten aanzien van het procesverloop. De exacte antwoorden op de stellingen worden gepresenteerd in bijlage 7A.

Tabel 4.5 Besluitvormingsronden in de herstructurering van Ondiep

Ronden	Arena	Betrokken actoren	Besluitvorming t.a.v.
1. Plan- en visievorming: 2000-2002	- DUO-overleg - bilateraal overleg tussen gemeente en Mitros m.b.t. de aanpak van Ondiep	- gemeente Utrecht: dienst Stadsontwikkeling - woningcorporatie Mitros	- afspraken tussen woningcorporaties en gemeente Utrecht (DUO) t.a.v. wijkverbetering - uitwerking stedelijke vernieuwingsplannen in Ondiep
2. Verbreding deelnemende partijen en vergroten draagvlak: 2002-2003	- stuurgroep Ondiep - coördinatiegroep Ondiep	- gemeente Utrecht (DSO & DMO) - wijkbureau Noordwest - Mitros - Provincie Utrecht - Portes - Aveant/Continu - AM Wonen - Rhijnhuizen - GGD - TSU - bewoners	- betrekken Provincie Utrecht - betrekken zorg- en welzijnsinstellingen - intensivering van communicatie met bewoners - woningverbetering en vernieuwing openbare ruimte - vaststelling visie- en uitvoeringsprogramma
3. inhoudelijke verdieping: 2003-2005	- stuurgroep Ondiep - coördinatiegroep Ondiep	- gemeente Utrecht (DSO & DMO) - wijkbureau Noordwest - Mitros - Provincie Utrecht - Portes - Aveant/Continu - AM Wonen - Rhijnhuizen - bewoners	- opstellen levensloopontwerp - vaststellen uitvoeringsplan - financiële bijdrage overgemaakt door provincie
4. uitvoeren van de gemaakte afspraken en realisatie plannen: 2005-heden	- stuurgroep Ondiep - coördinatiegroep Ondiep - projectleiders overleg Ondiep	- gemeente Utrecht (DSO & DMO) - wijkbureau Noordwest - Mitros - AM Wonen - Portes - Aveant/Continu	- renovatie, sloop-nieuwbouw, nieuwbouw en verkoop van woningen op projectniveau - ontwikkeling zorgcentrum

Openheid

Om te bepalen hoe open het proces verlopen is zijn er vier stellingen aan de respondenten voorgelegd. Volgens de respondenten zijn alle relevante partijen bij het proces betrokken en heeft het herstructureringsproces ook uitgenodigd tot samenwerking met andere partijen. Daarnaast is er

regelmatig gecommuniceerd met bewoners en andere belanghebbenden. Dit blijkt ook uit de regelmatig verspreide ‘wijkberichten’ waarin informatie over de vernieuwing van Ondiep verstrekt wordt. Dit blaadje verschijnt inmiddels zeven jaar ongeveer twee tot vier keer per jaar. Ten slotte kan geconcludeerd worden dat het proces behoorlijk transparant verlopen is. Geen enkele respondent is het oneens met de stelling dat het proces voor alle belanghebbenden en buitenstaanders goed te volgen en te doorgronden was. Uit deze gegevens kan geconcludeerd worden dat het herstructureringsproces in Ondiep voldoet aan de eis van openheid.

Bescherming kernwaarden

In Ondiep is bij de vormgeving van het herstructureringsproces veel aandacht besteed aan het betrekken van diverse partijen en het creëren van draagvlak. Hierbij is bewust of onbewust ook rekening gehouden met de kernwaarden van de betrokken partijen inclusief de bewoners. Dit beeld wordt ondersteund door de resultaten uit de enquête: alle respondenten zijn het eens met de stelling dat het herstructureringsproces de centrale belangen van alle partijen niet heeft geschaad.

Voortgang

De respons op de stellingen dat het herstructureringsproces voldoende voortgang kent en dat de bij het herstructureringsproces betrokken personen capabel zijn, is positief. Dit is opmerkelijk gezien het feit dat er in Ondiep nog niet veel tastbare resultaten zijn geboekt. Blijkbaar duurt dit herstructureringsproces wel lang, maar verloopt het toch snel genoeg.

Overig

Inhoudelijk heeft het proces geleid tot de ontwikkeling van nieuwe ideeën. Dit blijkt ook uit de enquête. Het gaat dan vooral om de toepassing van het concept van levensloopbestendigheid (zie kader). Uit de enquête blijkt verder dat de genomen besluiten op draagvlak kunnen rekenen en dat het management van het proces volgens de respondenten een positieve invloed heeft gehad op de uitkomsten van het proces.

“Een levensloopbestendige wijk is een wijk die mensen in willekeurig welke levensfase, ongeacht levensomstandigheden, huishoudenssamenstelling en culturele achtergrond, optimale mogelijkheden biedt voor alle vormen van fysieke en geestelijke activiteit en zelfontplooiing en die een woningaanbod en voorzieningen niveau heeft dat daartoe is uitgerust.” (*Levensloop als perspectief*, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2002.)

In tabel 4.6 wordt het oordeel ten aanzien van het procesverloop per variabele samengevat. Het eindoordeel over het herstructureringsproces in Ondiep is dat het proces goed verlopen is. In paragraaf 4.5 wordt teruggekomen op de huidige stand van zaken. Eerst zal echter gekeken worden naar de wijze waarop de betrokken partijen hun samenwerking hebben vormgegeven.

Tabel 4.6 Oordeel procesverloop per variabele

Variabelen	Oordeel o.b.v. interviews en vragenlijst *
Openheid	Goed
Bescherming kernwaarden	Goed
Voortgang	Voldoende
Inhoud	Goed
Draagvlak	Voldoende
Totaaloordeel	Goed

* Uitleg: Categorieën: slecht, onvoldoende, matig, voldoende, goed.

4.4 ORGANISATIEVORM VAN DE SAMENWERKING

4.4.1 Organisatie van de samenwerking in Ondiep

Om de samenwerking in goede banen te leiden zijn in Ondiep vrij overzichtelijke maar ook geïmplementeerde vormen van overleg in het leven geroepen. Waar aan het begin van het proces alleen de gemeente en Mitros samenwerkten, schoven er later meer partijen aan tafel en ontstond er behoefte aan afstemming. Volgens één van de respondenten vormen de verschillende overleggen meer een bijeenkomst van het netwerk aan organisaties dat betrokken is bij de aanpak van Ondiep, dan dat het een sturingsorgaan is. Alle betrokken organisaties werken mee aan de herstructurering van Ondiep op basis van hun eigen ambities en verantwoordelijkheden. Wat dat betreft vormt de samenwerking een echt netwerk in de zin dat geen enkele partij de ander kan dwingen om taken ten uitvoer te brengen. Er is dus sprake van een web van afhankelijkheden. Partijen proberen hun afhankelijkheid van andere organisaties te verminderen door in gezamenlijk overleg afspraken te maken. Houdt een partij zich echter niet aan zijn afspraken dan wordt dit meestal één op één (bilateraal) aangekaart.

Ondiep kent drie vormen van overleg:

1. *Stuurgroep Ondiep*. Hierin komen de directeurbestuurders plus de politiekverantwoordelijken bij elkaar om te horen wat de stand van zaken is, waar knelpunten zitten en hoe deze kunnen worden opgelost. De stuurgroep komt twee keer per jaar bij elkaar.
2. *Coördinatiegroep Ondiep*. Hierin komen de verantwoordelijke medewerkers van de betrokken partijen bij elkaar om de afstemming van de werkzaamheden van alle partijen te coördineren. Deze groep komt ongeveer één keer per maand bij elkaar.
3. *Projectleiders Overleg Ondiep*. In Ondiep worden momenteel ongeveer vijftien projecten uitgevoerd. Tussen deze projecten zitten veel verbindingen en afhankelijkheden. De projectleiders van deze projecten komen twee keer per jaar bij elkaar om van elkaar te horen wat de stand van zaken is, waar knelpunten zitten en hoe deze kunnen worden opgelost.

Deze drie overlegvormen waren al aanwezig voordat de Provincie Utrecht betrokken raakte in 2002. Tijdens de herontwerpfase van de wijk heeft de provincie deze overlegvormen ingepast in de projectorganisatie voor Levenslustig Ondiep. Zie voor de organisatievorm ten tijde van dit project bijlage 5B. De hierboven genoemde overlegvormen zijn ook daarna in stand gehouden omdat er in Ondiep nog veel geregeld moet worden. In deze overleggen worden de betrokkenen bijgepraat over ontwikkelingen die spelen in de wijk. Op basis hiervan worden maatregelen en concrete acties bedacht om de ontwikkelingen te sturen en beheersbaar te houden. De tweede functie van deze overleggen is om de communicatie en de boodschap naar buiten af te stemmen. Bij vertraging of problemen met de uitvoering bij één van de betrokken organisaties, wordt er echter buiten de overleggen om op bilaterale wijze gecommuniceerd tussen partijen. Door de jaren heen zijn er een aantal organisaties bij de verschillende overleggen aangeschoven. Wanneer de betrokkenheid van organisaties bij de herstructurering van Ondiep afneemt, zullen er volgens een respondent ook weer organisaties afvallen.

4.4.2 Gebruikte coördinatiestrategie in Ondiep

Wanneer de hierboven beschreven vorm van samenwerking geanalyseerd wordt aan de hand van de dimensies uit het model van Mulford en Rogers, komt het in tabel 4.7 gepresenteerde beeld naar voren (zie pagina 58).

Tabel 4.7 Gebruikte coördinatiestrategie in Ondiep

Dimensies	Wederzijdse afstemming	Allianties	Bedrijfshiërarchie
<i>Focus</i>	Deelnemende organisaties of hun cliënten	Deelnemende organisaties en het interorganisatiele systeem	Interorganisatiele systeem
<i>Betrokken actoren</i>	Professionals	Bestuurders of professionals	Bestuurders
<i>Mate van formalisering</i>	Weinig regels	Onderhandelde regels	Hoge mate van formalisering
<i>Hulpbron verplichtingen</i>	Weinig hulpbronnen verplichtingen	Gemiddelde hulpbron verplichtingen	Veel hulpbron verplichtingen
<i>Focus op macht</i>	Gedecentraliseerde macht	Mogelijkheid om de centrale bestuurlijke afdeling te gebruiken	Gecentraliseerde macht
<i>Focus op controle</i>	Vertrouwen op informele normen en opbrengsten voor deelnemende organisaties	Besluiten van het systeem moeten mogelijk geratificeerd worden	Regels welke de gemeenschappelijk benadrukte belangen representeren
<i>Focus op doelen</i>	Primaire focus op doelen van de deelnemende organisaties	Focus op doelen van de deelnemende organisaties en op gemeenschappelijke doelen	Focus op gemeenschappelijk benadrukte doelen

De samenwerking in Ondiep valt te typeren als een pure vorm van de alliantiestrategie. De focus van de samenwerking is de partijen die een rol kunnen spelen in de vernieuwing van de wijk. Daarbij worden zowel bestuurders als professionals betrokken. In Ondiep hebben de samenwerkende organisaties wel een gezamenlijke projectorganisatie opgericht, maar is deze organisatie niet voorzien van een rechtspersoonlijkheid. Met betrekking tot de hulpbron verplichtingen hebben de partijen in Ondiep het zo geregeld dat de woningcorporatie en de gemeente verschillende onderdelen van de fysieke aanpak van de wijk voor hun rekening nemen. Er worden echter gezamenlijke uitgaven gedaan ten gunste van de planontwikkeling en de communicatie met derden. De partijen maken afspraken op basis van onderling vertrouwen waarbij iedere partij zijn eigen verantwoordelijk heeft voor het uitvoeren van zijn taken. Andere partijen kunnen wel invloed uitoefenen op de beslissingen van individuele organisaties, maar een beslissing afdwingen via één van de overlegvormen is niet mogelijk. De beslismacht is dus voornamelijk in handen van de individuele organisaties. Dit neemt niet weg dat de samenwerking zich zowel richt op het bereiken van de doelen van de organisaties uit het netwerk, als op de gemeenschappelijk geformuleerde doelen. De indeling van de tabel is mede gebaseerd op de resultaten uit de enquête:

- 70 % van de respondenten is het eens met de stelling dat de belangrijkste beslissingen voor de herstructurering genomen worden binnen de eigen organisaties
- 70 % van de respondenten is het eens met de stelling dat de betrokken organisaties ten behoeve van de wijk bereid zijn over de grenzen van het eigen taakgebied heen te kijken
- 40 % van de respondenten is het eens met de stelling dat de betrokken organisaties rekening houden met elkaars doelen, 60 % is hier niet mee eens/niet mee oneens
- Volgens 30 % van de respondenten worden in de samenwerking middelen gedeeld met andere organisaties, 30 % is het hier mee oneens, 40 % is het hier niet mee eens/niet mee oneens

4.5 UITKOMSTEN/STAND VAN ZAKEN

Na zeven jaar praten, plannen maken en projecten uitvoeren is het slechts ten dele mogelijk om de uitkomsten van de herstructurering vast te stellen. De stand van zaken op dit moment is dat de uitvoering nu flink op stoom is gekomen. De meeste partijen weten wat er van hen verwacht wordt en doen hun uiterste best om de plannen te realiseren en zo de herstructurering tot een succes te maken. Volgens een respondent is de herstructurering echter wel vertraagd doordat de planvorming en delen van de uitvoering langer hebben geduurd dan was verwacht. Volgens dezelfde respondent is vertraging in dergelijke langlopende processen onvermijdelijk. Respondenten benadrukken wel dat het nu taak is het vertrouwen dat gemeente en woningcorporatie van de bewoners gekregen hebben, terug te betalen in een goede en zorgvuldige uitvoering van de projecten.

Met betrekking tot de (voorlopige) uitkomsten van de herstructurering van Ondiep, komen de volgende resultaten uit de enquête naar voren:

- 70 % van de respondenten is het eens of zeer eens met de stelling dat de oplossing(en) die zijn uitgewerkt de problemen in de wijk daadwerkelijk aanpakken, geen enkele respondent is het hiermee oneens
- Alle respondenten zijn het eens met de stelling dat de (voorlopige) uitkomsten een duurzaam karakter hebben
- Alle respondenten zijn tevreden over de (voorlopige) uitkomsten van de herstructurering

4.6 INTEGRALE AANPAK

Om te bepalen of er in Ondiep gebruik gemaakt is van een integrale aanpak wordt er gekeken naar vier indicatoren. Eerst komen de resultaten uit de vragenlijst aan de beurt. 60 % van de respondenten is het eens of zeer eens met de stelling dat bij de herstructurering van de wijk gebruik is gemaakt van een integrale aanpak, geen enkele respondent is het hiermee oneens. Bovendien is 70 % van de respondenten tevreden over de wijze waarop de integrale aanpak van de wijk is vormgegeven, geen enkele respondent is hier ontevreden over. Als vervolgens gekeken wordt naar de mate waarin er samenhang bestaat in de wijze waarop fysieke, sociale en economische problemen aangepakt worden, blijkt uit de verzamelde gegevens, dat er sprake is van een behoorlijke mate van samenhang. Vanaf het opstellen van de wijkvisie en later het uitvoeringsprogramma is de samenhang tussen de verschillende elementen van de herstructurering goed in de gaten gehouden. Dit heeft geresulteerd in prima plannen die een waarlijk integraal karakter hebben. Ten slotte is ook aangegeven, dat voor een goede integrale aanpak onderlinge afstemming plaats moet vinden tussen de bij de herstructurering betrokken partijen. Ook wat dit betreft doen de partijen in Ondiep het goed. Er is vaak overleg op meerdere niveaus. Al deze waarnemingen rechtvaardigen de conclusie dat er in Ondiep sprake is van een integrale aanpak. Het is echter voorbarig om de aanpak van Ondiep als zeer integraal te bestempelen omdat een groot deel van de plannen nog niet is uitgevoerd. De partijen in Ondiep staan voor de uitdaging om het sociale programma nu echt goed van de grond te krijgen. Lukt dit niet dan kan eigenlijk niet meer van een integrale aanpak gesproken worden. De toekomst zal dit moeten uitwijzen.

4.7 CONCLUSIE

De belangrijkste problemen die in Ondiep spelen zijn van fysieke en sociale aard. Veiligheidsproblemen en in nog iets mindere mate economische problemen spelen echter ook een grote rol in Ondiep. Om de problemen het hoofd te bieden is er voor gekozen om vrij veel partijen (negen in totaal) bij de herstructurering te betrekken. Hoewel het proces tot nu toe soms wat traag is verlopen, kan toch de conclusie getrokken worden dat het verder een goed proces is geweest. Het is een

open proces waarin de kernwaarden van de betrokken partijen goed zijn beschermd en waarin er bovendien nieuwe ideeën zijn ontwikkeld. Daarnaast is het proces ook vrij goed gemanaged en kunnen de genomen besluiten rekenen op voldoende draagvlak. Al met al is de conclusie gerechtvaardigd dat dit proces bestempeld kan worden als een goed proces. Dit is mede te danken aan de aandacht die met name de provincie Utrecht heeft besteed aan het procesontwerp.

Het is niet vreemd dat er met het aantal partijen dat betrokken is bij de herstructurering van Ondiep, gebruik gemaakt wordt van de alliantiestrategie van samenwerking. Op alle dimensies van het model van Mulford en Rogers scoort de samenwerking in Ondiep de alliantiestrategie.

Ten slotte blijkt uit het onderzoek dat uitkomsten van de herstructurering hoewel vertraagd, toch als positief bestempeld kunnen worden. Er is gebruik gemaakt van een behoorlijke mate van integrale aanpak van de wijk. Vooral de fysieke oplossingen die bedacht zijn, zullen de wijk enorm opknappen. Het is echter opmerkelijk dat het ondanks een prima probleemanalyse en uitvoeringsprogramma, nog onvoldoende lukt om de sociale problemen in de wijk goed aan te pakken. Voornamelijk op basis van de plannen die in Ondiep gemaakt zijn en de reacties op de enquête, wordt hier geconcludeerd dat er sprake is van een integrale aanpak. Wanneer het echter in de nabije toekomst niet lukt om ook het sociale programma daadkrachtig op te pakken, moet deze conclusie worden herzien. Zie voor een overzicht van de gepresenteerde gegevens tabel 4.8 op de volgende bladzijde.

Tabel 4.8 Samenvatting gegevens Ondiep

Rangordening van problemen	1). sociaal/fysiek; 3). veilig; 4). economisch
Aantal betrokken partijen	Veel: 9 partijen
Verskil in percepties tussen de actoren *	Nauwelijks verschil
Oordeel procesverloop **	Goed
Gebuurde coördinatiestrategie	Alliantiestrategie
(Voorlopige) uitkomsten herstructurering	Overwegend positief maar meer aandacht voor sociaal programma is hard nodig
Mate van integrale aanpak ***	Integrale aanpak

* Uitleg: Categorieën: geen verschil, nauwelijks verschil, verschil en veel verschil.

** Uitleg: Categorieën: slecht, onvoldoende, matig, voldoende, goed.

*** Uitleg: Categorieën: geen integrale aanpak, nauwelijks integrale aanpak, integrale aanpak en zeer integrale aanpak.

5. CASUSBESCHRIJVING PATHMOS

5.1 INTRODUCTIE PATHMOS

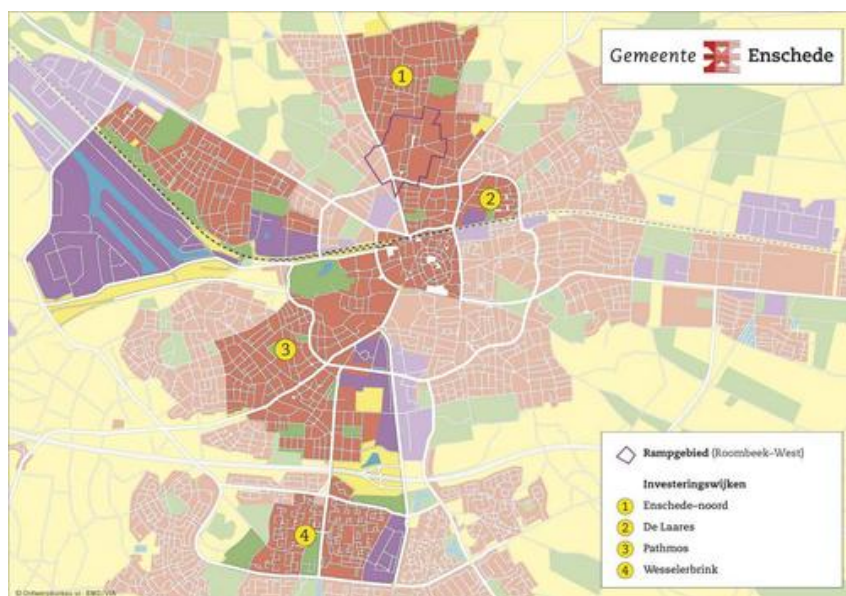
De wijk Pathmos is gelegen aan de verkeersring ten Zuidwesten van het centrum van Enschede. De wijk (ca. 50 hectare) is gebouwd in de jaren '20 voor de arbeiders die in die tijd naar Enschede trokken om te komen werken in de textielindustrie. Het verleden van de wijk komt nog steeds tot uitdrukking in de naam van de Drentse Buurt waar in de jaren '30 veel uit Drente afkomstige arbeiders kwamen te wonen. Deze buurt is als laatste buurt in hoog tempo aan het einde van de jaren '20 gebouwd vanwege de onverwachte grote aanwas van Drentse arbeiders voor de textiel industrie. De wijk is als gevolg van de grootte van de woningen altijd een wijk voor (kans)armere bewoners geweest.

Pathmos is een schoolvoorbeeld van een tuinwijk met kleine woningen die vaak dicht op de straat staan. Pathmos kan worden onderverdeeld in vijf buurten. Samen omvatten deze buurten ongeveer 1.300 woningen waarvan meer dan 90 procent eigendom is van woningcorporatie De Woonplaats. In de jaren '80 is de wijk gerenoveerd. De openbare ruimte draagt nog alle sporen van de woonerfgedachte uit die periode.

Het instorten van de textielindustrie in Twente betekende de achteruitgang van de werkgelegenheid in de regio. Het gemiddeld besteedbaar inkomen per huishouden is in Pathmos een stuk lager dan in Enschede (tabel 5.1). Wat verder opvalt is dat er in Pathmos minder autochtone Nederlanders wonen dan gemiddeld in Enschede en dat een relatief groot deel van de bevolking van niet-westerse afkomst is. Bovendien wonen er ruim twee keer zoveel eenoudergezinnen in Pathmos als gemeentelijk (tabel 5.2). Uit de bevolkingsopbouw blijkt dat er relatief weinig ouderen in Pathmos wonen.

Helaas verschaft de Buurtmonitor van de gemeente Enschede geen cijfers over opleidingsniveau en het aantal uitkeringen op buurtniveau. Overigens is het deel van Pathmos dat binnen de singel ligt niet meegenomen in de cijfers, hoewel het door de identieke bebouwing wel tot de wijk behoort.

Figuur 5.1 Ligging Pathmos (nr. 3) in Enschede (bron: www.enschede.nl)



Tabel 5.1 Inkomen, etniciteit en gezinssituatie in Pathmos en Enschede

	Pathmos		Enschede	
	1999	2004	1999	2004
<i>Werk en inkomen:</i>				
% Niet-werkzame werkzoekenden	18,6	17,0	7,8	8,3
Gemiddeld besteedbaar inkomen per huishouden (in euro's)	15.837	19.800	20.868	25.202
<i>Etniciteit:</i>				
Totale bevolking	2.407	1.535	149.130	152.982
% Nederlands	64,3	60,5	75,0	72,9
% Niet-westers	28,8	32,4	17,1	19,6
<i>Gezinssituatie:</i>				
Aantal huishoudens	1.226	836	78.865	83.611
% Gezinnen (t.o.v. # huishoudens)	35,8	30,9	27,1	26,0
% Eenoudergezinnen (t.o.v. # gezinnen)	41,8	39,2	15,2	19,6
% Alleenstaanden (t.o.v. # huishoudens)	50,0	53	54,8	56

Bron: Buurtmonitor Enschede, www.enschede.nl, geraadpleegd op 8 juli 2007.

5.2 INHOUDELIJKE COMPLEXITEIT

5.2.1 Opgaven bij aanvang herstructurering

In 1999 heeft de gemeente Enschede de toekomstvisie 'Ondernemen in Enschede 2010' geformuleerd. Hierin werd de doelstelling gepresenteerd om de "*kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving in Enschede te verbeteren*". Dit houdt in dat de fysieke leefomgeving en de veiligheid verbeterd moeten worden, maar dat ook de wijk economie en de voorzieningen in de wijk gestimuleerd moeten worden. Op basis van deze toekomstvisie heeft de gemeente Enschede samen met de Enschedese woningcorporaties een Wijkvisie voor Pathmos-Stadsveld opgesteld. Hierin is de doelstelling geformuleerd om "*Pathmos in fysiek, economisch en sociaal opzicht op te waarderen tot een leefbare wijk, een wijk als één geheel*". Uit beide documenten en de gevoerde gesprekken komen de hieronder beschreven opgaven voor de wijk naar voren.

Fysieke opgaven

Dankzij de sobere maar goed verzorgde architectuur is de stedenbouwkundige uitstraling van Pathmos groot te noemen. Dit neemt niet weg, dat rond de millenniumwisseling – tachtig jaar na het ontstaan van Pathmos – grote delen van de wijk aanliepen tegen ruimtegebrek, zowel binnen als buiten de woningen. De woningvoorraad in het gebied was zeer eenzijdig en valt hoofdzakelijk in het goedkopere huursegment. In de Drentse Buurt was sprake van de grootste problemen binnen Pathmos. De stedenbouwkundige opzet was niet goed (te krap, te nauwe straten) en er stonden veel goedkope woningen. Daarbij kwam dat de woonruimteverdelingsystematiek uit de jaren '90 ervoor zorgde dat er steeds meer sociaal zwakkere bewoners in Pathmos kwamen te wonen.

Doordat Pathmos voor de oorlog is ontstaan, kenmerkt het gebied zich door een kleinschalig en diffuus ontsluitingssysteem op basis van de tuindorpgedachte. Daarnaast was er hier en daar sprake van sluipverkeer en een te hoge parkeerdruk. Ten slotte wordt de openbare ruimte gekenmerkt door een onduidelijke inrichting. Dit komt naast de soms rommelig ogende straten ook tot uitdrukking in de ongestructureerde groenvoorziening in de wijk. Volgens de gemeente en woningcorpo-

ratie De Woonplaats leidden deze opgaven tot de conclusie dat in Pathmos zowel de woningvoorraad als de openbare ruimte aangepakt dienden te worden.

Sociale opgaven

Pathmos scoort slecht op een aantal sociale indicatoren zoals werkloosheid, eenoudergezinnen en onderwijsachterstand (zie tabel 5.1). Het aantal niet-werkenden in Pathmos was in 1999 61 procent van de huishoudens en daarmee het hoogst van de gehele gemeente. Het gemiddeld besteedbaar inkomen ligt in Pathmos enige duizenden euro's lager dan het Enschedese gemiddelde. Terwijl dat laatste weer fors onder het regionale en landelijke gemiddelde ligt. Bij het onderwijs valt op dat in 1999 een groot percentage leerlingen uit Pathmos naar speciaal en vbo-onderwijs gaat. Dit percentage is het dubbele van het gemeentelijke gemiddelde. In de Stadsvisie is de doelstelling opgenomen om in Pathmos een brede school te ontwikkelen. Daarnaast telt Pathmos maar de helft van het aantal jeugdsportleden als Enschede gemiddeld heeft. Ten slotte wordt Pathmos gekenmerkt door een slecht imago en staat de wijk bekend als niet erg veilig. In 2000 voelde 23,5 procent van de bewoners van Boswinkel/Stadsveld (waar Pathmos in gelegen is) zich wel eens onveilig in de eigen buurt, terwijl dit cijfer voor heel Enschede 17,5 procent was (Buurtmonitor gemeente Enschede).

Op grond van deze cijfers wordt in de Wijkvisie uit 1999 geconcludeerd dat de sociale structuur van de wijk 'gemiddeld vrij zwak is'. Volgens de gemeente en de woningcorporaties is het noodzakelijk om in verschillende delen van de wijk de sociale structuur te versterken.

Economische opgaven

In Pathmos was in 1999 sprake van een zeer verbrokkelde winkelstructuur. Sommige middenstanders hebben in die periode aangegeven dat zij in de nabije toekomst geen bestaansgrond meer voor zichzelf zagen in 'solitaire vestigingsmilieus'. Hoewel relatief veel inwoners van de wijk hun dagelijkse boodschappen doen in het nabijgelegen winkelcentrum in Stadsveld, is de koopkrachtbinding in de periode 1990 tot 1994 gedaald met 10 procent. Deze achteruitgang is in de jaren daarna nooit goed gemaakt. Naast de algemene verbetering van de sociaal-economische positie van de bewoners van de wijk, is dus ook de verbetering van de wijk economie gewenst.

Conclusie

Naast Ondiep is dus ook Pathmos een wijk met zo veel problemen, dat ingrijpen nodig is. Gemeente Enschede en De Woonplaats zagen voor Pathmos twee belangrijke opgaven weggelegd. Ten eerste moest er meer differentiatie in woningen en woonmilieus gerealiseerd worden. Ten tweede wilden beide partijen de zittende bewoners helpen te stijgen op de sociaal-economische ladder.

De problemen en opgaven waar Pathmos mee te maken heeft, hebben voor het ministerie van VROM echter nooit aanleiding gevormd om extra aandacht en middelen vanuit het rijk aan deze wijk te besteden (zoals de 56-wijkenaanpak of de veertig aandachtswijken van het huidige kabinet). Dit plaatst de problemen van Pathmos enigszins in perspectief en rechtvaardigt de conclusie dat de opgaven voor de wijk groot zijn, maar kennelijk niet zo groot als in sommige andere wijken in Nederland. Toch zijn de problemen die in Pathmos spelen nog steeds zo divers en ingewikkeld, dat een zekere mate van integrale aanpak noodzakelijk is. De respons op de enquête laat ook duidelijk zien dat er zeer zeker sprake is van fysieke en sociale problemen. In iets mindere mate is er ook sprake van economische en veiligheidsproblemen.

5.2.2 Betrokken actoren en percepties

De twee dominante partijen in de herstructurering van Pathmos zijn de gemeente Enschede, in de vorm van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer, en woningcorporatie De Woonplaats. Hoewel er in de wijk meer partijen werkzaam zijn zoals scholen en zorg- en welzijnsinstellingen, zijn het de gemeente en de corporatie geweest die de herstructurering opgepakt hebben. Dit betekent dat het aantal aan de daadwerkelijke herstructurering deelnemende partijen als ‘weinig’ aangemerkt kan worden. Uit de interviews is gebleken dat de opvattingen van gemeente en corporatie weinig verschilden ten aanzien van de probleemdefinitie maar dat percepties ten aanzien van de gewenste situatie wel uiteenliepen. Het ging in het bijzonder over de wijze waarop de openbare ruimte ingericht zou worden en wie voor de kosten op zou draaien. De respons op de enquête brengt het volgende beeld naar voren: volgens alle respondenten was er nauwelijks verschil van mening tussen enerzijds de problemen waar de wijk bij aanvang van de herstructurering mee te kampen had en anderzijds over de gewenste situatie na afloop. De conclusie is gerechtvaardigd dat gemeente en woningcorporatie het wel eens waren over wat er in Pathmos diende te gebeuren, maar dat het soms lastig was om overeenstemming te bereiken over wie waarvoor verantwoordelijk is en wie wat zou moeten betalen. Hier zijn beide partijen echter wel altijd uitgekomen.

Tabel 5.2 Overzicht complexiteit in Pathmos

Indicator	Score
<i>Aantal deelnemende partijen</i>	weinig: slechts 2 partijen zijn daadwerkelijk betrokken
<i>Institutionele achtergrond van partijen</i>	weinig divers: alleen de gemeente en een woningcorporatie zijn direct betrokken
<i>Soort opgaven aanwezig in de wijk (rangordening)</i>	1. fysiek/sociaal; 3. economisch; 4. veilig
<i>Verskil in percepties van betrokken actoren</i>	- nauwelijks verschil in percepties ten aanzien van probleemdefinitie - nauwelijks verschil in percepties ten aanzien van gewenste situatie

5.3 PROCESVERLOOP

Het verloop van het herstructureringsproces in Pathmos is in ronden beschreven in bijlage 8B. In tabel 5.3 is een samenvatting te vinden van het procesverloop tot nu toe. In deze paragraaf wordt aan de hand van de theoretische concepten en de operationalisatie hiervan naar indicatoren, gekeken hoe het proces verlopen is. Naast de inschatting van de onderzoeker op basis van de gevoerde interviews en de bestudeerde documenten, wegen de antwoorden van de respondenten op stellingen in de vragenlijst mee bij het oordeel dat hier geveld wordt ten aanzien van het procesverloop. De exacte antwoorden op de stellingen worden gepresenteerd in bijlage 7B.

Openheid

Volgens de respons op de enquête is er regelmatig gecommuniceerd met bewoners en andere belanghebbenden over herstructurering van Pathmos. Zo zijn er informatiebijeenkomsten geweest, zijn de bewoners per brief op de hoogte gesteld van de plannen van De Woonplaats, is er meerdere malen een nieuwsbrief verspreid en zijn er met bewoners één op één gesprekken gevoerd over hun huisvesting ten tijde van de werkzaamheden. Verder zijn er buurtpanels in het leven geroepen waarin bewoners konden meepraten over de vernieuwing van de openbare ruimte. Het proces was daarnaast voor belanghebbenden en buitenstaanders goed te volgen en te doorgronden. Een laatste aanwijzing over de openheid van het proces komt uit de reacties op de stelling dat relevante partijen bij het proces betrokken zijn. Hoewel men hierover op deze stelling positief reageert, en men ook aangeeft dat het proces uitnodigt tot samenwerking met andere partijen, geven veel respondenten ook aan dat er best wat andere partijen betrokken (hadden) kunnen worden. Zo vinden sommigen dat de gemeentelijke sociale dienst, het onderwijs, werkgevers, het UWV en het CWI meer

betrokken hadden moeten worden. Het blijkt in Pathmos bijzonder lastig om mensen die al lang in de bijstand zitten aan een baan te helpen. Geconcludeerd kan worden dat de dominante partijen in dit proces geprobeerd hebben zeer open te communiceren met de bewoners en hen ook te betrekken bij het vernieuwingsproces. Het is de partijen echter niet gelukt om andere partijen bij het proces te betrekken die misschien bepaalde hardnekkige (sociale) problemen hadden kunnen helpen aanpakken.

Tabel 5.3 Besluitvormingsronden in de herstructurering van Pathmos

Ronden	Arena	Betrokken actoren	Besluitvorming t.a.v.
1. probleemdefiniëring en visievorming: eind jaren '90	- stuurgroep voor opstellen wijkvisie	- gemeente Enschede - Enschedese woningcorporaties	- accordering wijkvisie door gemeenteraad
2. planvorming en rond krijgen financiën: 1999-2002	- stuurgroep Pathmos	- gemeente Enschede: Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer (DSOB) & Bureau Projectmanagement (BPM) - De Woonplaats	- planvorming sloop-nieuwbouw Drentse Buurt - planvorming renovatie en sloop-nieuwbouw rest Pathmos - planvorming openbare ruimte: ontwerp Kuiper & Compagnons wordt afgewezen
3. uitvoering aanpak woningen & planvorming openbare ruimte: 2002-2005	- stuurgroep Pathmos - projectgroep Pathmos	- DSOB/BPM - De Woonplaats	- plan Arcadis voor aanpak openbare ruimte - overeenkomst gemeente en corporatie over financiën en grondruil
4. uitvoering en realisatie plannen: 2005-heden	- stuurgroep Pathmos - projectgroep Pathmos	- DSOB/BPM - De Woonplaats	- gefaseerde aanpak van de wijk

Bescherming kernwaarden

Alle respondenten zijn het erover eens dat de centrale belangen van partijen niet zijn geschaad. Dit kan twee oorzaken hebben. Of het proces is zo vormgegeven dat de belangen van partijen goed beschermd werden. Een andere mogelijke verklaring is dat de samenwerking zo los was vormgegeven dat de partijen elkaars centrale belangen nauwelijks konden aantasten. De gemeente en de woningcorporatie moesten er gewoon samen uitkomen.

Voortgang

De herstructurering kent volgens alle respondenten voldoende voortgang en de bij het proces betrokken personen zijn capabel. Het eerste blijkt ook wel wanneer het proces wordt afgezet tegen de ontwikkelingen in de andere twee wijken. Pathmos wordt behoorlijk snel aangepakt. Dit is overigens voor een groot deel te verklaren uit het grote aantal woningen dat in het bezit is van de woningcorporatie, waardoor sneller ingrijpen mogelijk is.

Overig

Op de stelling dat er vernieuwende ideeën tijdens het proces zijn ontwikkeld antwoordde de helft van de respondenten met 'niet mee eens/niet mee oneens'. De inschatting is dat dit proces tot weinig vernieuwende ideeën geleid heeft. Het meest innovatieve idee komt van de woningcorporatie. In 2000 is De Woonplaats gestart met de Gold Service. Hiermee worden zittende bewoners/huurders gestimuleerd om hun sociaal-economische positie in de maatschappij te verbeteren. De Woonplaats hanteert hierbij het zogenaamde ZZV-principe: Zelfredzaamheid, Zelfwerkzaamheid en Verantwoordelijkheid. Dit houdt in dat bewoners betrokken worden bij de keuze van de

(her)inrichting van het huis dat ze (gaan) huren en bij de (her)inrichting van de openbare ruimte in de directe omgeving van hun woning. Bewoners worden actief gestimuleerd om problemen in de straat, buurt of wijk zelf op te lossen: zelf de bezem pakken wanneer de straat vies is. Volgens De Woonplaats is dit behoorlijk succesvol.

Uit de enquête blijkt verder dat de genomen besluiten op draagvlak kunnen rekenen en dat het management van het proces volgens de respondenten een positieve invloed heeft gehad op de uitkomsten van het proces.

Het totaaloordeel over het herstructureringsproces in Pathmos is voldoende. Wanneer de gemeente en de woningcorporatie echter meer partijen bij de herstructurering hadden betrokken en meer aandacht hadden besteed aan de gezamenlijke ontwikkeling van maatregelen die ook de sociaal-economische problemen in de wijk zouden aanpakken, dan was het proces een stuk beter verlopen.

Tabel 5.4 Oordeel procesverloop per variabele

Variabelen	Oordeel o.b.v. interviews en vragenlijst *
Openheid	Voldoende
Bescherming kernwaarden	Voldoende
Voortgang	Voldoende
Inhoud	Matig
Draagvlak	Voldoende
Totaaloordeel	Voldoende

* Uitleg: Categorieën: slecht, onvoldoende, matig, voldoende, goed.

5.4 ORGANISATIEVORM VAN DE SAMENWERKING

5.4.1 Organisatie van de samenwerking in Pathmos

Stuurgroep

Tijdens het visievormingstraject dat eind jaren '90 is gestart, is een stuurgroep in het leven geroepen bestaande uit medewerkers van de gemeentelijke diensten en de woningcorporaties die in de wijk Stadsveld-Pathmos bezit hebben. Deze stuurgroep is later tijdens de uitwerking van de plannen in stand gehouden om dit traject te begeleiden. De stuurgroep bestond vanaf dat moment uit vier personen, twee medewerkers van De Woonplaats en twee ambtenaren van de gemeente Enschede. Volgens de respondenten was er echter geen sprake van geformaliseerd overleg. Als er bijvoorbeeld op hoger niveau afstemming nodig was, dan werd er gewoon een afspraak ingepland zonder dat dit periodiek plaatsvond. De verantwoordelijk wethouder en de directeurbestuurder van de corporatie kenden elkaar volgens enkele respondenten redelijk goed en kwamen elkaar ook vaak bij andere gelegenheden tegen. Ze hadden dan ook een goed contact met elkaar. Toen er later een formeel contract werd gesloten tussen gemeente en corporatie, bleef de stuurgroep in stand om de gemaakte afspraken te controleren en beslissingen te nemen ten aanzien van afwijkingen van het contract. Volgens de respondenten is de stuurgroep het afgelopen jaar niet meer formeel bij elkaar gekomen, maar vindt er nog wel bilateraal afstemming plaats wanneer dat nodig is.

Projectgroep

Naast de stuurgroep bestaat er ook een projectgroep bestaande uit projectleiders van corporatie en gemeente. Deze projectleiders organiseren de uitvoering en “staan met de voeten in de klei”. Ook deze projectgroep is vrij losjes georganiseerd en kent niet zoiets als een vast periodiek overleg.

5.4.2 Gebruikte coördinatiestrategie in Pathmos

Wanneer de hierboven beschreven vorm van samenwerking geanalyseerd wordt aan de hand van de dimensies uit het model van Mulford en Rogers, komt het in tabel 5.5 gepresenteerde beeld naar voren.

Tabel 5.5 Gebruikte coördinatiestrategie in Pathmos

Dimensies	Wederzijdse afstemming	Allianties	Bedrijfshierarchie
<i>Focus</i>	Deelnemende organisaties of hun cliënten	Deelnemende organisaties en het interorganisationele systeem	Interorganisationele systeem
<i>Betrokken actoren</i>	Professionals	Bestuurders of professionals	Bestuurders
<i>Mate van formalisering</i>	Weinig regels	Onderhandelde regels	Hoge mate van formalisering
<i>Hulpbron verplichtingen</i>	Weinig hulpbronnen verplichtingen	Gemiddelde hulpbron verplichtingen	Veel hulpbron verplichtingen
<i>Focus op macht</i>	Gedecentraliseerde macht	Mogelijkheid om de centrale bestuurlijke afdeling te gebruiken	Gecentraliseerde macht
<i>Focus op controle</i>	Vertrouwen op informele normen en opbrengsten voor deelnemende organisaties	Besluiten van het systeem moeten mogelijk geratificeerd worden	Regels welke de gemeenschappelijk benadrukte belangen representeren
<i>Focus op doelen</i>	Primaire focus op doelen van de deelnemende organisaties	Focus op doelen van de deelnemende organisaties en op gemeenschappelijke doelen	Focus op gemeenschappelijk benadrukte doelen

De samenwerking in Pathmos is een mooi voorbeeld van wederzijdse afstemming als coördinatiestrategie. De verklaring hiervoor is dat het in Pathmos om de samenwerking tussen slechts twee partijen gaat: een gemeentelijke dienst en een woningcorporatie. Dit betekent dat zoiets als een interorganisationeel systeem ontbreekt, dat er geen centrale bestuurlijke afdeling is en dat er dus ook geen besluiten van 'het systeem' geratificeerd hoeven te worden. Er zijn voornamelijk professionals betrokken die voor de organisatie van hun samenwerking gebruik maken van weinig tot geen regels. De macht is volledig in handen van de professionals van de twee organisaties. Bovendien vertrouwen beide partijen op informele normen voor de controle op elkaars doen en laten. De focus van de samenwerking is eigenlijk primair gericht op de doelen van de twee organisaties. Het patroon wijkt echter alleen af van de categorie wederzijdse afstemming als het gaat om de categorie hulpbron verplichtingen. De gemeente en de woningcorporatie doen namelijk gezamenlijke investeringen in de openbare ruimte van de wijk maar ook in de communicatie met bewoners. Daarvoor wisselen beide organisaties kennis en informatie uit en worden er dus wel degelijke middelen gedeeld.

De indeling van de tabel is mede gebaseerd op de volgende resultaten uit de enquête:

- Alle respondenten zijn het eens met de stelling dat de belangrijkste beslissingen voor de herstructurering genomen worden binnen de eigen organisaties.
- 60 % van de respondenten onderschrijft de stelling dat het mandaat van de vertegenwoordigers van de betrokken organisaties groot genoeg is om besluiten te kunnen nemen die het proces vooruit helpen.

- 60 % van de respondenten is het eens met de stelling dat de betrokken organisaties ten behoeve van de wijk bereid zijn over de grenzen van het eigen taakgebied heen te kijken, de rest is het hier niet mee eens/niet mee oneens of weet het niet.
- 70 % van de respondenten is het eens met de stelling dat de betrokken organisaties rekening houden met elkaars doelen, de rest is het hier niet mee eens/niet mee oneens of weet het niet.
- Volgens 40 % van de respondenten worden in de samenwerking middelen gedeeld met andere organisaties, 30 % is het hier mee oneens, de rest is het hier niet mee eens/niet mee oneens of weet het niet.

5.5 UITKOMSTEN/STAND VAN ZAKEN

Het herstructureringsproces is in Pathmos vrij voorspoedig verlopen. Hoewel ook in deze wijk de herstructurering nog niet is afgerond, ligt de gefaseerde aanpak van de woningvoorraad redelijk op schema. Nadat De Woonplaats en de gemeente Enschede een akkoord hebben bereikt over de openbare ruimte, wordt nu ook hier mee aan de slag gegaan. Bovendien is volgens één van de respondenten tot nu toe ongeveer 70 procent van de bewoners teruggekeerd nadat hun huis is gerenoveerd of vervangen. Dit is erg gunstig voor de sociale cohesie in de wijk. De hoge terugkeer was een doelstelling van het project en daar is ook specifiek op gestuurd door de wijk in 12 fases aan te pakken. Men wilde de bewoners in de wijk houden door ze een terugkeergarantie te bieden.

Eén van de meest opvallende resultaten uit de enquête, is dat 85 % van de respondenten het niet mee eens/niet mee oneens is met de stelling dat de oplossing(en) die zijn uitgewerkt de problemen in de wijk daadwerkelijk aanpakken. Kennelijk zijn er problemen die (nog) niet zijn aangepakt of die zo hardnekkig zijn dat ze niet zomaar op te lossen zijn.

Met betrekking tot de (voorlopige) uitkomsten van de herstructurering van Pathmos, komen de volgende resultaten uit de enquête naar voren:

- De helft van de respondenten is het eens met de stelling dat de (voorlopige) uitkomsten een duurzaam karakter hebben, de andere helft is het hier niet mee eens/niet mee oneens.
- 70 % van de respondenten is tevreden over de uitkomsten van de herstructurering.

5.6 INTEGRALE AANPAK

Uit de gesprekken is het beeld naar voren gekomen dat de fysieke aanpak van de wijk veel aandacht heeft gekregen en er nu ook voor zorgt dat de wijk weer een goed imago krijgt. Daarnaast bleek echter ook dat het nog onvoldoende is gelukt om de bewoners van de wijk een stapje hoger op de sociaaleconomische ladder te krijgen door ze bijvoorbeeld aan een baan te helpen. Veel respondenten lijken zich over de vorderingen die in de sociale pijler van de herstructurering geboekt worden nog zorgen te maken. Toch laten de resultaten uit de vragenlijst een gematigd positief beeld zien van de mate waarin er in Pathmos gebruik gemaakt is van een integrale aanpak:

- 50 % van de respondenten is het eens of zeer eens met de stelling dat bij de herstructurering van de wijk gebruik is gemaakt van een integrale aanpak, geen enkele respondent is het hiermee oneens.
- 60 % van de respondenten is tevreden over de wijze waarop de integrale aanpak van de wijk is vormgegeven, één respondent is hier ontevreden over.

Wanneer echter gekeken wordt naar de mat van samenhang in de wijze waarop fysieke, sociale en economische problemen worden aangepakt, moet toch geconcludeerd worden dat de aandacht voor

de fysieke aanpak van de wijk, de aandacht voor de andere aspecten van de herstructurering overschaduwd. Hoewel ook de onderlinge afstemming tussen de gemeente en de woningcorporatie prima lijkt te zijn verlopen, kan niet geconcludeerd worden dat er sprake is van een waarlijk integrale aanpak. Daarvoor zijn de maatregelen op het sociale en economische vlak van de herstructurering simpelweg veel te mager. Hiermee is de conclusie gerechtvaardigd dat er in Pathmos nauwelijks sprake is van een integrale aanpak.

5.7 CONCLUSIE

In Pathmos was/is er voornamelijk sprake van sociale en fysieke problemen. Daarnaast spelen economische en in iets mindere mate veiligheidsproblemen ook een rol in Pathmos. Wat opvallend is aan deze casus, is dat er slechts twee partijen zeer intensief betrokken zijn bij de herstructurering. Zorg- en welzijnsinstellingen of projectontwikkelaars zijn niet of slechts zijdelings betrokken bij de vernieuwing van Pathmos.

Hoewel de gemeente en de woningcorporatie nauwelijks open stonden voor het betrekken van andere partijen bij de fysieke aanpak van de wijk, valt op dat er wel zeer intensief gecommuniceerd is met de bewoners over de vernieuwing van de wijk. Bewoners zijn daadwerkelijk betrokken bij het hele proces. Bovendien is men in Pathmos zeer voortvarend te werk gegaan en ook de kernwaarden van de deelnemende partijen zijn niet geschaad. Er zijn echter nauwelijks vernieuwende ideeën ontwikkeld. Daar staat tegenover dat er voldoende draagvlak is voor de genomen besluiten en dat het proces prima gemanaged is. Het eindoordeel over dit proces is dan ook goed.

In Pathmos is voornamelijk gebruik gemaakt van de strategie van wederzijdse afstemming. Dit is begrijpelijk omdat er in deze casus slechts twee partijen met elkaar hoefden samen te werken.

De (voorlopige) uitkomsten van de herstructurering van Pathmos laten een beeld zien van een zeer goede fysieke aanpak van de wijk. De sociale aanpak blijft hier echter nog bij achter. Veel respondenten maken zich zorgen over de wijze waarop de tot nu toe geboekte resultaten vastgehouden kunnen worden. Ook het sociale programma verdient volgens velen wel wat meer aandacht. Uit de interviews en de antwoorden op de vragenlijst blijkt men echter wel vrij tevreden over de wijze waarop de wijk integraal is aangepakt. Het is de inschatting van de onderzoeker dat er nauwelijks sprake is van een waarlijk integrale aanpak. Veel communiceren met bewoners staat niet gelijk aan het uitvoeren van een goede sociale of economische aanpak.

In tabel 5.6 worden de bevindingen ten aanzien van Pathmos nog eens op een rijtje gezet.

Tabel 5.6 Samenvatting gegevens Pathmos

Rangordening van problemen	1). sociaal/fysiek; 3). economisch; 4). veilig
Aantal betrokken partijen	Weinig: 2 partijen
Verskil in percepties tussen de actoren *	Nauwelijks verschil
Oordeel procesverloop **	Voldoende
Gebuurde coördinatiestrategie	Strategie van wederzijdse afstemming
(Voorlopige) uitkomsten herstructurering	Overwegend positief maar meer aandacht voor sociaal programma en duurzaam vasthouden van de geboekte resultaten is noodzakelijk
Mate van integrale aanpak ***	Nauwelijks integrale aanpak

* Uitleg: Categorieën: geen verschil, nauwelijks verschil, verschil en veel verschil.

** Uitleg: Categorieën: slecht, onvoldoende, matig, voldoende, goed.

*** Uitleg: Categorieën: geen integrale aanpak, nauwelijks integrale aanpak, integrale aanpak en zeer integrale aanpak.

6. CASUSBESCHRIJVING TARWEWIJK

6.1 INTRODUCTIE TARWEWIJK

De Tarwewijk is gelegen in het zuiden van Rotterdam in de deelgemeente Charlois. Deze wijk is in de jaren twintig en dertig van de vorige eeuw gebouwd voor arbeiders die vooral werkzaam waren in de haven van Rotterdam. In die tijd trok de Rotterdamse haven veel arbeiders aan uit onder andere Brabant, Zeeland en Groningen waarvan velen zich vestigden in Rotterdam Zuid. De Tarwewijk bestaat uit acht buurten en is een onderdeel van de deelgemeente Charlois. Een beruchte buurt is de Millinxbuurt die aan het einde van de jaren negentig landelijke bekendheid kreeg als één van de meest problematische achterstandbuurten van Nederland. De Tarwewijk telt ongeveer twaalfduizend inwoners. Bijna tweederde van deze twaalfduizend inwoners is van niet-westerse afkomst (zie tabel 6.1). Bovendien wordt de Tarwewijk bevolkt door relatief veel jongeren en weinig ouderen.

De wijk is ruim van opzet, heeft een groen karakter en de ligging aan de Maashaven dichtbij het centrum en het Zuidplein, is bijzonder gunstig. Ook zijn er een aantal bijzondere plekken. Zo is er de meelfabriek van Meneba aan de Brielselaan. Deze fabriek is onderdeel van het Nederlands industrieel erfgoed en dateert uit 1918. Ook de Graansilo aan de Maashaven is een imponerend gebouw waar momenteel dansclub Now & Wow is gevestigd.

In de Tarwewijk staan veel kleine portiekwoningen, ondergebracht in woonblokken van maximaal vijf woonlagen. Deze woningen zijn eind jaren '70, begin jaren '80 gerenoveerd. Midden in de wijk liggen straten met kleine laagbouwoningen met voor- en achtertuintjes. In totaal telt de wijk circa 5.300 woningen. Woningcorporatie De Nieuwe Unie heeft daarvan eenderde in bezit. De resterende 4.000 woningen zijn particulier bezit, deels van eigenaar-bewoners en deels van eigenaar-verhuurders (tabel 2).

Figuur 6.1 Ligging Tarwewijk in Rotterdam (bron: www.wonenindetarwewijk.nl)



De Tarwewijk is in de afgelopen decennia veranderd van een nette middenklassebuurt tot een woonwijk in verval. Veel mensen die het zich konden veroorloven zijn – op zoek naar meer groen en grotere woningen – uit de wijk vertrokken. Vaak waren de nieuwe bewoners afkomstig uit landen als Turkije, Marokko en de (oude) rijkdelen Suriname en de Antillen. De komst van migranten werd door de zittende bewoners gezien als een teken van verval en versterkte de trek naar buiten (Engbersen & Burgers, 2001). Degenen die het zich konden veroorloven trokken naar betere buurten in de stad of aan de randen van de agglomeratie.

Tabel 6.1 Kenmerken van de bevolking in Tarwewijk, Charlois en Rotterdam (2004)

	Tarwewijk	Charlois	Rotterdam
<i>Bevolking naar leeftijdsgroepen</i>			
Totaal aantal inwoners	12.018	66.684	599.544
wv. 0 t/m 34 jaar (in %)	60,3	51,1	48,1
35 t/m/ 54 jaar (in %)	26,5	25,3	27,7
55 jaar en ouder (in %)	13,2	23,5	24,3
<i>Bevolking naar etnische groepen (in %)</i>			
wv. Nederlanders	28,4	48,0	54,8
Zuid-Europeanen	3,1	3,7	3,1
Overige westerse landen	3,5	4,4	5,7
Surinamers	13,7	9,6	8,8
Antillianen	10,6	7	3,4
Kaapverdianen	2,5	1,7	2,5
Turken	12,7	7,5	7,5
Marokkanen	7,8	5,9	5,9
Overige niet-westerse landen	17,7	12,3	8,4
Totaal minderheden* in 2003	65,0	44,0	36,5
Verwacht aantal minderheden* in 2017	n.n.b.	75,8	48,0

Toelichting:

* Minderheden zijn Surinamers, Antillianen/Arubanen, Kaapverdianen, Turken, Marokkanen en Overig. Naar geboorteland van de persoon zelf of diens vader of moeder.

Bron: Gemeente Rotterdam, COS in Engbersen, 2005.

In de jaren negentig zette dit migratieproces zich in versneld tempo voort waardoor de wijk in een neerwaartse spiraal terecht kwam. Leegstand, een toename van het aantal verhuismobelingen en de komst van druggebruikers en dealers nam toe. Door lage huurprijzen oefent de Tarwewijk aantrekkingskracht uit op veel laaggeschoolden, uitkeringsgerechtigden, lage inkomensgroepen en minderheden. Vrijkorte (2006: 25) geeft aan dat concentratie van minderheden waarschijnlijk ook een zelfstandige factor is die de trek van deze groepen naar de Tarwewijk heeft versterkt ('kettigmigratie').

6.2 INHOUDELIJKE COMPLEXITEIT

6.2.1 Opgaven bij aanvang herstructurering

In dit hoofdstuk wordt voornamelijk gefocust op de samenwerking in de Wijkontwikkelingsmaatschappij Tarwewijk en niet, zoals wel het geval is bij de andere twee cases, op het volledige herstructureringsproject in de Tarwewijk. Alleen in deze paragraaf over de inhoudelijke complexiteit van deze casus, ligt de focus op de volledige herstructurering.

Fysieke opgaven

De Tarwewijk wordt gekenmerkt door het grote aantal portiekwoningen van drie of vier lagen, waarvan bewoners het trappenhuis delen. Door de grote hoeveelheid kleine en slecht onderhouden woningen, wordt het woningaanbod als onaantrekkelijk beschouwd. De woningvoorraad van de Tarwewijk heeft een aantal specifieke kenmerken (zie tabel 6.2). Ten eerste zijn ten opzichte van de rest van Rotterdam, in de Tarwewijk veel woningen in het bezit van particulieren. Ten tweede is er sprake van grote administratieve leegstand en ten derde verhuist een groot aandeel bewoners binnen een jaar. Dit wordt algemeen gezien als een indicator dat bewoners ontevreden zijn met hun buurt (Engbersen e.a., 2005). Ten slotte geeft Vrijkorte (2005: 26) aan dat er in de jaren negentig sprake was van ‘redlining’ voor de mensen die een woning wilden kopen in de Tarwewijk. Redlining houdt in dat banken niet of nauwelijks hypotheek willen verstrekken, omdat ze vrezen dat de woningprijzen zakken. Hierdoor kunnen kopers mogelijk hun hypotheek niet aflossen. Ook het bestaan van ‘redlining’ vormt een duidelijk signaal van de slechte situatie waarin de Tarwewijk terecht was gekomen.

Tabel 6.2 Kenmerken woningvoorraad in Tarwewijk, Charlois en Rotterdam (2003)

	Tarwewijk	Charlois	Rotterdam
<i>Eigendom woningen (in %)</i>			
Koopwoningen	21	21	23
Particulieren	43	28	21
Gemeente/corporatie	35	50	55
<i>Bezetting woningen (in %)</i>			
Passend	70	77	75
Onderbezet	9	11	15
Overbezet	3	2	1
Sterk overbezet	1	0	0
Administratief leeg	17	10	8
<i>Verblijfsduur op adres (in %)</i>			
(minder dan) 1 jaar	28,7	23,2	19
Tussen de 2 en 4 jaar	28,4	25,2	22,5
(meer dan) 5 jaar	43	51,5	58,5

Bron: Gemeente Rotterdam, COS in Engbersen, 2005.

Sociale opgaven

Eind jaren '90 nam de overlast van druggebruikers, dealers en kleine criminelen – met name in de Millinxbuurt – toe. Ook het fenomeen van ‘huisjesmelkers’ – die hun woningen per kamer of soms zelfs per bed veelal aan illegalen verhuren – komt in die tijd op in de Millinxbuurt. Mede als gevolg van de inspanningen om de overlast in de Millinxbuurt tegen te gaan, verplaatsten de problemen op het gebied van de leefbaarheid zich naar de aangrenzende buurten. De problemen die zich voordoen in de Tarwewijk hebben met name betrekking op het gebied van de leefbaarheid zoals huisjesmelkers, illegale bewoning, de aanwezigheid van dak- en thuislozen, rondhangende jongeren en verloedering van de openbare ruimte.

Verder vormen het grote aantal sociaal zwakkeren en de veiligheidssituatie in de Tarwewijk belangrijke problemen. In de Tarwewijk ontvangt 17 procent van alle volwassenen tussen de 15 en 64 jaar een bijstandsuitkering, tegen 14,5 procent in Charlois en 10 procent in Rotterdam (gemeente Rotterdam, 2003). Op de Rotterdamse veiligheidsmonitor scoorde de Tarwewijk in 2001 slecht (zevende plaats op de lijst van onveilige wijken). De gemeente onderkent dit; maar liefst drie van de negen ‘hotspot-gebieden’ liggen in de Tarwewijk. Hotspot-gebieden zijn die straten of buurten

die zich bevinden of terecht dreigen te komen in de negatieve spiraal waarin criminaliteit, verloedering en vervuiling het beeld bepalen.

Tabel 6.3 Scores wijkveiligheidsindex Tarwewijk, Charlois en Rotterdam

	2003	2004	2005	2006
Tarwewijk Indexscore Categorie *	3,5 onveilig	4,8 probleem	4,5 probleem	5,3 bedreigd
Charlois Indexscore Categorie *	5,1 bedreigd	5,5 bedreigd	5,4 bedreigd	5,8 bedreigd
Rotterdam Indexscore Categorie *	6,2 aandacht	6,6 aandacht	6,9 aandacht	7,2 veilig

* Categorieën: onveilig (< 3,9), probleem (3,9 – 5,0), bedreigd (5,0 – 6,0), aandacht (6,0 – 7,1), (redelijk) veilig (> 7,1).

Bron: Wijkveiligheidsindex 2007.

Economische opgaven

Economische bedrijvigheid concentreert zich in de Tarwewijk langs de Maashaven, het lint Brielselaan-Wolphaertsbocht-Pleinweg en op de Dordtselaan. Het gaat om ongeveer 280 bedrijven met voornamelijk horeca, dienstverlening en detailhandel. Het winkelbestand is de laatste jaren achteruitgegaan. De bedrijfspanden die zich in de Dordtselaan bevinden, zijn onderhevig aan verloedering en verval. De uitstraling van deze straat is voor het voorzieningenniveau van de wijk van vitaal belang en moet dus verbeterd worden.

Conclusie

Van de drie wijken die in dit onderzoek centraal staan, zijn de problemen en opgaven die in de Tarwewijk spelen het grootst. Wat dit betreft wreekt de ligging van de wijk in een grootstedelijk gebied zich ten opzichte van de andere twee wijken, die in kleinere steden liggen. Utrecht en Enschede kennen nu eenmaal minder problemen met illegaliteit en criminaliteit dan een grote havenstad als Rotterdam. De Tarwewijk kent grote problemen met veiligheid die nauw samenhangen met de kwaliteit van woningen en openbare ruimte enerzijds en de sociaal-economische kracht van de bewoners anderzijds. Bovendien is de veiligheid in de Tarwewijk een groot probleem dat volgens het gemeentebestuur vraagt om een onconventionele aanpak. De wijk staat sinds het begin van het grotestedenbeleid in de aandacht van de gemeente Rotterdam en het ministerie van VROM. Dat de problemen in de Tarwewijk groot, zijn blijkt ook uit de enquête. De respondenten geven unaniem aan dat er zeer zeker sprake is van veiligheidsproblemen. Ook fysieke en sociale problemen komen zeer veel voor in de Tarwewijk. Economische problemen komen volgens de respondenten ook voor, maar niet zo sterk als de andere probleemttypen.

6.2.2 Betrokken actoren en percepties

De herstructurering in de Tarwewijk is opgepakt langs twee verschillende sporen. Aan de ene kant is er voor de fysieke aanpak van de wijk een wijkontwikkelingsmaatschappij in het leven geroepen waarin de gemeente Rotterdam vertegenwoordigd door het Ontwikkelingsbedrijf (OBR), woningcorporatie de Nieuwe Unie en projectontwikkelaar AM Wonen participeren. Op de aanpak van deze drie partijen wordt verder ingegaan in de volgende twee paragrafen. Aan de andere kant waren gemeente Rotterdam (de dienst Stedebouw en Volkshuisvesting) en deelgemeente Charlois

vanaf 2001 bezig met de Strategische Wijkaanpak (SWA). Hierin wordt gewerkt langs vier pijlers: fysiek, wijk en veilig, dagelijks beheer en sociaal. Binnen deze pijlers bedenken de professionals van de betrokken partijen oplossingen voor de problemen die in de wijk spelen en stemmen zij hun activiteiten op elkaar af. Hier is ook de stadsmarinier voor de Dorchtselaan bij betrokken. Voor een overzicht van de verschillende overleggen zie bijlage 5A. In totaal zijn bij de herstructurering in de Tarwewijk de volgende partijen betrokken: deelgemeente Charlois, dienst Stedebouw en Volkshuisvesting, Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, een stadsmarinier, AM Wonen, de Nieuwe Unie, de politie en incidenteel andere gemeentelijke diensten zoals de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid of de dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving. Hiermee kan geconcludeerd worden dat er bij de herstructurering van de Tarwewijk veel partijen betrokken zijn.

Bij de WOM Tarwewijk zijn slechts drie partijen betrokken. Uit de interviews is gebleken dat de verschillende institutionele achtergronden van de partijen die in de WOM participeren, regelmatig tot problemen hebben geleid. Wat verder opvalt, is dat in de gekozen aanpak wel een vrij belangrijke rol is weggelegd voor een private partij, maar dat er weinig aandacht besteed is aan het betrekken van scholen en zorg- of welzijnsinstellingen. Dit heeft allemaal te maken met de problemen die in de wijk spelen en de aanpak die gekozen is om deze problemen het hoofd te bieden. Alle partijen zijn van mening dat de wijk eerst veilig gemaakt moest worden en dat het noodzakelijk was om de wijk fysiek stevig aan te pakken, voordat sociale projecten enige kans van slagen zouden hebben.

Tabel 6.4 Overzicht complexiteit in de Tarwewijk

Indicator	Score
<i>Aantal deelnemende partijen</i>	veel: ongeveer 9 partijen zijn bij de herstructurering betrokken
<i>Institutionele achtergrond van partijen</i>	zeer divers: vier gemeentelijke diensten, de deelgemeente, een stadsmarinier, een woningcorporatie, de politie en een projectontwikkelaar zijn betrokken
<i>Soort opgaven aanwezig in de wijk (rangordening)</i>	1. veilig; 2. sociaal; 3. fysiek; 4. economisch
<i>Verskil in percepties van betrokken actoren</i>	- nauwelijks verschil in percepties ten aanzien van probleemdefinitie - verschil in percepties ten aanzien van gewenste situatie

Uit de vragenlijst blijkt ten slotte dat 80 procent van de respondenten vindt dat er nauwelijks verschil van mening was over de problemen waar de wijk bij aanvang van de herstructurering mee te kampen had. Men verschilt volgens 40 procent van de ondervraagden echter wel van mening over de gewenste situatie na afloop van de herstructurering. Dit wijst erop dat het te voeren beleid in de Tarwewijk meer ter discussie staat dan in de andere twee wijken en dat de percepties in deze wijk dus wel degelijk verschillen. Daarmee wordt het voor de betrokken partijen moeilijker om de problemen in gezamenlijkheid aan te pakken.

6.3 PROCESVERLOOP

Het verloop van het proces van de WOM Tarwewijk is in ronden beschreven in bijlage 8C. In tabel 6.5 kunt u een samenvatting vinden van de belangrijkste gebeurtenissen in het proces tot nu toe. Deze tabel wijkt af van de andere twee tabellen die bij in de beschrijving van de andere twee cases zijn gepresenteerd. Dit komt doordat er in het procesverloop van de WOM eigenlijk altijd sprake was van dezelfde arena waarin het overleg plaatsvond en van dezelfde betrokken actoren. In deze paragraaf wordt aan de hand van de theoretische concepten en de operationalisatie hiervan naar indicatoren, gekeken hoe het proces verlopen is. Naast de inschatting van de onderzoeker op basis van de gevoerde interviews en de bestudeerde documenten, wegen de antwoorden van de

respondenten op stellingen in de vragenlijst mee bij het oordeel dat hier geveld wordt ten aanzien van het procesverloop. De exacte antwoorden op de stellingen worden gepresenteerd in bijlage 7C.

Tabel 6.5 Rondebeschrijving van het procesverloop van de WOM Tarwewijk

Ronden	Cruciale gebeurtenissen
1. mobilisatie marktpartijen en verkenning samenwerking: 2001-2002	- najaar 2001: gemeente daagt private partijen uit mee te werken aan de herstructurering van de Tarwewijk - december 2002: ondertekening intentieovereenkomst tussen gemeente Rotterdam, de Nieuwe Unie, AM Wonen en Bouwfonds
2. uitwerking van de samenwerkingsplannen: 2002-2004	- najaar 2003: bouwfonds besluit niet langer deel te nemen aan het project - februari 2004: ondertekening "Ondernemingsplan WOM Tarwewijk" - april 2004: ondertekening "Samenwerkingsovereenkomst WOM Tarwewijk" - november 2004: oprichting van de "Wijkontwikkelingsmaatschappij Tarwewijk Beheer B.V."
3. Start werkzaamheden, uitvoering projecten: 2004-heden	- december 2004: ondertekening van de "Overeenkomst tot het aangaan van een Commanditaire Vennootschap" - tot en met 2011 worden 8 projecten opgepakt waarbij in totaal ca. 490 woningen zullen worden aangekocht en er ca. 550 nieuwe of gerenoveerde woningen zullen worden verkocht

Openheid

Het proces van de WOM Tarwewijk verloopt vrij gesloten voor bewoners en belanghebbenden. Alleen de directeuren van de drie participerende organisaties zijn direct bij de WOM betrokken. Zij nemen alle belangrijke beslissingen zonder dat bewoners of andere belanghebbenden hierbij betrokken worden. De communicatie met derden is dan ook minimaal. Alleen voor de promotie van de wijk als prettige woonplek en de verkoop van opgeknapte of nieuw gebouwde woningen, is er een website in het leven geroepen. Het proces zelf is voor buitenstaanders lastig te volgen. De respons op de vragenlijst bevestigt dit beeld. Al met al is de conclusie gerechtvaardigd dat het procesverloop van de WOM zich kenmerkt als gesloten.

Bescherming kernwaarden

De drie partijen die in de WOM Tarwewijk hebben geparticipeerd, hadden allemaal zo hun eigen belangen en beweegredenen om met elkaar samen te werken. In het theoretisch kader is aangegeven dat partijen alleen dan goed kunnen samenwerken, als centrale belangen van de deelnemende partijen niet geschaad zouden worden. Volgens 40 procent van de respondenten is aan deze voorwaarde voldaan. Volgens 10 procent zijn de kernwaarden van de participerende partijen weldegeelijk geschaad. Uit de verzamelde gegevens blijkt dus dat de drie partijen soms moeite hebben gehad om in het samenwerkingsproces rekening te houden met elkaars belangen.

Voortgang

De betrokken professionals in de Tarwewijk zijn niet erg positief gestemd over de voortgang van de herstructurering van de wijk. Volgens 30 procent van de respondenten op de vragenlijst is de voortgang onvoldoende terwijl slechts 10 procent het proces voldoende vaart vindt hebben. Ondanks dat de veiligheid sinds 2001 enorm verbeterd is, hebben de resultaten van de WOM Tarwewijk lang op zich laten wachten. Veel respondenten verwachten dat de fysieke projecten met vertraging gerealiseerd zullen worden. De oorzaken hiervan worden besproken in de beschrijving van

het procesverloop in bijlage 8C. De respondenten op de vragenlijst zijn echter wel van mening dat de bij het project betrokken personen capabel zijn.

Overig

Een duidelijke conclusie die op basis van de uitkomsten van de enquête getrokken kan worden, is de constatering dat het herstructureringsproces in de Tarwewijk tot vernieuwende ideeën heeft geleid. De respondenten zijn het hier unaniem mee eens. Dit is een mooie constatering omdat zoals bleek uit paragraaf 6.2.1 de opgaven die in deze wijk spelen van een dergelijke orde zijn dat er nieuwe ideeën en oplossingen bedacht moesten worden om de wijk er weer bovenop te helpen. Bovendien is 50 procent van de respondenten van mening dat de genomen besluiten op voldoende draagvlak kunnen rekenen om de besluiten daadwerkelijk succesvol uit te kunnen voeren. Slechts 10 procent denkt dat dit niet het geval is. Ten slotte blijkt uit de antwoorden op de enquête dat 70 procent van de respondenten vindt dat het herstructureringsproces goed is gemanaged. Dit kan opgevat worden als een compliment aan de directeur van de WOM. Uit de interviews kwam echter een wat genuanceerder beeld naar voren dat ook in de procesbeschrijving in bijlage 8C aan de orde komt.

Tabel 6.6 Oordeel procesverloop per variabele

Variabelen	Oordeel o.b.v. interviews en vragenlijst *
Openheid	Slecht
Bescherming kernwaarden	Matig
Voortgang	Onvoldoende
Inhoud	Goed
Draagvlak	Voldoende
Totaaloordeel	Matig

* Uitleg: Categorieën: slecht, onvoldoende, matig, voldoende, goed.

Al met al is het proces van de WOM een vrij moeizaam proces geweest waarin de samenwerking tussen de partijen niet altijd van harte was. In tabel 6.6 wordt het oordeel ten aanzien van het procesverloop per variabele samengevat. Het eindoordeel met betrekking tot het proces van de WOM Tarwewijk is, dat het een matig verlopen proces is.

6.4 ORGANISATIEVORM VAN DE SAMENWERKING

6.4.1 Organisatie van de samenwerking in de Tarwewijk

Voor de WOM Tarwewijk is gekozen voor een Commanditaire Vennootschap met een Besloten Vennootschap met beperkte aansprakelijkheid als enige beherend venoot (zie figuur 6.2). In de C.V. nemen de drie partijen elk voor 32 % deel. Daarmee is er sprake van een gelijkwaardige verdeling van zeggenschap en risico over de partijen. De beherend venoot van de WOM Tarwewijk C.V. is de WOM Tarwewijk Beheer B.V. welke een aandeel van 4 % heeft. De aandelen in de WOM Tarwewijk Beheer B.V. zijn gelijkwaardig verdeeld onder de drie partijen, ieder voor 33 1/3 %.

Uit de gesprekken die met de deelnemende partijen gevoerd zijn en uit het Ondernemingsplan WOM Tarwewijk blijkt, dat de partijen op basis van een aantal overwegingen zijn overgegaan tot het aangaan van een samenwerking en het oprichten van een onderneming voor de uitvoering van de herstructureringsopgave in de Tarwewijk. Ten eerste willen de drie partijen op deze wijze de risico's van de grondexploitatie spreiden. Ten tweede zorgt de complexiteit van de opgave voor verschillende competenties die geen van de drie partijen geheel zelfstandig in huis heeft maar ge-

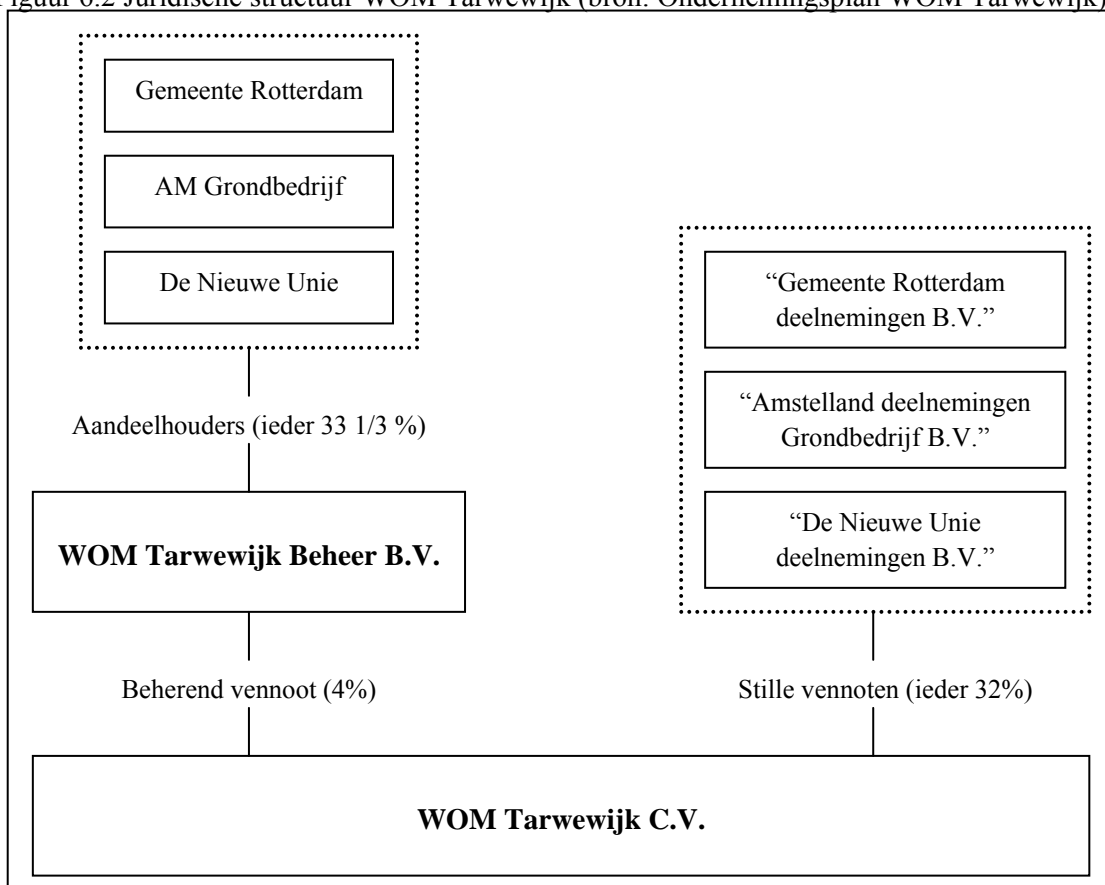
zamenlijk wel. De marktpartijen – dNU en AM – beschikken over kennis en ervaring met betrekking tot respectievelijk het opknappen van panden en de marketing van vastgoedprojecten. De gemeente daarentegen heeft de beschikking over subsidies en wil deelnemen in de samenwerking om het proces in de gaten te houden. De derde reden om een aparte organisatie op te richten wordt gevormd door de verwachte lange looptijd van het project. Door een aparte organisatie op te richten wordt de stabiliteit van de samenwerking bevorderd. Ten slotte wordt er gesproken over de bundeling van kennis op het gebied van marketing, grondexploitatie en volkshuisvesting. De keuze voor deze juridische vorm van de samenwerking komt voort uit de wens om een heldere en werkbare structuur te hebben, fiscaal transparant te zijn, de aansprakelijkheid beheersbaar te houden en langjarig betrokkenheid van de drie partijen te garanderen.

Intensiteit van de samenwerking

In het Ondernemingsplan worden de volgende taken voor de interne organisatie van de WOM Tarwewijk Beheer B.V. genoemd:

- Grondverwerving en verwerving van panden
- Beheren van de grondexploitatie in financiële zin en bijbehorende planning
- Beheer van opstallen
- Opstellen plan van eisen per deelgebied
- Bouwrijp maken en aanleggen van benodigde infrastructuur en inrichting openbare ruimte
- Woonrijp maken en het inrichten van openbaar gebied binnen de deelprojecten en de overdracht van ingericht gebied en infrastructuur aan gemeente dan wel derden
- Uitgifte bouwrijpe kavels
- Uitgifte gerenoveerde c.q. te renoveren woningen
- Toetsen van het proces van opstalontwikkeling
- Communicatie

Figuur 6.2 Juridische structuur WOM Tarwewijk (bron: Ondernemingsplan WOM Tarwewijk)



Binnen de WOM is het zo georganiseerd dat de deelnemende partijen door de WOM ingehuurd worden om een groot deel van deze taken uit te voeren. Op deze wijze is er geen sprake van hechte samenwerking tussen de drie partijen. Slechts de vertegenwoordigers van de drie partijen zijn betrokken bij de besluitvorming en afstemming van werkzaamheden. De daadwerkelijke uitvoering is vervolgens de verantwoordelijkheid van de drie aparte werkorganisaties. Daarmee is de intensiteit van de samenwerking dus niet erg hoog. De organisaties zijn de volgende grove taakverdeling en activiteiten overeengekomen:

- | | |
|----------------------------------|----------|
| ▪ beheer van onroerend goed | dNU |
| ▪ organisatie van de loperaanpak | dNU |
| ▪ planeconomie | AM |
| ▪ control | AM |
| ▪ projectleiding | AM |
| ▪ verwerving | Gemeente |
| ▪ toezicht | Gemeente |

Ontwikkelcombinatie Tarwewijk

De partijen zijn overeengekomen dat ze gezamenlijk deelnemen en risico dragen in de grondexploitatie via de WOM Tarwewijk. De ontwikkeling en verkoop van de woningen – de opstalexploitatie – is echter de verantwoordelijkheid van de marktpartijen. De gemeente wilde niet risicodragend participeren in de opstalexploitatie en dus niet optreden als ontwikkelaar. De Nieuwe Unie en AM hebben besloten om samen de opstalexploitatie op zich te nemen. Daartoe is de Ontwikkelcombinatie Tarwewijk (OCT) opgericht. De OCT regelt dus de opstalexploitatie, waar de WOM verantwoordelijk is voor de grondexploitatie. Dit heeft tot gevolg dat bij de samenwerking tussen de drie partijen steeds de vraag aan de orde is hoe het resultaat van een vastgoedexploitatie zich verhoudt tot een grondexploitatie. Er vindt namelijk geen winst- en risicoverevening plaats tussen het resultaat van de grondexploitatie en het resultaat van de opstalontwikkeling. In de praktijk komt het erop neer dat de OCT pas dan de gronden overneemt van de WOM wanneer een groot deel (ca. 60%) van de te ontwikkelen opstallen (woningen) is verkocht. Aangezien het in de Tarwewijk lastig blijkt om woningen te verkopen, blijft de WOM lang zitten met de gronden. Dit drukt direct op de inkomsten van de WOM. De reden dat de OCT de gronden niet direct overneemt van de WOM op het moment dat deze bouwrijp zijn, is dat de kosten dan over de drie partijen in de WOM verdeeld worden in plaats van over de twee partijen in de OCT. Deze situatie kost veel energie van de betrokken partijen en is totaal niet bevorderlijk voor het samenwerkingsproces. Volgens sommige respondenten is het niet slim geweest om de gemeente niet te laten participeren in de OCT, omdat hierdoor de andere twee partijen geprikkeld worden om de opbrengsten zo veel mogelijk via de OCT te laten lopen en de kosten zo veel mogelijk via de WOM. Dit vanwege het feit dat de kosten en de winst in de WOM gedeeld worden over drie partijen terwijl dit in de OCT slechts over twee partijen verdeeld wordt.

Interne organisatie

De interne organisatie van de WOM Tarwewijk Beheer B.V. bestaat uit een extern ingehuurde directeur die ondersteund wordt door één medewerker. De medewerker van de directeur regelt de dagelijkse gang van zaken terwijl de directeur de bestuursvergaderingen voorziet en het besluitvormingsproces begeleidt. Verder kent de organisatie een planeconoom, een controller en verschillende projectleiders die ingehuurd worden bij AM. De werkzaamheden van de planeconoom en de controller worden periodiek gevolgd en getoetst door een klankbordgroep van planeconomen respectievelijk een klankbordgroep van controllers. Hoewel het in eerste instantie wel als wenselijk werd beschouwd, zijn de directeur en zijn medewerker niet gehuisvest in de Tarwewijk. Er kan dus niet gesproken worden over een aparte projectorganisatie met medewerkers van de participerende partijen.

Mandaat

De WOM Tarwewijk wordt bestuurd door de drie vertegenwoordigers/bestuurders van de participerende partijen. De positie van de directeur valt het best te typeren als projectsecretaris omdat zijn mandaat vrij beperkt is. De bestuurders nemen de meeste beslissingen en de directeur moet voor de volgende zaken goedkeuring vragen aan de bestuurders:

- het aangaan van overeenkomsten met een gemeente en/of andere overheidsinstellingen;
- het sluiten van overeenkomsten met afnemers;
- het sluiten van financieringsovereenkomsten;
- grondverwerving.

Afstand van de gemeente

De WOM Tarwewijk heeft in haar dagelijkse activiteiten weinig te maken met de wethouder of de gemeenteraad van Rotterdam. Voor een aantal activiteiten is de WOM wel afhankelijk van de medewerking van het Ontwikkelingsbedrijf en ze moet zich natuurlijk verantwoorden. Dit vindt plaats aan de hand van (half)jaarverslagen en de directeur van de WOM heeft een aantal keer per jaar een gesprek met de verantwoordelijk wethouder.

6.4.2 Gebruikte coördinatiestrategie in de Tarwewijk

Wanneer de hierboven beschreven vorm van samenwerking geanalyseerd wordt aan de hand van de dimensies uit het model van Mulford en Rogers, komt het in tabel 6.7 gepresenteerde beeld naar voren.

Tabel 6.7 Gebruikte coördinatiestrategie in de Tarwewijk

Dimensies	Wederzijdse afstemming	Allianties	Bedrijfshiërarchie
<i>Focus</i>	Deelnemende organisaties of hun cliënten	Deelnemende organisaties en het interorganisationele systeem	Interorganisationele systeem
<i>Betrokken actoren</i>	Professionals	Bestuurders of professionals	Bestuurders
<i>Mate van formalisering</i>	Weinig regels	Onderhandelde regels	Hoge mate van formalisering
<i>Hulpbron verplichtingen</i>	Weinig hulpbronnen verplichtingen	Gemiddelde hulpbron verplichtingen	Veel hulpbron verplichtingen
<i>Focus op macht</i>	Gedecentraliseerde macht	Mogelijkheid om de centrale bestuurlijke afdeling te gebruiken	Gecentraliseerde macht
<i>Focus op controle</i>	Vertrouwen op informele normen en opbrengsten voor deelnemende organisaties	Besluiten van het systeem moeten mogelijk geratificeerd worden	Regels welke de gemeenschappelijk benadrukte belangen representeren
<i>Focus op doelen</i>	Primaire focus op doelen van de deelnemende organisaties	Focus op doelen van de deelnemende organisaties en op gemeenschappelijke doelen	Focus op gemeenschappelijk benadrukte doelen

De gekozen coördinatiestrategie voor de samenwerking in de Tarwewijk – de Wijkontwikkelingsmaatschappij Tarwewijk – valt het best te typeren als een lichte vorm van bedrijfshiërarchie. Uit de bovenstaande beschrijving van de samenwerkingsvorm blijkt dat de samenwerking zich focust op de deelnemende organisaties enerzijds en de rol van deze organisaties in de herstructurering anderzijds. Uit de enquête blijkt dat 90 procent van de respondenten het eens is met de stelling

dat partijen bereid zijn over de grenzen van het eigen taakgebied heen te kijken. Wat de focus van de samenwerking betreft, valt de WOM in de alliantiecategorie. Ook met betrekking tot de laatste dimensie van het model, de focus op doelen, past de WOM Tarwewijk het beste in de alliantiecategorie. Uit de enquête blijkt dat de respondenten wisselend denken over de mate waarin organisaties rekening houden met elkaars doelen.

Wat betreft de vijf andere dimensies valt de WOM het beste in te delen in de categorie van bedrijfshiërarchie. Zo zijn de bij de samenwerking betrokken actoren voornamelijk de bestuurders van de participerende organisaties en zijn zij degenen die de belangrijkste beslissingen nemen in een daarvoor speciaal in het leven geroepen organisatie. Met betrekking tot de betrokken actoren blijkt uit de enquête dat 30 procent van de respondenten vindt dat het mandaat van de vertegenwoordigers van de organisaties te klein is om besluiten te kunnen nemen die het proces vooruit helpen, terwijl 50 procent dit groot genoeg vindt. Dit beeld kwam ook naar boven uit de interviews. Het lukt de vertegenwoordigers van de drie organisaties niet altijd voldoende om hun moederorganisatie in beweging te krijgen zodat het proces vooruit gaat. Wat echter door de uitkomsten van de enquête bevestigd wordt, is dat de belangrijkste besluiten in de WOM Tarwewijk genomen worden en niet in de afzonderlijke organisaties.

In de samenwerking binnen de WOM Tarwewijk is sprake van de meest vergaande vorm van formalisering: er is een gezamenlijke organisatie opgericht met een rechtspersoon waarin meerdere partijen participeren. Daarnaast nemen alle drie de partijen risicodragend deel aan de ontwikkeling van de wijk. De antwoorden op de vragenlijst ondersteunen deze constatering: 90 procent van de respondenten is het eens met de stelling dat in de samenwerking middelen worden gedeeld met andere organisaties. Ten slotte geldt voor de dimensie focus op controle dat alle deelnemende partijen bij de besluitvorming betrokken worden en dat besluitvorming zoveel mogelijk plaatsvindt op basis van consensus.

6.5 UITKOMSTEN EN STAND VAN ZAKEN

Het herstructureringsproces in de Tarwewijk is niet vlekkeloos verlopen. Het experiment met de wijkontwikkelingsmaatschappij waarbij een gemeente, een woningcorporatie en een projectontwikkelaar samen werken aan de vernieuwing van een wijk, is geen onverdeeld succes gebleken (zie voor een uitgebreide beschrijving van het procesverloop bijlage 8C). Toch worden er momenteel bescheiden successen geboekt. Nadat de WOM eind 2006 tot de conclusie kwam dat het om financiële redenen tijdelijk moest temporiseren, zijn de meeste betrokkenen nu positief gestemd over de projecten die de WOM aanpakt. De verwachting blijft echter dat de projecten van de WOM met vertraging opgeleverd zullen worden. Van de acht projecten die de WOM voor haar rekening neemt, is de WOM momenteel met zes projecten bezig. Twee projecten zullen in 2008 en 2009 van start gaan. Dit is echter afhankelijk van het verloop van de andere projecten omdat het geld dat daarmee verdiend wordt van belang is voor de aanpak van de volgende projecten.

Met betrekking tot de (voorlopige) uitkomsten van de herstructurering, komen de volgende resultaten uit de enquête. Volgens 80 procent van de respondenten pakken de oplossingen die zijn uitgewerkt de problemen in de Tarwewijk daadwerkelijk aan. Slechts 50 procent van de respondenten is van mening dat de uitkomsten van de herstructurering een duurzaam karakter hebben. 30 procent denkt zelfs dat de uitkomsten geen duurzaam karakter hebben. Het blijkt dus wel mogelijk om maatregelen te bedenken die een daadwerkelijke oplossing bieden voor de problemen die spelen in de wijk, maar het is bijzonder lastig om de geboekte resultaten duurzaam vast te houden. 30 procent van de respondenten is dan ook ontevreden over de (voorlopige) resultaten van de herstructurering, terwijl slechts 20 procent hier wel tevreden over is.

6.6 INTEGRALE AANPAK

Volgens 50 procent van de respondenten is er bij de herstructurering van de Tarwewijk gebruik gemaakt van een integrale aanpak, slechts 10 procent deelt deze mening niet. Toch geeft 40 procent van de respondenten aan niet tevreden te zijn met de wijze waarop de integrale aanpak van de wijk is vormgegeven. Als deze cijfers uit de vragenlijst gecombineerd worden met de observaties uit de documentstudie en de interviews, dan valt op dat er voldoende verbindingen en samenhang tussen de verschillende pijlers ontbreken. Kortom, er is onvoldoende sprake van integraliteit in de aanpak van de wijk. Een typisch voorbeeld bevestigt dit beeld (zie kader op volgende pagina). De verschillende organisaties en pijlers in de Strategische Wijkaanpak weten onvoldoende van elkaar waar men mee bezig is en tegen welke problemen men aanloopt. Ondanks de vele overleggen is er een gebrek aan onderlinge afstemming tussen de bij de herstructurering betrokken partijen.

Deelgemeente in de fout?

Tijdens één van de gesprekken werd een voorbeeld aangehaald van acties die tot vertraging van de werkzaamheden van de WOM kunnen leiden. In de plannen van de WOM staat het Wevershoekplein op de nominatie om ontwikkeld te worden. Voorlopig is in het nieuwe bestemmingsplan echter opgenomen dat dit gebied een groenfunctie heeft. Hoewel de deelgemeente op de hoogte is van de plannen van de WOM, heeft de deelgemeente in het najaar van 2006 een basketbalveldje aangelegd op het Wevershoekplein. Dit veldje zal dus straks moeten wijken voor de bouw van het appartementencomplex. Dit kan mogelijk vertraging opleveren omdat bewoners niet willen dat het basketbalveldje verdwijnt.

6.7 CONCLUSIE

Bij de start van de herstructurering van de Tarwewijk waren de veiligheidsproblemen het grootst. Hier hingen echter wel allerlei sociale, fysieke en economische problemen mee samen die ook om een oplossing vragen. Voor het fysieke gedeelte van de herstructurering van de Tarwewijk is gekozen om een wijkontwikkelingsmaatschappij op te richten. Bij deze WOM Tarwewijk zijn drie partijen betrokken waarmee gesproken kan worden over een gemiddeld aantal betrokken partijen.

Met betrekking tot de criteria van openheid, bescherming van kernwaarden en het genereren van vernieuwende ideeën, is het proces van de WOM Tarwewijk redelijk positief verlopen. Ook het oordeel over het management van het proces en de mate waarin besluiten kunnen rekenen op draagvlak is vrij positief. Uit de interviews en de vragenlijst blijkt echter dat veel betrokkenen zich gestoord hebben aan de trage voortgang van het proces. Problemen zijn niet altijd even voortvarend aangepakt en de samenwerkingsconstructie heeft soms een goede aanpak van de wijk in de weg gestaan. Met het oog op enerzijds de gekozen samenwerkingsvorm en de beperkingen die dit met zich meebracht en anderzijds de grote opgaven waar de WOM voor staat, is het proces nog vrij goed verlopen. Toch moet geconstateerd worden dat het proces te weinig voortgang kende en dat de samenwerking moeizaam verloopt. Het is dan ook gerechtvaardigd om het procesverloop als matig te beoordelen.

Voor de fysieke aanpak van de wijk is de WOM Tarwewijk opgericht. Deze samenwerkingsvorm kenmerkt zich sterk door de strategie van bedrijfshiërarchie uit het model van Mulford en Rogers. Bij vijf van de zeven dimensies past de WOM het beste in deze categorie.

Ten slotte zijn de uitkomsten van het gehele herstructureringsproces niet onverdeeld positief. Hoewel de Tarwewijk van de drie bestudeerde wijken te maken heeft met de grootste problemen, zijn er al veel resultaten geboekt – vooral op het gebied van de verbetering van de veiligheid in de

wijk – maar moet er ook nog erg veel gebeuren. Zo zijn de sociale problemen in de wijk nog onvoldoende aangepakt en lopen de fysieke projecten in de wijk niet zeer succesvol. Bovendien is van een goede integrale aanpak niet echt sprake. Er wordt wel gezorgd voor enige mate van afstemming tussen de verschillende pijlers van de Strategische Wijkaanpak, maar de betrokken professionals zijn hier niet bijzonder tevreden over.

Het grote probleem in de Tarwewijk is dat bij de verschillende partijen geen gezamenlijk vastgestelde visie bestaat over waar het met de wijk naartoe moet. Dit probleem komt duidelijk naar voren in de WOM waar de verschillende partijen het soms niet eens zijn over de fysieke projecten die momenteel worden uitgevoerd. De projectontwikkelaar is bijvoorbeeld van mening dat het nodig is om huizen te bouwen in het duurdere segment. De redenering hierachter is dat er dan meer kapitaalkrachtige bewoners komen waardoor de wijk er op vooruit gaat. Bovendien is er grote behoefte aan dergelijke woningen in Rotterdam. De woningcorporatie deinst hier echter voor terug omdat ze zich toch verplicht voelt om huizen te bouwen voor de minder kapitaalkrachtige mensen in de samenleving.

Dit betekent echter niet dat de partijen nu eerst een lange tijd met elkaar om de tafel moeten gaan zitten om een nieuwe, breed gedragen structuurvisie op te stellen. Het is in de Tarwewijk van belang dat de huidige problemen op de korte termijn aangepakt worden, maar ook dat de oplossingen die bedacht worden passen in een lange termijn strategie. Dit betekent tegelijkertijd werken aan de oplossing van acute problemen én werken aan de realisatie van een krachtige wijk die duurzaam wordt verbeterd.

Tabel 6.8 Samenvatting gegevens Tarwewijk

Rangordening van problemen	1). veilig; 2). sociaal; 3). fysiek; 4). economisch
Aantal betrokken partijen	Veel: 9 partijen
Verskil in percepties tussen de actoren *	Verskil
Oordeel procesverloop **	Matig (WOM)
Gebruikte coördinatiestrategie (Voorlopige) uitkomsten herstructurering	Strategie van bedrijfshiërarchie (WOM) Na veel goede aandacht voor veiligheid en de fysieke verbetering van de wijk, is het nu tijd voor meer aandacht voor de verbetering van de sociale situatie van de bewoners van de wijk.
Mate van integrale aanpak ***	Nauwelijks integrale aanpak

* Uitleg: Categorieën: geen verschil, nauwelijks verschil, verschil en veel verschil.

** Uitleg: Categorieën: slecht, onvoldoende, matig, voldoende, goed.

*** Uitleg: Categorieën: geen integrale aanpak, nauwelijks integrale aanpak, integrale aanpak en zeer integrale aanpak.

Deel 3. Analyse

7. ANALYSE

7.1 INLEIDING

In het tweede deel van dit rapport zijn per wijk de uit het onderzoek naar voren gekomen gegevens gepresenteerd. In het derde en laatste deel van dit rapport wordt een analyse gepresenteerd van deze gegevens op basis van de theorieën uit het theoretisch kader. In dit hoofdstuk wordt in drie paragrafen gereflecteerd op de inhoudelijke complexiteit, het procesverloop en de organisatievorm van de samenwerking bij de drie bestudeerde cases. Daarbij vormen de conclusies met betrekking tot de gevonden gegevens uit het tweede deel van dit rapport de belangrijkste handvatten. Bij het lezen van de analyse is het goed om de hoofdvraag in het achterhoofd te hebben. Deze luidt: *Welke invloed hebben de inhoudelijke complexiteit, het procesverloop en de organisatievorm van de samenwerking tussen de betrokken partijen, op de mate waarin een integrale aanpak van kwetsbare wijken gehanteerd wordt?* In het volgende hoofdstuk zullen op basis van de in dit hoofdstuk gepresenteerde analyse, de deelvragen en uiteindelijk ook de hoofdvraag beantwoord worden. Er zal nu eerst ingegaan worden op de mate waarin er in de drie wijken gebruik gemaakt is van een integrale aanpak van de herstructurering.

7.2 MATE VAN INTEGRALE AANPAK

In alledrie de wijken hebben de bij de herstructurering betrokken organisaties bijzonder veel moeite om een integrale aanpak te hanteren. Alleen voor Ondiep kan er op basis van de plannen geconstateerd worden dat er een integrale aanpak gehanteerd wordt. Voor Pathmos en de Tarwewijk geldt dit niet. In beide wijken is er wel de wil om de problemen in samenhang aan te pakken en dit te doen in onderlinge afstemming met verschillende betrokken partijen. Er moet echter geconcludeerd worden dat dit onvoldoende van de grond komt. In Pathmos beperken de bij de herstructurering betrokken partijen zich tot de aanpak van het fysieke deel van de wijk. Dat de bewoners daar intensief bij betrokken worden, betekent nog niet dat er sprake is van een goed samenhangend sociaal-economisch beleid. Bovendien wordt er voor de oplossing van sommige problemen onvoldoende de hulp ingeroepen van andere organisaties. Van een integrale aanpak is dan ook nauwelijks sprake. In de Tarwewijk zijn wel veel organisaties bij de herstructurering betrokken en worden er op het gebied van de veiligheid en de fysieke verbetering van de wijk ook successen geboekt, maar blijft een bevredigende sociale aanpak achterwege. Bovendien wordt er in de wijk onvoldoende samengewerkt waardoor de plannen van de verschillende pijlers onvoldoende op elkaar worden afgestemd. Er ontbreekt in de Tarwewijk een gedeelde visie op waar het met de wijk naartoe moet en hoe dit het beste gerealiseerd kan worden. Om deze redenen moet er ook met betrekking tot de Tarwewijk geconcludeerd worden dat er nauwelijks sprake is van een integrale aanpak.

In dit hoofdstuk spelen deze waarnemingen een belangrijke rol omdat ingegaan wordt op de invloed van de inhoudelijke complexiteit, het procesverloop en de organisatievorm van de samenwerking op de integrale aanpak van de wijk. Hieruit zal blijken dat de onderlinge verschillen tussen de wijken vrij groot zijn. Voor de Tarwewijk geldt dat bij de inhoudelijke complexiteit gekeken wordt naar het totale herstructureringsproces. Voor het procesverloop en de organisatievorm van de samenwerking wordt uitsluitend gekeken naar de WOM Tarwewijk.

7.3 REFLECTIE OP INHOUDELIJKE COMPLEXITEIT

In de voorgaande hoofdstukken is per casus uitgebreid stilgestaan bij de inhoudelijke complexiteit waar de partijen in de herstructurering mee te maken hebben. Daarbij is eerst ingegaan op de problemen en opgaven die speelden in de wijken bij aanvang van de herstructurering – op de kop af voor alle wijken nu zeven jaar geleden. Daarna zijn er een aantal gegevens gepresenteerd met betrekking tot de bij de herstructurering betrokken partijen en hun percepties ten aanzien van de herstructurering. In tabel 7.1 zijn voor alledrie de wijken deze gegevens nog eens op een rijtje gezet. Het beeld dat hieruit naar voren komt is dat de drie wijken significante verschillen vertonen met betrekking tot de inhoudelijke complexiteit.

In het theoretisch kader is aangegeven dat de complexiteit waar een herstructureringsproject mee te maken heeft in dit onderzoek onderzocht wordt aan de hand van twee hypothesen. In paragraaf 7.3.1 wordt eerst ingegaan op de verschillen in de complexiteit van de opgave per wijk. Op basis van deze analyse zal hypothese 1 getoetst worden. In paragraaf 7.3.2 wordt vervolgens aandacht besteed aan een aantal factoren welke de samenwerking tussen de partijen in de herstructurering kunnen compliceren. Op basis van de analyse die in deze paragraaf wordt gepresenteerd, zal hypothese 2 getoetst worden.

Tabel 7.1 Vergelijking van de inhoudelijke complexiteit per wijk

Indicator	Ondiep	Pathmos	Tarwewijk
<i>Aantal deelnemende partijen</i>	veel: in totaal zijn 9 partijen betrokken	weinig: slechts 2 partijen zijn in het proces betrokken	veel: in totaal zijn ongeveer 9 partijen betrokken
<i>Institutionele achtergrond van partijen</i>	zeer divers: er zijn publieke organisaties, een woningcorporatie, zorg- en welzijnsinstellingen en een projectontwikkelaar betrokken	weinig divers: alleen de gemeente en een woningcorporatie zijn direct betrokken	zeer divers: vier gemeentelijke diensten, de deelgemeente, een stadsmarinier, een woningcorporatie, politie en een projectontwikkelaar zijn betrokken
<i>Soort opgaven aanwezig in de wijk (rangordening)</i>	1. fysiek/sociaal 3. veilig 4. economisch	1. fysiek/sociaal 3. economisch 4. veilig	1. veilig 2. sociaal 3. fysiek 4. economisch
<i>Verskil in percepties van betrokken actoren</i>	- nauwelijks verschil in percepties ten aanzien van probleemdefinitie - nauwelijks verschil in percepties ten aanzien van gewenste situatie	- nauwelijks verschil in percepties ten aanzien van probleemdefinitie - nauwelijks verschil in percepties ten aanzien van gewenste situatie	- nauwelijks verschil in percepties ten aanzien van probleemdefinitie - verschil in percepties ten aanzien van gewenste situatie

7.3.1 Complexiteit van de opgave

Wanneer de drie wijken vergeleken worden op de problemen en opgaven die speelden bij aanvang van de herstructurering, moet geconstateerd worden dat er in Pathmos de minste problemen zijn, terwijl de Tarwewijk te kampen heeft met relatief de grootste problemen. Ondiep valt hier met betrekking tot de grootte en ernst van de problematiek tussenin te plaatsen. In Pathmos gaat het om een wijk die bouwtechnisch verouderd is. Zowel de woningen als de openbare ruimte voldoen niet meer aan de eisen van deze tijd. Dit gaat gepaard met concentratie van kansarmere bewoners waardoor er in Pathmos zeker ook sprake is van de nodige sociale problematiek. Ook Ondiep is een wijk waar fysiek veel aan moet gebeuren. De problemen zijn vergelijkbaar met die in Pathmos, maar zijn van een grotere schaal: meer slechte woningen en meer sociale, economische en veilig-

heidsproblemen. Hierdoor is de opgave in Ondiep aanzienlijk groter dan in Pathmos. De Tarwewijk springt echter boven de andere twee wijken uit als het gaat om de problemen en opgaven die hier spelen. Het gaat in deze wijk ten eerste om zeer grote veiligheidsproblemen. Dit hangt nauw samen met een hardnekkige sociale problematiek. Daarna komt pas dat er ook in de Tarwewijk problemen zijn met achterstallig onderhoud van woningen en een eenzijdige woningvoorraad.

Tabel 7.2 Opgaven versus integrale aanpak

Wijk	Rangordening van de wijk met relatief de grootste opgaven/problemen *	Mate van integrale aanpak
Ondiep	2	Integrale aanpak
Pathmos	3	Nauwelijks integrale aanpak
Tarwewijk	1	Nauwelijks integrale aanpak

* Uitleg: 1 = wijk met relatief de grootste problemen, 3 = wijk met relatief de minst grote problemen.

Toetsing hypothese 1

Deze conclusies bieden de mogelijkheid om hypothese 1 te toetsen. Hypothese 1 luidt: “*Hoe groter de schaal van en verscheidenheid aan problemen die spelen in de wijk zijn, des te kleiner is de kans dat het lukt om een integrale aanpak van de wijk te hanteren.*” De Tarwewijk-casus laat zien, dat wanneer er veel problemen spelen in de wijk, het nauwelijks lukt om een integrale aanpak van de grond te krijgen. Daar staat echter tegenover dat ook in een wijk waar relatief beduidend minder problemen zijn – zoals in Pathmos het geval is – het ook niet lukt om de wijk integraal aan te pakken. Met de gevonden gegevens is het niet mogelijk om hypothese 1 te verwerpen of te aanvaarden. Kennelijk is een integrale aanpak van de wijk niet afhankelijk van de grootte en/of verscheidenheid aan problemen die spelen in de wijk.

7.3.2 Complexiteit in de samenwerking

Er spelen blijkbaar meer en andere zaken een rol in de complexiteit van de herstructurering. Het gaat dan voornamelijk om de wijze waarop de partijen die bij de herstructurering betrokken zijn samenwerken. In dit onderzoek zijn gegevens verzameld over het aantal, de verschillen in institutionele achtergrond en de percepties van de betrokken partijen. Ook op deze punten zijn er verschillen waar te nemen tussen de drie cases. Als het gaat om de aan de herstructurering deelnemende partijen, dan valt op dat er in Ondiep en in de Tarwewijk veel partijen zijn betrokken met zeer uiteenlopende institutionele achtergronden. In Pathmos zijn slechts twee dominante partijen betrokken waardoor de institutionele verschillen te overzien zijn.

Verschillen in percepties van actoren

Daarnaast zijn er ook verschillen tussen de cases te ontdekken op het gebied van de *percepties* van actoren. Zowel in Ondiep als in Pathmos verschillen de percepties van de betrokken actoren nauwelijks. Er is in beide wijken wel onenigheid tussen de gemeente en de woningcorporatie over welke partij waarvoor (financieel) verantwoordelijk is, maar niet over de problemen die in de wijk spelen of over de oplossingen waarmee deze problemen het beste kunnen worden aangepakt. In de Tarwewijk is echter sprake van een andere situatie. Hier lijken de percepties van de betrokken partijen redelijk overeen te komen als het gaat om de problemen waar de wijk mee te kampen heeft. Over de maatregelen die deze problemen kunnen oplossen verschillen de betrokken partijen soms echter wel van mening. Zeker uit de gesprekken met vertegenwoordigers van de WOM Tarwewijk kwam naar voren, dat de projectontwikkelaar en de woningcorporatie van mening verschillen over de grootte van de woningen die er in de wijk gebouwd moeten worden. Dergelijke verschillen in percepties compliceren de samenwerking.

Om deze gegevens goed te analyseren is een maat voor complexiteit ontwikkeld. Hierin worden het aantal deelnemende partijen afgezet tegen het verschil in percepties tussen de partijen. De samenwerking wordt namelijk gecompliceerd door aan de ene kant een groter aantal deelnemende partijen en aan de andere kant door een groter verschil in percepties tussen de partijen (zie tabel 7.3). Hieruit komt het beeld naar voren dat de drie cases onderling verschillen in de mate van complexiteit. Voor Pathmos geldt dat er nauwelijks verschil is in percepties en dat er maar weinig partijen bij de herstructurering zijn betrokken. Hiermee valt de herstructurering van Pathmos als *niet complex* te bestempelen. De herstructurering van Ondiep is echter wel *complex*. Hoewel er nauwelijks verschil is in percepties, zorgt het aantal aan de herstructurering deelnemende partijen er voor dat er sprake is van de nodige mate van complexiteit. Hoe meer partijen er immers bij de herstructurering betrokken zijn, des te lastiger het wordt om besluiten te nemen. Ten slotte geldt voor de Tarwewijk dat de herstructurering *zeer complex* is. Er zijn niet alleen veel partijen bij de herstructurering betrokken, maar de betrokkenen verschillen ook nog eens ten aanzien van hun percepties. Bovendien is het relevant om hier aan toe te voegen dat het aantal organisaties en overleggen in de Tarwewijk zeer uitgebreid is. Niet alleen de WOM Tarwewijk, maar ook de Ontwikkelcombinatie Tarwewijk (OCT), de stadsmarinier, een machinekamer Tarwewijk etc. zijn werkzaam in de wijk. De herstructurering van de Tarwewijk is dus te onderscheiden als zeer complex.

Tabel 7.3 Maat voor complexiteit

		Aantal deelnemende partijen		
		Weinig (≤ 2)	Gemiddeld (3 of 4)	Veel ($5 \geq$)
Vershil in percepties	Geen verschil	Pathmos		Ondiep
	Nauwelijks verschil			
	Vershil		Tarwewijk	
	Veel verschil			

Uitleg:

	= niet complex		= nauwelijks complex		= complex		= zeer complex
--	----------------	--	----------------------	--	-----------	--	----------------

Toetsing hypothese 2

De tweede veronderstelling die in het theoretisch kader met betrekking tot de inhoudelijke complexiteit is opgesteld, luidt: “Hoe groter de verschillen tussen de percepties van de bij de herstructurering betrokken partijen zijn, des te kleiner is de kans dat het lukt om een integrale aanpak van de wijk te hanteren.” Bekend is dat het in Pathmos en de Tarwewijk nauwelijks gelukt is om een integrale aanpak te hanteren. De aanpak in Ondiep is wel beoordeeld als integraal. Daarnaast is gebleken dat er in Pathmos en Ondiep nauwelijks verschillen zijn tussen de percepties van de betrokken actoren, terwijl dit in de Tarwewijk wel het geval is. Op basis van deze gegevens is het niet mogelijk om de hypothese te aanvaarden of te verwerpen. Met de gegevens van de Pathmos-casus moet hypothese 2 verworpen worden. Hoewel er bij deze casus nauwelijks sprake is van verschil in percepties, is het de partijen toch niet gelukt om een integrale aanpak van de wijk te hanteren. Daar staat tegenover dat de gegevens van de Ondiep- en Tarwewijk-cases pleiten voor aanvaarding van hypothese 2. In Ondiep is er ook nauwelijks sprake van verschil in percepties tussen de betrokken actoren, maar hier is het ondanks de inhoudelijke complexiteit wel gelukt om een integrale aanpak te hanteren. Ook de gegevens uit de Tarwewijk-casus – verschil in percepties, nauwelijks integrale aanpak – pleiten voor het aanvaarden van de hypothese. In de Tarwewijk zijn de problemen zo groot dat er eerst op individuele beleidsterreinen succes geboekt moet worden, voordat zoiets als een integrale aanpak van de grond kan komen. Vormt Pathmos dan de uitzondering op de regel of is het op een integrale wijze aanpakken van een wijk (mede) afhankelijk van andere factoren? Feit is dat er in Pathmos te weinig gestuurd is op de sociale verbetering van de wijk.

7.4 REFLECTIE OP PROCESVERLOOP

In het theoretisch kader is betoogt dat het verloop van een herstructureringsproces veel invloed kan hebben op de besluiten die genomen worden en daarmee op de mate waarin het lukt om een integrale aanpak te hanteren. Tijdens de voorgaande hoofdstukken is per casus aangegeven hoe goed de herstructureringsprocessen zijn verlopen. Voor de Tarwewijk is daarbij niet naar het totale herstructureringsproces gekeken, maar alleen naar het procesverloop van de WOM Tarwewijk. Per wijk zijn op basis van de documentstudie, de interviews en de uitkomsten van de antwoorden op de vragenlijst bovendien drie rondbeschrijvingen gemaakt die in bijlage 8 te vinden zijn. Op basis van al deze gegevens kunnen de cases per variabele vergeleken worden op het verloop van de drie processen (zie tabel 7.5). Wat opvalt, is dat de cases ook op het punt van het procesverloop onderling soms enorm verschillen. Per variabele worden deze verschillen eerst besproken alvorens in te gaan op hypothese 3.

Tabel 7.5 Vergelijking van het procesverloop per wijk

Variabelen	Ondiep *	Pathmos *	Tarwewijk *
<i>Openheid</i>	Goed	Voldoende	Slecht
<i>Bescherming kernwaarden</i>	Goed	Voldoende	Matig
<i>Voortgang</i>	Voldoende	Voldoende	Onvoldoende
<i>Inhoud</i>	Goed	Matig	Goed
<i>Draagvlak</i>	Voldoende	Voldoende	Voldoende
Totaaloordeel	Goed	Voldoende	Matig

* Uitleg: Categorieën: slecht, onvoldoende, matig, voldoende, goed.

7.4.1 Verschillen in procesverloop

Openheid

Het herstructureringsproces in Ondiep kenmerkt zich door een grote mate van openheid. Er zijn veel partijen bij het proces betrokken en er is goed gecommuniceerd met bewoners en andere belanghebbenden. Bovendien was voor alle betrokkenen het proces vrij goed te volgen. Dit laatste kan niet gezegd worden van het procesverloop van de WOM Tarwewijk. Voor bewoners, deelgemeente en andere belanghebbenden die niet in de WOM participeerden was het proces niet goed te volgen. Hoewel er redelijk is gecommuniceerd via een website, is er ook weinig contact gezocht met bewoners en andere partijen. Het proces van de WOM moet als gesloten bestempeld worden. Dit is in het geval van het procesverloop van de WOM echter niet direct verkeerd omdat de activiteiten van de WOM zich niet bijzonder goed lenen voor een zeer open aanpak.

In Pathmos is er tenslotte gebruik gemaakt van een voldoende open aanpak van het proces. Hoewel de partijen betrokken bij de herstructurering van Pathmos zeer open en transparant zijn geweest naar bewoners en andere belanghebbenden, hebben de gemeente en de woningcorporatie verzuimd om ook andere partijen bij het proces te betrekken. Dit is een gemiste kans omdat andere organisaties mogelijk een bijdrage hadden kunnen leveren aan de oplossing van een deel van de problemen.

Bescherming kernwaarden

Ook met betrekking tot de bescherming van de kernwaarden van partijen verschillen de drie cases. Waar hier in het proces in Ondiep voldoende rekening mee gehouden is, wordt er tussen de partijen die participeren in de WOM niet altijd goed rekening gehouden met elkaars belangen. In Pathmos hebben de partijen voldoende rekening gehouden met de kernwaarden van de betrokken partijen.

Voortgang

Met betrekking tot de voortgang van de drie processen lijkt het proces in Pathmos de meeste vaart te hebben. De fysieke aanpak van deze wijk verloopt zeer voorspoedig en ligt op schema. In Ondiep accepteren de betrokken professionals een vrij lang visie- en planvormingstraject omdat de partijen ervan overtuigd zijn dat het loont om in deze fase de tijd te nemen. De toekomst zal uitwijzen of de uitvoering van de plannen snel genoeg zal verlopen. Voorlopig kan geconstateerd worden dat de voortgang in Ondiep voldoende vaart kent. In de Tarwewijk schiet het met de voortgang van de opgepakte projecten nog onvoldoende op. Er is vrij veel vertraging mede als gevolg van de soms stugge samenwerking van de partijen in de WOM, maar ook doordat de Tarwewijk kampt met een slecht imago waardoor het moeilijk is om de gerenoveerde of nieuw gebouwde woningen te verkopen. Op dit laatste punt is het helaas moeilijk om invloed uit te oefenen.

Inhoud

Met het oog op de inhoudelijke plannen die de drie processen genereren, valt op dat er in Pathmos niet bijzonder veel vernieuwende ideeën worden ontwikkeld. De Woonplaats heeft dan wel zelfstandig de Gold Service ontwikkeld, maar gemeente en corporatie zijn niet in samenwerking met elkaar of met andere partijen tot veel vernieuwende plannen gekomen. In Ondiep en de Tarwewijk zijn er wat dat betreft wel veel inhoudelijk vernieuwende ideeën en plannen ontwikkeld.

Draagvlak

Ten slotte valt op dat alledrie de processen kunnen rekenen op voldoende draagvlak voor de plannen die er zijn ontwikkeld. Kennelijk hebben de partijen die werkzaam zijn in de stedelijke vernieuwing weinig moeite bewoners en andere belanghebbenden te overtuigen van het nut van hun plannen en projecten.

Conclusie

Uit de bestudering van het procesverloop van de drie cases per variabele, blijkt dat de cases onderling sterk verschillen. Dit komt ook in het eindoordeel ten aanzien van de drie processen naar voren. Waar er in Ondiep tot nu toe sprake is geweest van een goed proces, krijgt Pathmos een voldoende terwijl het proces van de WOM Tarwewijk ronduit matig verlopen is.

Toetsing hypothese 3

Wanneer met deze analyse gekeken wordt naar hypothese 3, dan valt op dat deze hypothese in ieder geval niet verworpen kan worden. Hypothese 3 luidt: *“Hoe beter het proces verloopt, des te groter is de kans dat het lukt om een integrale aanpak van de wijk te hanteren.”* Met betrekking tot Ondiep kan de conclusie getrokken worden dat een goed proces samengaat met een integrale aanpak. Uit de Pathmos-casus blijkt dat een voldoende verlopen proces niet betekent dat er ook een (goede) integrale aanpak van de grond komt. Het proces van de WOM Tarwewijk laat zien dat een matig proces samengaat met een magere integrale aanpak. Hoewel hypothese 3 met deze conclusies niet verworpen kan worden, is er ook geen onomstotelijk bewijs geleverd om de hypothese te accepteren. Hierop wordt verder ingegaan in het volgende hoofdstuk.

7.5 REFLECTIE OP ORGANISATIEVORM VAN DE SAMENWERKING

Het boeiende aan stedelijke vernieuwingsprojecten is de uniciteit van ieder project. Dit komt goed tot uitdrukking in de organisatievorm van de samenwerking die er in de drie bestudeerde wijken is ontstaan. Alledrie de vormen van samenwerking bleken in het vorige deel van dit rapport in een andere categorie van het model van Mulford en Rogers geplaatst te kunnen worden. Hoewel dit toeval is, is het wel tekenend voor de verscheidenheid aan oplossingen die bedacht worden voor zowel de problemen die spelen in kwetsbare wijken als de wijze waarop deze worden aangepakt.

In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op de verschillen tussen de cases met betrekking tot de gekozen organisatievorm van de samenwerking. Daarbij zal ook hypothese 4 behandeld worden. Vervolgens worden de voor- en nadelen van losse en hechte vormen van samenwerking tussen partijen behandeld.

7.5.1 Verschillen in organisatievorm van de samenwerking

Uit de beschrijving en de analyse van de cases is gebleken dat er in Ondiep gebruik gemaakt is van de alliantiestrategie van samenwerking. De partijen hebben hun samenwerking in twee lagen vormgegeven waardoor zowel bestuurders als professionals bij de herstructurering betrokken worden. Verder worden er afspraken gemaakt op basis van gelijkwaardigheid en zijn de partijen zich bewust van hun wederzijdse afhankelijkheid. In Pathmos is de samenwerking echter veel losser vormgegeven. In deze casus zijn slechts twee partijen direct betrokken bij de herstructurering. Beide partijen maken afspraken met elkaar en stemmen hun activiteiten op elkaar af in een los georganiseerd overleg (geen periodieke standaard overleggen). Bij de WOM Tarwewijk is tenslotte sprake van een vorm van integratie van de samenwerking in één organisatie met een eigen juridische grondslag. Daarmee is de samenwerking in de WOM het meest hecht georganiseerd. Er kan echter niet geconcludeerd worden dat er sprake is van een pure vorm van bedrijfshiërarchie. Daarvoor opereren de drie participerende organisaties met betrekking tot hun taken nog te zelfstandig van de directie van de WOM.

Toetsing hypothese 4

In tabel 7.8 zijn de strategieën van samenwerking die gebruikt zijn in de drie cases afgezet tegen de mate waarin er in de cases gebruik gemaakt is van een integrale aanpak.

Tabel 7.8 Organisatievorm versus integrale aanpak

Wijk	Rangordening van de wijk o.b.v. hecht- heid van de samenwerking*	Mate van integrale aanpak
Ondiep	Alliantie	Integrale aanpak
Pathmos	Wederzijdse afstemming	Nauwelijks integrale aanpak
Tarwewijk	Bedrijfshiërarchie	Nauwelijks integrale aanpak

* Uitleg: Bedrijfshiërarchie is de meest hechte vorm van samenwerking, wederzijdse afstemming is de minst hechte vorm van samenwerking. Allianties vormen een tussenvorm.

Wat opvalt, is dat bij de cases waarbij de organisatie van de samenwerking het meest los (Pathmos) en het meest hecht (WOM Tarwewijk) zijn vormgegeven, er nauwelijks een integrale aanpak van de wijk van de grond komt. De Tarwewijk vormt echter een apart geval omdat de WOM zich uitsluitend richt op de fysieke aanpak van de wijk en er daarnaast andere samenwerkingsvormen zijn die zich op andere zaken van de herstructurering richten. De conclusie die uit deze gegevens getrokken kan worden, is dat de casus waarbij er sprake is van een samenwerkingsvorm die noch los noch hecht georganiseerd is (Ondiep), van de drie cases de meest succesvolle integrale aanpak hanteert. Met deze conclusie moet hypothese 4 – *“hoe hechter de partijen die bij de herstructurering betrokken zijn hun samenwerking vormgeven, des te groter is de kans dat het lukt om een integrale aanpak te hanteren”* – verworpen worden. Het tegenovergestelde van wat hypothese 4 stelt – hoe losser de samenwerking wordt vormgegeven, hoe meer integraal de aanpak is – blijkt uit de Pathmos-casus ook niet waar te zijn. De Ondiep-casus laat zien dat het erom gaat voldoende partijen bij de herstructurering van een wijk te betrekken, maar deze ook de vrijheid te laten om vanuit de eigen taken en verantwoordelijkheden te opereren om zo een bijdrage te leveren aan het opknappen van de wijk.

7.5.2 Losse en hechte samenwerkingsvormen vergeleken

De wijze waarop de organisatie van de samenwerking in een herstructureringsproces wordt georganiseerd is primair afhankelijk van de problemen en opgaven die spelen in een wijk en de keuzes die de betrokken actoren maken ten aanzien van het procesontwerp en de oplossingsrichtingen. Deze zaken bepalen of de samenwerking lossere of hechter georganiseerd wordt. Het model van Mulford en Rogers geeft een aantal dimensies waarop de samenwerking beoordeeld kan worden als los of hecht georganiseerd. De samenwerkende partijen bepalen onderling bijvoorbeeld hoe groot de hulpbronverplichtingen zijn, waar de belangrijkste beslissingen worden genomen en welke doelen de samenwerking nastreeft. Het is echter goed om bij de keuze voor een bepaalde samenwerkingsvorm stil te staan bij de voor- en nadelen van lossere of hechtere vormen van samenwerking. In tabel 7.7 wordt een overzicht gepresenteerd van voor- en nadelen van los en van hecht georganiseerde samenwerkingsvormen. Dit overzicht is niet uitputtend maar geeft een beeld van de zaken waarmee partijen rekening moeten houden wanneer er voor een bepaalde samenwerkingsvorm gekozen wordt.

Tabel 7.7 Losse en hechte samenwerkingsvormen vergeleken

Kenmerken van een losse samenwerkingsvorm	
Voordelen	Nadelen
<ul style="list-style-type: none"> - Lage transactiekosten (weinig formaliteiten, betrokkenen nauwelijks gebonden aan regels) - Samenwerking gebaseerd op vertrouwen en wederzijds begrip voor de belangen van anderen - Weinig controle: vrijheid voor partijen om afspraken en taken naar eigen inzicht in te vullen leidt tot flexibiliteit en maatwerk 	<ul style="list-style-type: none"> - Weinig transparantie: onduidelijkheden over hoe bevoegd- en verantwoordelijkheden verdeeld zijn - Grotere kans op communicatieproblemen en ‘langs elkaar heen werken’ - Verspreiding van taken en verantwoordelijkheden over verschillende partijen kan een snelle daadkrachtige aanpak frustreren
Kenmerken van een hechte samenwerkingsvorm	
Voordelen	Nadelen
<ul style="list-style-type: none"> - Heldere structuur, bevoegd- en verantwoordelijkheden zijn voor iedereen duidelijk - Centralisatie van capaciteit en beslismacht maakt daadkrachtig ingrijpen mogelijk 	<ul style="list-style-type: none"> - Hoge transactiekosten (veel formaliteiten, betrokkenen gebonden aan regels) - Veel controle: vrijheid van partijen is ingeperkt wat kan leiden tot verstarring, inflexibiliteit en vertraging van de uitvoering

Het is van belang om een goede fit te vinden tussen aan de ene kant de samenwerkingsvorm en aan de andere kant de problemen en opgaven die spelen in de wijk. De vorm van de samenwerking is immers mede bepalend voor de wijze waarop de samenwerking tussen de betrokken partijen verloopt en daarmee op de inhoudelijke oplossingen die ontwikkeld worden. Daarbij kunnen twee dilemma's onderscheiden worden waarvan gesteld kan worden dat het niet gaat om een keuze tussen één van de twee uitersten, maar om het vinden van evenwicht tussen beide uitersten.

Dilemma 1: *Vrijheid voor partijen versus partijen binden aan regels en afspraken*

In de herstructurering is het van belang om maatwerk te leveren. Daarvoor hebben de partijen die in een wijk werkzaam zijn ruimte en vrijheid nodig om taken en verantwoordelijkheden naar eigen inzicht in te vullen. Wanneer partijen gebonden zijn aan zeer gedetailleerde regels en afspraken ten aanzien van hun activiteiten, wordt het bijzonder lastig om flexibel en snel te kunnen reageren op problemen die spelen in de wijk. Toch is een bepaalde mate van regels en afspraken noodzakelijk om de samenwerking tussen de partijen in goede banen te leiden. Soms kan de ene partij pas beginnen met een project wanneer de andere partij een project heeft afgerond. Afspraken daarover zijn belangrijk. Ook voor het nemen van besluiten is het van belang dat er afspraken gemaakt wor-

den over stemverhoudingen en besluitvormingsmomenten. Om goed te kunnen samenwerken, zullen de partijen met elkaar een kader moeten scheppen waarbinnen het overleg en de besluitvorming wordt gefaciliteerd. Binnen dat kader moeten partijen vervolgens de ruimte krijgen om besluiten ten aanzien van de invulling van de uitvoering zelfstandig te nemen. Te veel regels en afspraken kan leiden tot verstarring en inflexibiliteit. Wanneer er echter te weinig regels en afspraken gemaakt worden, wordt de samenwerking niet gefaciliteerd en zal het overleg en de afstemming tussen partijen niet van de grond komen.

Dilemma 2: Centralisatie van taken en verantwoordelijkheden in één orgaan versus verspreiding over meerdere partijen

Voor de uitvoering van plannen en projecten kan het raadzaam zijn om de taken en verantwoordelijkheden te centraliseren in één organisatie. Wanneer één organisatie de middelen en verantwoordelijkheden krijgt om de plannen en projecten uit te voeren, wordt daadkrachtig en snel ingrijpen mogelijk. Het is in onze hedendaagse netwerksamenleving echter de vraag of de centralisatie van taken en verantwoordelijkheden niet de kernwaarden van andere organisaties aantast, waardoor er weerstand ontstaat. Wanneer de samenwerkende organisaties meer vanuit hun eigen taken en verantwoordelijkheden deelnemen aan de samenwerking en de uitvoering van plannen en projecten wordt overgelaten aan deze partijen, dan zal de kans op weerstand kleiner zijn. Daarmee worden de samenwerkende partijen niet alleen geconfronteerd met het dilemma van centralisatie of spreiding van taken en verantwoordelijkheden, maar ook met het dilemma van daadkrachtig en voortvarend optreden versus het behoedzaam en duurzaam aanpakken van een wijk. Het is mede afhankelijk van de ernst en urgentie van de opgaven die spelen in een wijk, waar de samenwerkende partijen voor kiezen: opgeven van soevereiniteit en invloed ten gunste van een snelle en daadkrachtige aanpak of traag en behoedzaam opereren ten gunste van behoud van soevereiniteit en invloed.

8. CONCLUSIE, AANBEVELINGEN & REFLECTIE

8.1 INLEIDING

In dit onderzoek heeft de herstructurering van drie kwetsbare wijken centraal gestaan. Ondiep, Pathmos en de Tarwewijk zijn drie wijken die voor de oorlog zijn ontstaan en rond het jaar 2000 alledrie (opnieuw) toe waren aan vernieuwing. De wijken verschillen onderling sterk ten aanzien van de problemen die er spelen, de wijze waarop de herstructureringsprocessen verlopen en de organisatievorm die gekozen is om de samenwerking te faciliteren. Als er iets duidelijk geworden is uit dit onderzoek, dan is het wel dat ieder herstructureringsproces op zichzelf staat en uniek is. Met dit in ogenschouw genomen zullen er in dit hoofdstuk een aantal algemene conclusies en aanbevelingen gepresenteerd worden die mogelijk van belang kunnen zijn voor de aanpak van andere kwetsbare wijken.

In de volgende paragraaf wordt allereerst ingegaan op de mate waarin het in de drie wijken gelukt is om een integrale aanpak te hanteren. In alledrie de wijken blijkt dit een bijzonder lastig te realiseren opgave te zijn. In paragraaf 8.3 tot en met 8.5 wordt achtereenvolgens ingegaan op de invloed van de in herstructureringsprocessen aanwezige inhoudelijke complexiteit, het verloop van herstructureringsprocessen en de organisatievorm van de samenwerking, op de mate waarin er een integrale aanpak van een wijk gehanteerd wordt. Aan het einde van iedere paragraaf zal één van de deelvragen beantwoordt worden om vervolgens in paragraaf 8.6 de hoofdvraag van dit onderzoek te beantwoorden. Vervolgens zullen in paragraaf 8.7 een aantal aanbevelingen gedaan worden. Dan gaat het ten eerste om aanbevelingen voor professionals die werkzaam zijn in de praktijk van de herstructurering van kwetsbare wijken. Ten tweede zullen er een aantal aanbevelingen voor vervolgonderzoek gepresenteerd worden. Ten slotte wordt in paragraaf 8.8 gereflecteerd op het verloop van herstructureringsprocessen in het algemeen.

Tabel 8.1 Samenvatting conclusies per wijk

Wijk	Mate van integrale aanpak	Rangordening van wijken o.b.v. mate van inhoudelijke complexiteit *	Totaaloordeel t.a.v. het procesverloop	Organisatievorm van de samenwerking
<i>Ondiep</i>	Integrale aanpak	2	Goed	Alliantiestrategie
<i>Pathmos</i>	Nauwelijks integrale aanpak	3	Voldoende	Strategie van wederzijdse afstemming
<i>Tarwewijk</i>	Nauwelijks integrale aanpak	1	Matig	Strategie van bedrijfshiërarchie

* Uitleg: 1 = wijk met relatief de grootste complexiteit, 3 = wijk met relatief de minste complexiteit.

8.2 DE INTEGRALE AANPAK VAN KWETSBAAR WIKEN: EEN LASTIGE OPGAVE

Uit de drie bestudeerde wijken komt het beeld naar voren dat het een vrij lastige opgave is om een integrale aanpak van een wijk te realiseren. Hoewel het woord ‘integraal’ in vrijwel alle plannen en doelstellingen van de aanpak van de wijken voorkomt, lijken de betrokken professionals er bijzonder veel moeite mee te hebben om een bevredigende praktische invulling aan het begrip te geven.

Hoewel het altijd beter kan, is het van de drie wijken alleen de partijen in Ondiep gelukt om een integrale aanpak te hanteren. Vanaf het opstellen van de wijkvisie is naast het fysieke aspect ook

de sociale pijler aandacht gegeven. Toch blijkt het ook in Ondiep moeilijk om sociale projecten goed van de grond te krijgen. De plannen zijn er zeker, maar de uitvoering laat vaak lang op zich wachten of komt (voorlopig) helemaal niet van de grond. Een volledig integrale aanpak kan het dus niet genoemd worden.

In Pathmos is het nauwelijks gelukt om een integrale aanpak van de grond te krijgen. Dit is voor een groot deel te wijten aan de eenzijdige aandacht voor de fysieke aanpak van de wijk. Hoewel er in de opgestelde wijkvisie al veel sociale achterstanden werden geconstateerd, kozen gemeente en woningcorporatie er niet voor om vanaf het begin een goed sociaal programma te voeren. De woningcorporatie heeft in Pathmos het grootste deel van de panden in bezit en wilde deze graag aanpakken. De gemeente liet de herstructurering van de wijk trekken door de woningcorporatie. Helaas richtten beide partijen zich in het begin voornamelijk op de fysieke verbetering zonder ook aandacht te schenken aan de sociale en economische verbetering van de wijk. Het besef dat hier ook iets aan gedaan moest worden lijkt terugkijkend, pas later te zijn gekomen. Dit is opmerkelijk want gemeente en in het bijzonder de woningcorporatie hebben in de fysieke aanpak van de wijk wel bewezen een goede en naar de bewoners toe open aanpak te hanteren. De crux van het verhaal is, dat er wel een brede probleemdefinitie is gemaakt (de wijkvisie), maar dat er geen samenhangend programma van fysieke, sociale en economische aspecten is gehanteerd. In Pathmos is het er gewoon nooit van gekomen om alle partijen die hier een bijdrage aan zouden kunnen leveren, bij elkaar te zetten om in gezamenlijkheid een integrale aanpak van de wijk te bedenken. Dit is opmerkelijk want naast de woningcorporatie besteden de sociale dienst van de gemeente Enschede en een welzijnsorganisatie wel veel aandacht aan de sociale problematiek in de wijk. Zo zijn een aantal partijen bijvoorbeeld bezig met het opzetten van een woonzorgcentrum in het hart van de wijk. Uit de interviews is echter gebleken dat de activiteiten van de verschillende partijen nog onvoldoende op elkaar worden afgestemd en dat er onvoldoende visie is op een samenhangend beleid.

Van de drie bestudeerde wijken is er in de Tarwewijk het minste gebruik gemaakt van een integrale aanpak. Hoewel er bij het begin van de herstructurering verschillende pijlers (fysiek, wijk & veilig, onderhoud & beheer en sociaal) in het leven geroepen zijn om de wijk aan te pakken, heeft de focus voornamelijk gelegen op de verbetering van de veiligheid en het opknappen van woningen en de openbare ruimte. Er is onvoldoende aandacht geschonken aan de sociale verbetering van de wijk. De afstemming tussen de pijlers en de samenwerking tussen de betrokken organisaties is daarvoor onvoldoende goed verlopen. Het resultaat is dat er op het gebied van de veiligheid en de fysieke aanpak momenteel wel de nodige resultaten zijn geboekt, maar dat er een gebrek is aan sociale en economische resultaten.

8.3 CONCLUSIE INHOUDELIJKE COMPLEXITEIT

In dit onderzoek is de inhoudelijke complexiteit van een herstructureringsproces uitgesplitst naar enerzijds de complexiteit van de problemen en opgaven die spelen in een wijk en anderzijds de complexiteit van de samenwerking van de bij de herstructurering betrokken partijen. Op basis van de analyses en conclusies die in paragraaf 7.2 zijn gepresenteerd, kunnen de cases gerangschikt worden op de mate waarin er sprake is van inhoudelijke complexiteit. Hieruit blijkt dat de Tarwewijk niet alleen te kampen heeft met de grootste problemen en opgaven, maar ook met zeer veel complexiteit in de samenwerking tussen de bij de herstructurering betrokken actoren. De samenwerking tussen de partijen in Ondiep wordt gekarakteriseerd als complex, maar heeft te maken met relatief minder (grote) problemen dan de Tarwewijk. Pathmos kan tenslotte gekarakteriseerd worden als een wijk waarin de complexiteit van de problemen en opgaven die er spelen relatief het laagst is. Bovendien is hier door het lage aantal betrokken actoren sprake van zeer weinig com-

plexiteit in de samenwerking. Deze conclusies rechtvaardigen de rangordening van de cases met betrekking tot de relatieve mate van inhoudelijke complexiteit in tabel 8.2.

Tabel 8.2 Inhoudelijke complexiteit versus integrale aanpak

Wijk	Rangordening van de wijk met relatief de grootste inhoudelijke complexiteit *	Mate van integrale aanpak
Ondiep	2	Integrale aanpak
Pathmos	3	Nauwelijks integrale aanpak
Tarwewijk	1	Nauwelijks integrale aanpak

* Uitleg: 1 = wijk met relatief de grootste complexiteit, 3 = wijk met relatief de minste complexiteit.

De Tarwewijk-casus maakt duidelijk dat een grote mate van inhoudelijke complexiteit een integrale aanpak van de wijk in de weg kan staan. In Pathmos is er sprake van veel minder inhoudelijke complexiteit. Toch lukt het de partijen in deze wijk niet om een integrale aanpak te hanteren. In dit geval zijn de betrokkenen te sterk gefocust op slechts één aspect van de herstructurering: de fysieke aanpak. Een goede integrale aanpak komt hierdoor niet van de grond. In Ondiep – de enige wijk waarvan wel gesteld kan worden dat er een integrale aanpak gehanteerd wordt – is de inhoudelijke complexiteit voor een groot gedeelte het gevolg van het betrekken van meer partijen bij de herstructurering dan alleen de gemeente en de woningcorporatie. De Ondiep-casus laat zien dat niet ondanks, maar dankzij een groter aantal organisaties – en dus een grotere mate van complexiteit – een integrale aanpak mogelijk wordt.

8.3.1 Beantwoording deelvraag complexiteit

Wanneer de rangordening die in tabel 8.2 is gepresenteerd vergeleken wordt met de mate waarin er in de cases gebruik gemaakt is van een integrale aanpak, wordt het mogelijk om deelvraag 2 te beantwoorden: *Wat is de invloed van de inhoudelijke complexiteit van de herstructurering, op de mate waarin de wijk op een integrale wijze wordt aangepakt?* Het antwoord op deelvraag 2 moet zijn dat de inhoudelijke complexiteit van de herstructurering zeer zeker invloed heeft op de mate waarin een wijk op een integrale wijze wordt aangepakt. Wanneer de complexiteit van de problemen en opgaven die spelen in een wijk lager is, zoals in Ondiep en Pathmos, moet het zeer zeker mogelijk zijn om de wijk op een integrale wijze aan te pakken. Wanneer de complexiteit van de problemen en opgaven die spelen in een wijk groot zijn, zoals in de Tarwewijk, dan zal het lastiger worden om de wijk op een integrale wijze aan te pakken. In dit geval lijkt het een goede strategie om eerst op deelterreinen (veiligheid) resultaat te boeken, voordat er een integrale aanpak geformuleerd wordt.

Hoe groot de invloed van de inhoudelijke complexiteit is, op de mate waarin een wijk integraal kan worden aangepakt, is zeer lastig te bepalen. Het is in ieder geval van belang dat de inhoudelijke complexiteit van het herstructureringsproces niet onderschat wordt. Wanneer een wijk te kampen heeft met een uitgebreid scala aan grote problemen en opgaven, dan is het nodig om die partijen bij het proces te betrekken welke kunnen helpen bij de oplossing van deze problemen. Daarnaast is het echter ook van belang om het proces niet ingewikkelder te maken dan het is. Hier spelen een heldere organisatiestructuur van de samenwerking en een goed procesontwerp en procesbegeleiding een bijzonder belangrijke rol in. Het gaat er juist om hoe de betrokken partijen reageren op een grotere mate van complexiteit.

8.4 CONCLUSIE PROCESVERLOOP

Het verloop van de herstructureringsprocessen van de drie bestudeerde cases is in dit onderzoek getoetst aan een aantal criteria. Op basis van deze beoordeling is geconstateerd dat het proces in Ondiep goed verlopen is. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat er veel partijen bij het proces betrokken zijn waardoor het probleemoplossend vermogen van het netwerk aan partijen vergroot is. Daarnaast is de partijen binnen een bepaald kader veel vrijheid gegeven om zelfstandig problemen aan te pakken. Het proces in Pathmos kan met een voldoende beoordeeld worden. De gemeente en de woningcorporatie hebben in deze wijk prima samengewerkt om de wijk fysiek enorm te verbeteren. Wanneer beide partijen echter wat meer partijen bij het proces betrokken hadden, zouden een aantal prangende problemen waarschijnlijk beter aangepakt kunnen worden. Het ontbreekt in deze casus dus aan inhoudelijk vruchtbare oplossingen. Het procesverloop van de WOM Tarwewijk moet tenslotte als ronduit matig bestempeld worden. De drie samenwerkende partijen hebben het onvoldoende voor elkaar gekregen om de eigen werkorganisaties op een goede wijze in te zetten zodat het proces vlot en met voldoende resultaten zou verlopen. De drie organisaties hebben duidelijk moeite gehad om te redeneren vanuit het gezamenlijk belang. In plaats daarvan is er echter voortdurend sprake van strijd tussen de drie partijen. Dit heeft de prestaties van de WOM niet bevorderd. In tabel 8.3 worden de conclusies ten aanzien van het procesverloop en de mate van integrale aanpak samengevat.

Tabel 8.3 Proces versus integrale aanpak

Wijk	Rangordening van de wijk met relatief het beste procesverloop *	Mate van integrale aanpak
Ondiep	1. Goed procesverloop	Integrale aanpak
Pathmos	2. Voldoende procesverloop	Nauwelijks integrale aanpak
Tarwewijk	3. Matig procesverloop	Nauwelijks integrale aanpak

* Uitleg: 1 = wijk met relatief het beste procesverloop, 3 = wijk met relatief het slechtste procesverloop.

8.4.1 Beantwoording deelvraag procesverloop

Op basis van de analyse van alle gegevens kan deelvraag 4 beantwoordt worden: *Wat is de invloed van het verloop van het herstructureringsproces, op de mate waarin de wijk op een integrale wijze wordt aangepakt?* Het verloop van het proces blijkt zeker invloed te hebben op het op een integrale wijze aanpakken van een wijk. Dit laat met name de aanpak van Ondiep duidelijk zien. De Pathmos-casus maakt duidelijk dat een goed procesverloop echter geen garanties biedt op het hantieren van een integrale aanpak. Dit betekent dat het wel loont om aandacht te besteden aan het ontwerp van het proces en aan een goede procesbegeleiding, maar dat het daarnaast ook van belang is om voldoende aandacht te schenken aan de inhoudelijke oplossingen die bedacht worden. Kortom, inhoudelijk sturen op het hanteren van een integrale aanpak is waarschijnlijk net zo belangrijk als sturen op een goed procesverloop. Het is daarbij van belang om in de gaten te houden dat inhoud en proces nauw met elkaar verweven zijn: goed verlopende processen genereren inhoudelijk vruchtbare oplossingen.

8.5 CONCLUSIE ORGANISATIEVORM VAN DE SAMENWERKING

Uit de beschrijving en de analyse van de cases is gebleken dat er in Ondiep gebruik gemaakt is van de alliantiestrategie van samenwerking. De partijen hebben hun samenwerking in twee lagen vormgegeven waardoor zowel bestuurders als professionals bij de herstructurering betrokken worden. Verder worden er afspraken gemaakt op basis van gelijkwaardigheid en zijn de partijen zich bewust van hun wederzijdse afhankelijkheid. In Pathmos is de samenwerking echter veel losser

vormgegeven. In deze casus zijn slechts twee partijen direct betrokken bij de herstructurering. Beide partijen maken afspraken met elkaar en stemmen hun activiteiten op elkaar af in een los georganiseerd overleg (geen periodieke standaard overleggen). Bij de WOM Tarwewijk is tenslotte sprake van een vorm van integratie van de samenwerking in één organisatie met een eigen juridische grondslag. Daarmee is de samenwerking in de WOM het meest hecht georganiseerd. Er kan echter niet geconcludeerd worden dat er sprake is van een pure vorm van bedrijfshiërarchie. Daarvoor opereren de drie participerende organisaties met betrekking tot hun taken nog te zelfstandig van de directie van de WOM.

8.5.1 Beantwoording deelvraag organisatievorm

Op basis van de voorgaande overwegingen kan de zesde deelvraag beantwoordt worden: *Wat is de invloed van de gebruikte samenwerkingsvorm, op de mate waarin de wijk op een integrale wijze wordt aangepakt?* Een belangrijke conclusie is dat een hechtere samenwerking niet leidt niet tot meer overleg en betere afstemming. Het lijkt erop dat een evenwicht tussen aan de ene kant een heldere organisatiestructuur en aan de andere kant vrijheid voor de betrokken partijen, nog het beste recept is voor een succesvolle integrale aanpak. Wat betreft de organisatiestructuur moeten partijen enerzijds niet klem komen te zitten tussen verstikkende regels en afspraken. Anderzijds geldt dat enige mate van besluitvormingsregels en afspraken over welke partij waarvoor verantwoordelijk is, noodzakelijk zijn om de samenwerking te faciliteren en vruchtbare resultaten te bereiken.

8.6 BEANTWOORDING HOOFDVRAAG

In de inleiding van dit onderzoeksrapport is de volgende hoofdvraag geformuleerd: *Welke invloed hebben de inhoudelijke complexiteit, het procesverloop en de organisatievorm van de samenwerking, op de mate waarin een integrale aanpak van kwetsbare wijken gehanteerd wordt?* Naar aanleiding van de in dit hoofdstuk gepresenteerde antwoorden op de deelvragen, kan nu ook de hoofdvraag beantwoord worden. Dit antwoord valt uiteen in drie delen:

- Een grotere mate van inhoudelijke complexiteit hoeft een integrale aanpak niet in de weg te staan. Doordat een grotere mate van inhoudelijke complexiteit wel intensievere aandacht vraagt van een groter aantal partijen, wordt het een stuk lastiger om het herstructureringsproces in goede banen te leiden en dus ook om een integrale aanpak te hanteren.
- Het procesverloop blijkt een vrij grote invloed te hebben op het al dan niet succesvol hanteren van een integrale aanpak van een her te structureren wijk. Een goed procesverloop biedt echter geen garanties op een geslaagde integrale aanpak.
- Met betrekking tot de organisatievorm van de samenwerking is gebleken dat zowel een te losse als een te hechte samenwerkingsvorm, een negatieve invloed heeft op de integrale aanpak van een wijk. Het evenwicht wordt enerzijds bepaald door een heldere organisatiestructuur en anderzijds door de participerende organisaties voldoende ruimte te bieden om vanuit hun eigen verantwoordelijkheid en werkorganisaties hun taken op te pakken.

Op basis van deze antwoorden kan geconcludeerd worden dat een heldere relatie van de drie afzonderlijke variabelen – inhoudelijke complexiteit, procesverloop en organisatievorm van de samenwerking – op de mate waarin een integrale aanpak van de grond komt, niet sterk valt hard te maken. Toch moet ook geconcludeerd worden dat iedere variabele wel enige mate van invloed heeft op de mate waarin een integrale aanpak van de grond komt. Dit zou kunnen betekenen dat juist de combinatie van de onderzochte variabelen een bepaalde mate van invloed uitoefent op het hanteren van een integrale aanpak. De conclusie moet dan zijn dat een integrale aanpak alleen mogelijk is wanneer er voldoende rekening gehouden wordt met alledrie de variabelen en deze in sa-

menhang meegenomen worden in de aanpak van een kwetsbare wijk. Of dit juist is valt echter niet op basis van de in dit onderzoek gevonden gegevens te concluderen. Daarmee heeft dit onderzoek misschien niet bijzonder veel antwoorden opgeleverd, maar kunnen er wel weer een aantal nieuwe vragen geformuleerd worden. In paragraaf 8.7.2 wordt hier nader op ingegaan.

8.7 AANBEVELINGEN

In dit onderzoek is uitvoerig ingegaan op drie herstructureringsprocessen. Daarvoor zijn een groot aantal documenten bestudeerd, zijn veertien personen uit de praktijk geïnterviewd en is er onder vierentwintig personen een vragenlijst afgenomen. Hierdoor heeft de onderzoeker een goed beeld gekregen van wat er allemaal komt kijken bij de herstructurering van kwetsbare wijken, maar ook van wat er allemaal mis kan gaan. Vanuit deze waarnemingen kunnen een aantal aanbevelingen voor een integrale aanpak van kwetsbare wijken gepresenteerd worden.

8.7.1 Aanbevelingen voor in de praktijk

Aanbeveling 1: Bedenk oplossingen/maatregelen vanuit een samenhangende en breed gedragen probleemanalyse.

Dit lijkt een voor de hand liggende aanbeveling, maar uit de onderzochte cases blijkt dit nogal eens fout te gaan. Een goede probleemanalyse maakt onderscheid in fysieke, sociale, economische en wellicht veiligheidsproblemen. Een dergelijke analyse sorteert daarmee direct voor op de maatregelen die bedacht kunnen worden om de problemen aan te pakken. Dit maakt het ook makkelijker om samenhang aan te brengen in het maatregelenpakket zodat de maatregel ter oplossing van het ene probleem, niet de oplossing voor een ander probleem frustreert. Al eerder is aangegeven hoe fysieke, sociale, economische en veiligheidsproblemen met elkaar samenhangen. Dan is het ook logisch om de maatregelen die bedacht worden om de bestaande problemen op te lossen, in samenhang te formuleren. Wil een dergelijke aanpak succesvol zijn, dan is het van belang dat niet alleen bij het bedenken van oplossingen, maar ook bij het opstellen van de probleemanalyse, zo veel mogelijk partijen betrokken worden die werkzaam zijn in de wijk. Wanneer de probleemanalyse onder al deze partijen op draagvlak kan rekenen, zoals in Ondiep het geval is, wordt gesteggel tijdens de fase van het bedenken van maatregelen over welke problemen nu eigenlijk spelen, voorkomen. In de herstructurering van kwetsbare wijken is het nu eenmaal niet realistisch om te denken dat twee of drie partijen de hardnekkige problemen die in sommige wijken spelen, kunnen oplossen. In Pathmos dachten de gemeente en de woningcorporatie de problemen samen te kunnen oplossen. Nu beseft men echter dat voor sommige sociaal-economische problemen toch ook andere organisaties zoals het CWI en UWV wellicht een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing hiervan. Zelfs op het niveau van de wijk is onze samenleving te zeer verworden tot een netwerk-samenleving waarin partijen wederzijds afhankelijk zijn. Dit betekent dat hier rekening mee gehouden moet worden in de organisatie van de samenwerking tussen de betrokken partijen.

Aanbeveling 2: Kies een samenwerkingsvorm die partijen bij het proces betreft en er aan verbindt, maar tegelijkertijd de ruimte biedt om vanuit hun eigen verantwoordelijkheid een bijdrage aan de aanpak van de wijk te leveren.

Het is naïef om te veronderstellen dat de ene partij de andere partij tot bepaalde handelingen kan dwingen. Hieraan is in het theoretisch kader uitvoerig aandacht besteed. Als gevolg van deze wederzijdse afhankelijkheid is een netwerk van partijen ontstaan die in onderlinge afstemming moeten proberen om op wijkniveau de problemen die spelen, aan te pakken. Partijen zullen daarom rekening moeten houden met de belangen, percepties en gevoeligheden van anderen. Van belang is dat de dominante partijen in het proces open staan voor de input en hulp van andere partijen. Meer partijen bij het proces betrekken leidt tot een groter probleemoplossend vermogen van het systeem

maar vergroot ook de complexiteit van de besluitvorming. Het is makkelijker beslissingen nemen met weinig dan met veel partijen.

De vraag blijft echter hoe de samenwerking georganiseerd moet worden. De aanbeveling is om een evenwicht te zoeken tussen enerzijds partijen stevig bij het proces betrekken en anderzijds partijen ruimte te bieden om vanuit hun eigen verantwoordelijkheden en belangen een bijdrage aan de aanpak van de wijk te leveren. Een heldere overlegstructuur kan daarbij helpen. Een overzichtelijke en periodieke overlegstructuur biedt partijen een arena om plannen, projecten en hun zorgen daarover op elkaar af te stemmen. Het is goed om van elkaar te weten wat de inspanningen, resultaten en problemen zijn. Dit bevordert de onderlinge betrokkenheid en maakt het mogelijk dat partijen elkaar kunnen helpen wanneer er zich ergens problemen voordoen.

Partijen kunnen ten slotte verbonden worden aan het proces door formele afspraken te maken over overleg- en afstemmingsmomenten. Daarnaast kunnen de partijen onderling afspraken maken over welke partij verantwoordelijk is voor welke taak. Wanneer partijen voldoende commitment hebben aan het proces en de doelen van de herstructurering, zal informele druk om de taken daadwerkelijk uit te voeren voldoende zijn. Het is echter ook van belang dat partijen de vrijheid hebben om binnen hun taken zelf keuzes te maken. Al te strakke afspraken kunnen leiden tot verlamming en inflexibiliteit en kan het ontstaan en de uitvoering van nieuwe ideeën frustreren.

Aanbeveling 3: Zorg voor voldoende aandacht voor het ontwerp en het management van het herstructureringsproces.

Veel stedelijke vernieuwingsprocessen verzanden in veel gepraat en maar weinig uitvoering – zoals soms het geval lijkt in Ondiep. Het andere uiterste wordt gevormd door partijen die allemaal hun eigen ding doen maar nooit hun plannen op elkaar afstemmen – hier lijken de partijen in Paphos soms last van te hebben. Aandacht voor het ontwerp van het proces kan helpen beide situaties te voorkomen. Door de ontwerpprincipes van De Bruijn e.a. te volgen – openheid, bescherming van kernwaarden van partijen, stimuleren van voortgang en inhoudelijk kwaliteit – is het mogelijk om de probleemanalyse en de plan- en ideeënvorming zo succesvol te laten verlopen, dat hier in latere stadia van het proces niet op terug hoeft te worden gekomen. Niets is zo funest voor de voortgang van een proces dan partijen die eerder genomen beslissingen opnieuw ter discussie stellen.

Naast een goed ontwerp, kan ook de procesbegeleiding of het management van het proces hier een belangrijke rol in spelen. Het is altijd goed om één partij verantwoordelijk te maken voor het management van het proces. Dit kan een onafhankelijke partij zijn, zoals bij de WOM Tarwewijk, maar ook een niet-onafhankelijke partij, zoals tijdens het herontwerp van Ondiep de Provincie Utrecht dit gedaan heeft. In beide gevallen geldt dat de procesmanager op enige afstand van de partijen en van de inhoud moet staan en daarnaast voldoende instrumenten mee moet krijgen om het proces goed te begeleiden. Een procesmanager moet beschikken over enige mate van gezag en vertrouwen bij de partijen, maar moet zeker ook de partijen kunnen stimuleren en motiveren. Uit het procesverloop van de WOM Tarwewijk is gebleken dat een onafhankelijk procesmanager met onvoldoende mandaat niet bevorderlijk is voor de voortgang van het proces. De Ondiep-casus leert echter dat een procesmanager die een belang heeft bij de inhoudelijke uitkomsten van het herontwerpproces – de provincie wenste ten slotte dat het concept van levensloopbestendigheid toegepast zou worden – helemaal nog niet zo slecht hoeft uit te pakken. Het succes van de procesmanager wordt voor een groot deel veroorzaakt door de instrumenten die hij meekrijgt en de persoonlijke stijl van de persoon. Op beide punten is het naar mijn idee mogelijk om hierop te anticiperen.

Ten slotte is het in het management van het proces van groot belang dat de procesmanager voortdurend op de hoogte is van de risicofactoren voor inhoud en proces. Door als procesmanager te anticiperen op gevoeligheden gedurende het proces, wordt de kans om deze succesvol aan te pakken verhoogd. Hoe de procesmanager hier vervolgens mee omgaat, is per situatie verschillend. Om deze reden is een ervaren procesmanager die goed weet om te gaan met belangentegenstellingen en onenigheid over de te volgen koers, van groot belang voor een succesvol procesverloop.

De Provincie Utrecht heeft naar aanleiding van het project Nieuw Wonen waar het herontwerp van Ondiep onder valt, een tiental “gouden regels” voor sociaal fysieke projecten opgesteld. Deze regels zijn te vinden in bijlage 9.

8.7.2 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Het vraagstuk van de stedelijke vernieuwing en in het bijzonder de herstructurering van kwetsbare wijken, is niet langer uitsluitend toegespitst op fysieke verbetering van de huizen en de openbare ruimte. Steeds meer problemen worden op het bordje van de wijkaanpak gelegd. Waar het bij de start van het grotestedenbeleid in de jaren '90 alleen nog ging om de toevoeging van sociale en economische problemen op het schaalniveau van de wijk, worden steeds vaker ook veiligheids- en integratieproblemen toegevoegd aan het zogenaamde “wijkgericht werken”. Dit vormt een enorme uitdaging voor de organisaties en professionals die werkzaam zijn in de wijk. Voor de bestuurskunde is het dan ook van belang onderzoek te blijven doen naar de wijze waarop het wijkgericht werken verbeterd kan worden. Daarbij komen een aantal vragen naar voren die in dit onderzoek, maar ook in andere onderzoeken nog niet zijn beantwoord. Ten eerste is bij de beantwoording van de hoofdvraag aangegeven, dat wellicht een integrale aanpak alleen dan mogelijk is wanneer er voldoende rekening gehouden wordt met alledrie de onderzochte variabelen en deze in samenhang meegenomen worden in de aanpak van een kwetsbare wijk. Deze conclusie kan op basis van dit onderzoek niet getrokken worden, maar zou in vervolgonderzoek zeker een interessant vertrekpunt zijn.

Ten tweede is het een veelgehoorde klacht dat het bijzonder lastig is om de resultaten die op sociaal en economisch terrein geboekt worden, niet goed meetbaar zijn. Het is daarom van belang om een goede set meetbare indicatoren te bedenken om de effecten van sociale maatregelen en programma's te kunnen bepalen. Dit kan helpen om de noodzakelijke verbetering van de resultaten van de sociale pijler te bewerkstelligen.

Een andere vraag die tijdens dit onderzoek naar boven kwam is wat de gevolgen zijn voor een wijk als meer bewoners hun eigen huis bezitten. De veronderstelling is dat mensen netter met hun huis en de directe omgeving daarvan omgaan, wanneer ze het zelf in bezit hebben. In Nederland is echter ruim 30 procent van de huizen in handen van woningcorporaties. Moeten deze huizen in handen blijven van de corporaties, of is het voor de leefbaarheid van de wijk beter als meer bewoners hun eigen huis gaan bezitten?

8.8 REFLECTIE OP HET HERSTRUCTURERINGSproces VAN KWETSbare WIJken

Tijdens de bestudering van de drie cases kwam naar voren dat het ene deel van het herstructureringsproces vaak het andere deel doorkruist. Hierdoor is het soms onduidelijk wat in de herstructurering van kwetsbare wijken nu precies de spreekwoordelijke kip en wat het ei is. De conclusie is dat er in herstructureringsprocessen een bepaalde dynamiek bestaat in de chronologie van gebeurtenissen. Waar theoretisch gezien een herstructureringsproces bepaalde fases doorloopt, blijkt uit de praktijk dat deze fases elkaar vaak doorkruisen. In deze paragraaf wordt korte geschetst hoe een

herstructureringsproces kan verlopen en de vraagstukken die komen kijken bij het integraal aanpakken van een kwetsbare wijk.

Probleemanalyse

Voordat een wijk tot herstructurering overgaat, moet er eerst sprake zijn van hardnekkige problemen op buurt- of wijkniveau. Uit deze problemen vloeien een aantal opgaven voor de organisaties die werkzaam zijn in de wijk voort. De samenstelling van deze problemen en opgaven bepalen welke partijen nodig zijn om de problemen op te lossen en of een integrale aanpak noodzakelijk is. Op dat moment spelen gelijk al een aantal centrale vragen die de betrokken partijen samen zullen moeten beantwoorden. De eerste vraag is hoe het eerste deel van het proces dat nu van start gaat georganiseerd en gemanaged moet worden. Het gaat dan om het opstellen van een probleemanalyse van waaruit maatregelen bedacht kunnen worden die de problemen daadwerkelijk oplossen. Het lijkt verstandig in deze fase ook de bewoners van de wijk te betrekken en aandacht te besteden aan het ontwerp van dit deel van het proces. Het organiseren van workshops en andere interactieve vormen waarin de problemen geanalyseerd worden en er nagedacht wordt over oplossing van de problemen, lijken belangrijke ingrediënten voor de ontwikkeling van creatieve oplossingen.

Organisatie van de samenwerking

Wanneer er een goede probleemanalyse ligt en er een samenhangend pakket aan maatregelen is bedacht, moet daarbij een adequate organisatie van overleg en afstemming ingericht worden. Dit kan op twee manieren. Het kan bijvoorbeeld een onderdeel van de oplossing zijn om een aparte organisatie op te richten zodat men slagvaardig en voortvarend te werk kan gaan. Dan moet daar een bevredigende juridische structuur voor bedacht worden. Het kan ook zo zijn dat de partijen besluiten de taken te verdelen en op basis van ieders eigen verantwoordelijkheid de problemen aan te pakken. Dan is afstemming en overleg noodzakelijk. De vraag hoe dit georganiseerd moet worden is van wezenlijk belang. De Ondiep-casus is een goed voorbeeld van hoe de organisatie van de samenwerking georganiseerd kan worden. Aan de ene kant is er een overleg waarin de dagelijkse problemen aan de orde komen en aan de andere kant worden de bestuurders en politiek verantwoordelijken betrokken in een overleg waarin de belangrijkste besluitvorming plaatsvindt. Dit lijkt een goed uitgangspunt om de samenwerking te structureren.

Dynamiek in de uitvoering

Ten slotte moeten de partijen overgaan tot de uitvoering. Dit onderdeel van het herstructureringsproces kan de voorgaande stappen doorkruisen. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat alle partijen het er over eens zijn dat een bepaald probleem acute aandacht nodig heeft. Vaak spelen er in kwetsbare wijken problemen die zo urgent zijn, dat men niet kan wachten tot de bovenstaande fasen helemaal doorlopen zijn. Dan wordt er een beroep gedaan op de flexibiliteit en handelingssnelheid van de betrokken partijen. Voor een degelijke en duurzame aanpak van de wijk is het hierboven beschreven proces echter wel van belang. Maar het zijn juist de acute problemen die vanuit politiek en maatschappelijk oogpunt zoveel aandacht vragen van de direct betrokken organisaties en personen. Dit maakt herstructureringsprocessen uitzonderlijk dynamisch. Het is dan ook een bijzonder lastige opgave om in de complexiteit van dit proces een aanpak te formuleren waarin de aandacht voor fysieke, sociale, economische en veiligheidsproblemen, evenwichtig verdeeld wordt. Partijen moeten in kwetsbare wijken vaak schipperen tussen het signaleren en direct oplossen van acute problemen enerzijds en het bedenken van een integrale en duurzame aanpak van de wijk anderzijds. Daarnaast worden herstructureringsprocessen gecompliceerd doordat in iedere fase van het proces mogelijk een andere organisatie van overleg en afstemming noodzakelijk is. Wanneer deze fasen elkaar vervolgens ook nog eens doorkruisen, wordt duidelijk wat er wel niet gevraagd wordt van de professionals die werkzaam zijn in herstructureringswijken.

Bijlagen

Bijlage 1: Literatuurlijst

- Babbie, E., *The Practice of Social Research*, Wadsworth/Thomas Learning, Belmont (USA), 2001.
- Bruijn, J.A. de, W.J.M. Kickert, J.F.M. Koppenjan (1993), 'Inleiding: beleidsnetwerken en overheidssturing', in: H. Oosterwijk en F. Coenen, *Syllabus dynamiek in beleidsprocessen*, Universiteit Twente, Enschede, 2003, pp.10-19.
- Bruijn, J.A., E.F. ten Heuvelhof, R.J. in 't Veld, *Procesmanagement, Over procesontwerp en besluitvorming*, Sdu, Den Haag, 2002.
- Castells, M. (2004), 'An introduction to the information age', in: Webster e.a., *The information age reader*, Routledge Student Reader, London, 2004, pp. 138-149.
- Dijkstra, W. & J. Smit, *Onderzoek met vragenlijsten; een praktische handleiding*, VU Uitgeverij, Amsterdam, 1999.
- Edelenbos, J., A. Domingo, P. Klok en J. van Tatenhove (2006), *Burgers als beleidsadviseurs. Een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*, Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam.
- Engbersen, G. en J. Burgers (2001): *De verborgen stad, de zeven gezichten van Rotterdam*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Engbersen, G., E. Snel en A. Weltevrede (2005): *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam: één verhaal over twee wijken*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Graaf, H. van de & R. Hoppe. *Beleid en politiek een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*. Coutinho, Bussum, 1996.
- Jaffee, D. (2001), 'Organization theory, tension and change', in: Svensson e.a., 'Reader Externe organisatie', Universiteit Twente, Enschede, 2004.
- Hoorn, J.P.T. van, *Onderzoek naar de rol van de Provincie Utrecht bij de ontwikkeling van twee levensloopbestendige wijken*, Universiteit Twente, Enschede, 2006.
- King, G., R.O. Keohane en S. Verba, *Designing Social Inquiry; Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton University Press, Princeton, 1994.
- Klijn, E.H., *Regels en sturing in netwerken; de invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*, Eburon, Rotterdam, 1996.
- Klijn, E.H. (2006), 'Policy and implementation networks: managing complex interactions', in: Cropper e.a., *Handbook of inter-organisational relations*, Oxford University Press, Oxford, 2007.
- Klijn, E.H. en J. Edelenbos, *College Netwerkanalyse*, 1 december 2006, Erasmus Universiteit Rotterdam.

- Klijn, E.H. & G.R. Teisman, *Institutional and strategic barriers to public-private partnership: an analysis of Dutch cases*, Paper for the British Academy of Management Conference 2002, London, Middlesex University, 2002.
- Koppenjan, J. & E.H. Klijn. *Managing uncertainties in networks*. Routledge, New York, 2004.
- Kort, M.B., *Organiseren van Samenwerking*, Van Gorcum, Assen, 2005.
- Mayntz, R (1999), 'Nieuwe uitdagingen voor de governance theorie', in: *Beleid en Maatschappij*, 26 (1), Uitgeverij Boom, Amsterdam, 1999, pp. 2-12.
- Mott, B.J.F. *Anatomy of a coordinating council: Implications for planning*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1968.
- Mulford, C.L. & D.L. Rogers. Definitions and models, in: D.L. Rogers & D.A. Whetten, *Interorganizational coordination: theory, research, and implementation*, Iowa State University Press, Ames, 1982.
- Oosterwijk, H.G.M. & F. Coenen, 'Reader dynamiek in beleidsprocessen', Universiteit Twente, Enschede, 2003, pp. 4-6.
- Oosterwijk, H.G.M., 'Reader interactieve beleidsvorming', Universiteit Twente, Enschede, 2004.
- O'Toole, L.J. & K. Hanf (1990), 'Na de top-down versus bottom-up controverse', in J.A.M. Hufen, A.B. Ringeling, *Beleidsnetwerken*, Den Haag: Vuga, pp.21-37.
- Pennen, T. van der, J. van Bommel & M. Muller, *Schakelen tussen fysiek en sociaal; Op zoek naar succesvolle samenwerking bij stedelijke vernieuwing*, Onderzoeksinstituut OTB, Delft, 2004.
- Peper, A. (1999), 'Op zoek naar samenhang en richting: een essay over de veranderende verhouding tussen overheid en samenleving', in: 'De Groene Amsterdammer', Amsterdam, 1-9-1999.
- Salet, W., A. Thornley & A. Kreukels. *Metropolitan governance and spatial planning: Comparative case studies or European city-regions*. Spon Press, London, 2003.
- Schermerhorn, J.R., Jr. Determinants of interorganizational cooperation, in: *Academy of management journal* 18: 846-56, 1975.
- Tatenhove, J. & P. Leroy (1995), 'Beleidsnetwerken: een kritische analyse', *Beleidswetenschap*, jrg. 9, nr. 2, pp. 128-145.
- Teisman, G.R. *Publiek management op de grens van chaos en orde: Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. Sdu Uitgevers, Den Haag, 2005.
- Teisman, G.R. *Stedelijke netwerken: ruimtelijke ontwikkeling door het verbinden van bestuurslagen*. Nirov, Den Haag, 2006.
- Vocht, A. de, *Basishandboek SPSS 13*, Bijleveld Press, Utrecht, 2005.
- Vrijkorte, G.H., *Samenwerking bij stedelijke vernieuwing in Rotterdam; een casestudy in de Tarwewijk*, master city developer, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2006.

Bijlage 2: Overige bronnen

Algemeen:

- KEI Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing, *Wat verstaan we onder integraal?*, www.kei-centrum.nl, geraadpleegd 23 april 2007.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *'Levensloop als perspectief'*, Den Haag, 2002.
- Sociaal Cultureel Planbureau, *De Leefsituatie in de Grote Stad 1997-2004*, Den Haag, 2006.
- VROM-raad, *Omgaan met overmaat. De vermogens van woningcorporaties als sturingsopgave*, Den Haag, 2003.
- VROM, *Nota Stedelijke Vernieuwing*, ministerie van VROM, Den Haag, 1997.

Ondiep:

- De vernieuwing van Ondiep; visie + uitvoeringsprogramma, gemeente Utrecht, Utrecht, 31 oktober 2003.
- Wonen in Ondiep; woonwensenonderzoek onder huurders, Quintis, Nieuwegein, juli 2002.
- Raamovereenkomst De Utrechtse Opgave, gemeente Utrecht & STUW, december 2002.
- Prestatieafspraken DUO, gemeente Utrecht & STUW, december 2002.
- Samenwerkingsdocument voor levenslustig Ondiep, 30 juni 2003.
- Projectopzet Levenslustig Ondiep, Provincie Utrecht, augustus 2003.
- Gouden Kansen, Leren van Nieuw Wonen, Provincie Utrecht, december 2006.
- Utrecht, Ondiep, Kei kenniscentrum stedelijke vernieuwing, www.kei-centrum.nl, geraadpleegd 19 april 2007
- Kennissite van de Provincie Utrecht www.lerenvanondiep.nl.

Pathmos:

- Wijkvisie Stadsveld-Pathmos 1999-2014, gemeente Enschede & Enschedese Woningbouwcorporaties, Enschede, mei 1999.
- Ondernemen in Enschede, De Toekomstvisie Enschede 2010, gemeente Enschede, 1999.
- Offerte Herinrichting openbare ruimte, riolering en waterhuishouding Pathmos Enschede, Arcadis, 15 september 2003.
- Woonplaats Gold Service, ter verbetering van de leefbaarheid, Kei kenniscentrum stedelijke vernieuwing, www.kei-centrum.nl, geraadpleegd 16 april 2007.
- Enschede, Pathmos, Kei kenniscentrum stedelijke vernieuwing, www.kei-centrum.nl, geraadpleegd 19 april 2007.
- Buurtmonitor gemeente Enschede, www.enschede.nl, geraadpleegd 8 juli 2007.

Tarwewijk:

- Intentieovereenkomst herstructurering Tarwewijk, Rotterdam, 5 december 2002.
- Ondernemingsplan WOM Tarwewijk, Rotterdam, 25 februari 2004.
- Samenwerkingsovereenkomst WOM Tarwewijk, Rotterdam, 29 april 2004.
- Oprichtingsakte van WOM Tarwewijk Beheer B.V., 24 november 2004.
- Overeenkomst tot het aangaan van een commanditaire vennootschap, WOM Tarwewijk, 27 december 2004.
- Brief WOM Tarwewijk aan College van B&W van de gemeente Rotterdam, 17 november 2006.
- Plan van Aanpak Tarwewijk: De ambitie 2002-2010, projectbureau Tarwewijk, 21 november 2002.

- Uitvoeringsprogramma Tarwewijk 2005-2006, projectbureau Tarwewijk, april 2005.
- Rotterdam, Tarwewijk, Kei kenniscentrum stedelijke vernieuwing, www.kei-centrum.nl, geraadpleegd 27 juni 2007.
- Wijkveiligheidsindex 2003 t/m 2007, gemeente Rotterdam, Directie Veiligheid, www.rotterdamveilig.nl, geraadpleegd 17 juli 2007.

Bijlage 3: Geïnterviewde personen

Ondiep:

- Dhr. W. Verbakel, gemeente Utrecht, wijkcentrum Noordwest
- Dhr. J. Pastoor, woningcorporatie Mitros
- Mw. C. Dolman, Provincie Utrecht

Pathmos:

- Dhr. J. Breteler, gemeente Enschede, PMB
- Dhr. P. van Gessel, gemeente Enschede, DSO
- Dhr. H. Jannink, gemeente Enschede, PMB
- Dhr. F. de Vries, woningcorporatie De Woonplaats

Tarwewijk:

- Dhr. E. Hoeflaak, gemeente Rotterdam, dS+V
- Dhr. P. de Vet, gemeente Rotterdam, OBR
- Dhr. K. van Berk, woningcorporatie de Nieuwe Unie
- Mw. L. Booster, AM Wonen
- Dhr. E. Prince, Prince Project Management Bureau
- Dhr. L. Franssen, Prince Project Management Bureau
- Dhr. N. Ros, woningcorporatie de Nieuwe Unie

Bijlage 4: Gespreksleidraad

Rol in het proces

- Sinds wanneer bent u betrokken?
- Wat zijn uw taken en verantwoordelijkheden?
- Wat is uw rol / welke rol heeft u gespeeld?

De start van het proces

- Met welke probleemanalyse zijn gemeente en de woningcorporatie begonnen met de herstructurering van de wijk? Werden er voornamelijk fysieke problemen gesignaleerd of was er ook sprake van een duidelijke signalering van sociale problematiek?
- Welke opgaven of doelen hebben gemeente en woningcorporatie geformuleerd voor de herstructurering van de wijk?
- Voelde u zich mede-eigenaar van het probleem? In hoeverre was er sprake een gedeelde sense of urgency (gedeelde probleempercepties)?
- Welke verwachtingen had u vooraf van het proces?

Procesverloop

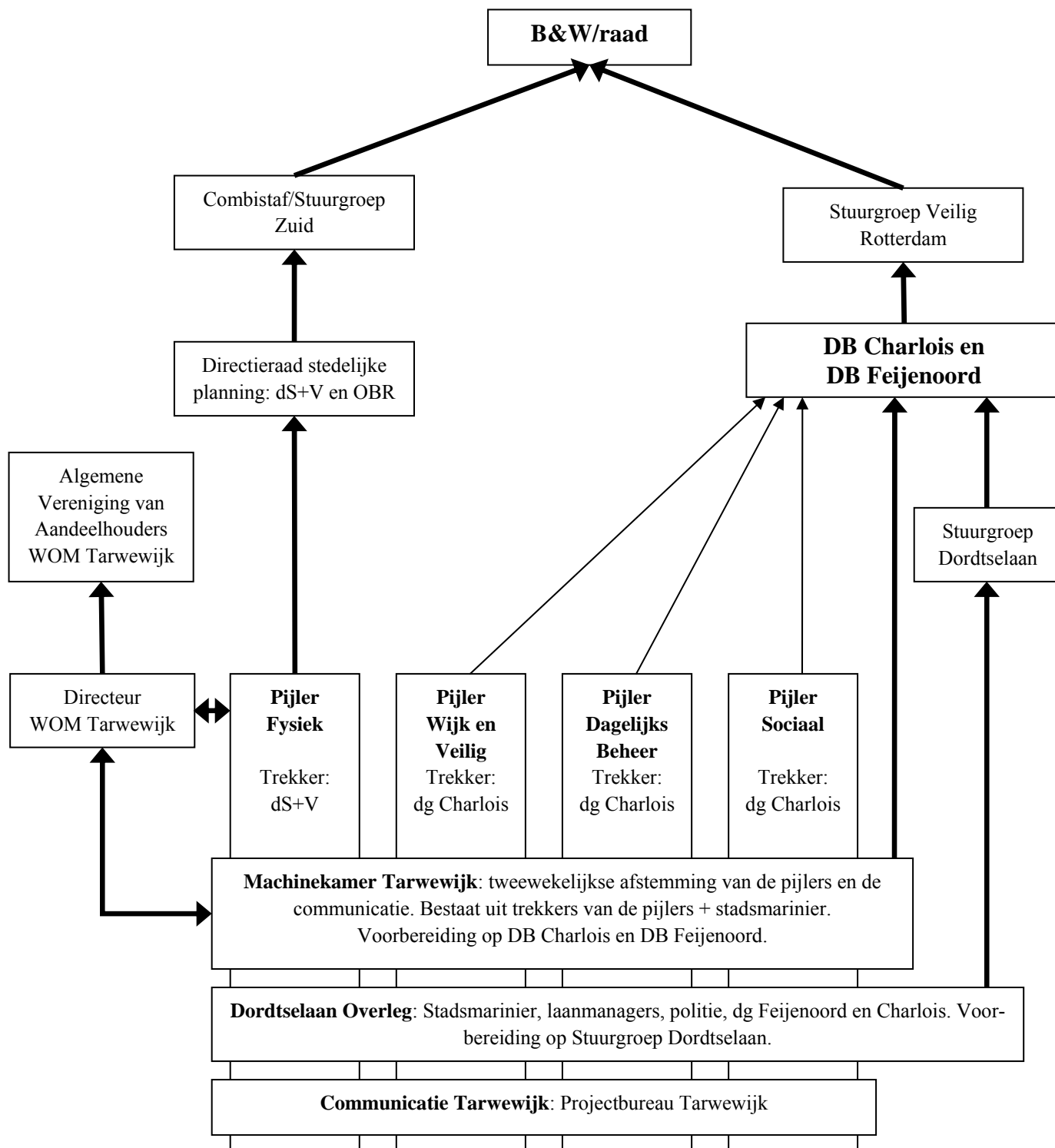
- Welke projecten hebben de gemeente en de woningcorporatie op basis van hun probleem-analyse ontplooid in de wijk? Waren deze projecten voornamelijk gericht op de aanpak van fysieke problemen of was er ook aandacht voor de aanpak van sociale problemen?
- Met welke partijen hebben de gemeente en de woningcorporatie deze projecten opgestart?
- Hoe is de samenwerking tussen gemeente, woningcorporatie en andere partijen vormgegeven?
- Hoe zijn de afspraken tussen de verschillende participerende partijen vastgelegd?
- Hoe is het samenwerkingsproces tussen gemeente, woningcorporatie en hun samenwerkingspartners gedurende het herstructureringsproces van de wijk verlopen? Tegen welke problemen/hindernissen/drempels is men in de samenwerking met andere partijen aangelopen?
- Hoe is het uitvoeringsproces van de projecten verlopen? Tegen welke problemen/ hindernissen/drempels is men aangelopen in het herstructureringsproces van de wijk?

Evaluatie van het herstructureringsproces

- Wat zijn de uitkomsten/resultaten van de herstructurering van de wijk? Welke projecten zijn wel en welke projecten zijn niet goed gegaan? Wat zijn hier de oorzaken van en welke rol heeft de gekozen samenwerkingsvorm hierin gespeeld?
- Wat zijn belangrijke momenten/beslissingen/gebeurtenissen geweest die het herstructureringsproces versneld hebben of voor een doorbraak gezorgd hebben?
- In welke mate is er sprake geweest van een integrale aanpak van de problemen in de wijk?
- Bent u van mening dat alle belanghebbende partijen voldoende bij het herstructureringsproces zijn betrokken?
- Bent u tevreden over de wijze waarop het herstructureringsproces verlopen is? Wat ging goed en wat had beter moeten gaan?
- Zijn uw verwachtingen uitgekomen?

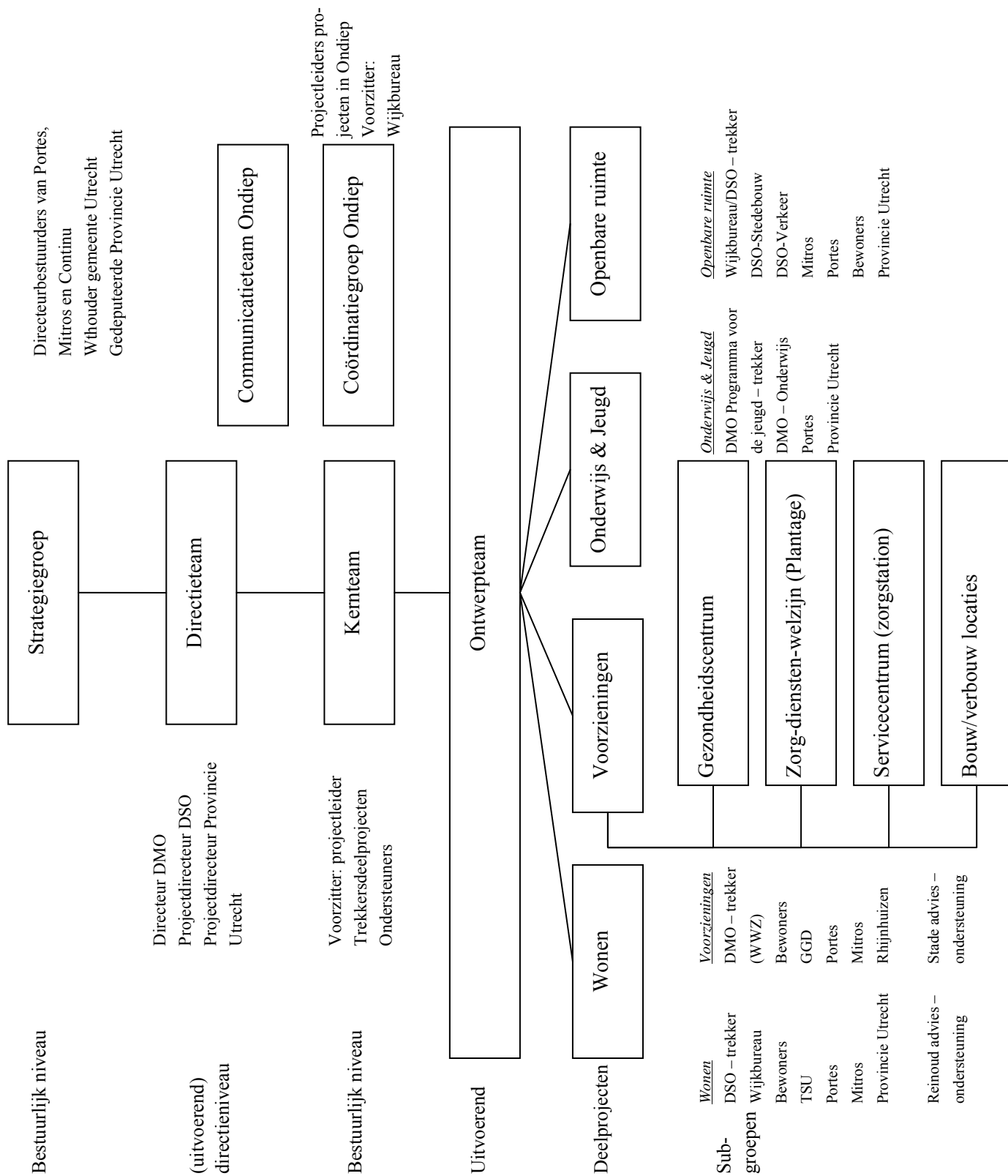
Bijlage 5: Organogrammen

A. Organogram Samenwerking Tarwewijk



Bron: Eigen bewerking Uitvoeringsprogramma tarwewijk 2005-2006, p. 35.

B. Projectorganisatie Levenslustig Ondiep. Bron: eigen bewerking.



Bijlage 6: Vragenlijst

1. Wat is uw naam en voor welke organisatie bent u werkzaam?
2. Sinds welk jaar bent u bij de herstructurering van de wijk betrokken?
3. Wat is of was uw rol in de herstructurering van de wijk?

4. Kunt u aangeven in welke mate de volgende problemen/opgaven speelden bij de start van de herstructurering?

	Zeer zeker	Zeker	Neutraal	Zeker niet	Zeer zeker niet
Fysieke opgaven					
Sociale opgaven					
Economische opgaven					
Veiligheidsopgaven					

5. In welke mate verschilden de deelnemende partijen van mening over de problemen waar de wijk bij de aanvang van de herstructurering mee te kampen had?

- Geen verschil
- Nauwelijks verschil
- Verschil
- Veel verschil

6. In welke mate verschilden de deelnemende partijen van mening over de gewenste situatie na afloop van de herstructurering?

- Geen verschil
- Nauwelijks verschil
- Verschil
- Veel verschil

Kunt u aangeven in hoeverre de onderstaande stellingen voor het herstructureringsproces waar u bij betrokken bent geweest opgaan?

Stellingen:	Helemaal mee eens	Mee eens	Niet mee eens, niet mee on- eens	Mee oneens	Helemaal mee oneens	Weet niet
7. De belangrijkste beslissingen voor de herstructurering worden genomen binnen de eigen organisaties.						
8. Het mandaat van de vertegenwoordigers van de betrokken organisaties is groot genoeg om besluiten te kunnen nemen die het proces vooruit helpen.						
9. De betrokken organisaties zijn ten behoeve van de wijk bereid om over de grenzen van het eigen taakgebied heen te kijken.						
10. In de samenwerking houden organisaties rekening met de doelen van andere betrokken organisaties.						
11. In de samenwerking worden middelen (informatie, financiën, personeel) gedeeld met andere organisaties.						
12. Er is regelmatig gecommuniceerd met bewoners en andere belanghebbenden.						
13. Het herstructureringsproces was voor alle belanghebbenden en buitenstaanders goed te volgen en te doorgronden.						
14. Het herstructureringsproces heeft de centrale belangen van alle partijen niet geschaad.						
15. Het herstructureringsproces nodigt uit tot samenwerking met andere partijen.						
16. Het herstructureringsproces kent voldoende voortgang.						
17. Er is voldoende draagvlak om de genomen besluiten succesvol uit te kunnen voeren.						
18. De bij het herstructureringsproces betrokken personen zijn capabel.						
19. Alle relevante partijen zijn bij het herstructureringsproces betrokken.						
20. Het management van het herstructureringsproces heeft een positieve invloed gehad op de uitkomsten van het proces.						
21. Tijdens het herstructureringsproces zijn vernieuwende ideeën ontwikkeld.						

Stellingen:	Helemaal mee eens	Mee eens	Niet mee eens, niet mee on- eens	Mee oneens	Helemaal mee oneens	Weet niet
22. De oplossing(en) die zijn uitgewerkt pakken de problemen in de wijk daadwerkelijk aan.						
23. Bij de herstructurering van de wijk is gebruik gemaakt van een integrale aanpak: fysieke, sociale én economische problemen zijn aangepakt.						
24. Ik ben tevreden over de wijze waarop de integrale aanpak van de wijk is vormgegeven.						
25. De (voorlopige) uitkomsten van de herstructurering hebben een duurzaam karakter.						
26. Ik ben tevreden over de (voorlopige) resultaten van de herstructurering.						

27. Welke partijen hadden volgens u nog bij de herstructurering betrokken moeten worden?

Tot slot: wilt u nog iets kwijt over het onderwerp van deze vragenlijst?

Wilt u op de hoogte gesteld worden van de uitkomsten van dit onderzoek (managementsamenvatting)?

- Nee
- Ja

Bijlage 7: Antwoorden op de vragenlijst per wijk

A. Antwoorden op de vragenlijst voor de respondenten van de wijk Ondiep

Aangegeven wordt hoe veel respondenten de antwoordcategorie hebben aangekruist. Tussen haakjes wordt het percentage vermeld. Hier volgt eerst een overzicht van de achtergrond van de respondenten naar type organisatie.

Type organisatie^a

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Publieke organisatie	5	71,4	71,4	71,4
Woningcorporatie	1	14,3	14,3	85,7
Zorg- of welzijnsinstelling	1	14,3	14,3	100,0
Total	7	100,0	100,0	

a. Project = Ondiep

4. Kunt u aangeven in welke mate de volgende problemen/opgaven speelden bij de start van de herstructurering?

	Zeer zeker	Zeker	Neutraal	Zeker niet	Zeer zeker niet
Fysieke opgaven	5 (71,4)	2 (28,6)			
Sociale opgaven	5 (71,4)	2 (28,6)			
Economische opgaven	2 (28,6)	3 (42,9)	2 (28,6)		
Veiligheidsopgaven	4 (57,1)	2 (28,6)	1 (14,3)		

5. In welke mate verschilden de deelnemende partijen van mening over de problemen waar de wijk bij de aanvang van de herstructurering mee te kampen had?

- Geen verschil
- Nauwelijks verschil 6 (85,7)
- Verschil 1 (14,3)
- Veel verschil

6. In welke mate verschilden de deelnemende partijen van mening over de gewenste situatie na afloop van de herstructurering?

- Geen verschil
- Nauwelijks verschil 5 (71,4)
- Verschil 2 (28,6)
- Veel verschil

Kunt u aangeven in hoeverre de onderstaande stellingen voor het herstructureringsproces waar u bij betrokken bent geweest opgaan?

Stellingen:	Helemaal mee eens	Mee eens	Niet mee eens, niet mee oneens	Mee oneens	Helemaal mee oneens	Weet niet
7. De belangrijkste beslissingen voor de herstructurering worden genomen binnen de eigen organisaties.		5 (71,4)	1 (14,3)	1 (14,3)		

Stellingen:	Helemaal mee eens	Mee eens	Niet mee eens, niet mee oneens	Mee oneens	Helemaal mee oneens	Weet niet
8. Het mandaat van de vertegenwoordigers van de betrokken organisaties is groot genoeg om besluiten te kunnen nemen die het proces vooruit helpen.		3 (42,9)	3 (42,9)	1 (14,3)		
9. De betrokken organisaties zijn ten behoeve van de wijk bereid om over de grenzen van het eigen taakgebied heen te kijken.		5 (71,4)	2 (28,6)			
10. In de samenwerking houden organisaties rekening met de doelen van andere betrokken organisaties.	1 (14,3)	2 (28,6)	4 (47,1)			
11. In de samenwerking worden middelen (informatie, financiën, personeel) gedeeld met andere organisaties.		2 (28,6)	3 (42,9)	2 (28,6)		
12. Er is regelmatig gecommuniceerd met bewoners en andere belanghebbenden.	3 (42,9)	4 (47,1)				
13. Het herstructureringsproces was voor alle belanghebbenden en buitenstaanders goed te volgen en te doorgronden.		2 (28,6)	3 (42,9)	2 (28,6)		
14. Het herstructureringsproces heeft de centrale belangen van alle partijen niet geschaad.		5 (71,4)	1 (14,3)			1 (14,3)
15. Het herstructureringsproces nodigt uit tot samenwerking met andere partijen.	1 (14,3)	5 (71,4)	1 (14,3)			
16. Het herstructureringsproces kent voldoende voortgang.		5 (71,4)	2 (28,6)			
17. Er is voldoende draagvlak om de genomen besluiten succesvol uit te kunnen voeren.		5 (71,4)	2 (28,6)			
18. De bij het herstructureringsproces betrokken personen zijn capabel.	1 (14,3)	3 (42,9)	3 (42,9)			
19. Alle relevante partijen zijn bij het herstructureringsproces betrokken.	2 (28,6)	3 (42,9)	2 (28,6)			
20. Het management van het herstructureringsproces heeft een positieve invloed gehad op de uitkomsten van het proces.		7 (100)				
21. Tijdens het herstructureringsproces zijn vernieuwende ideeën ontwikkeld.	4 (47,1)	2 (28,6)	1 (14,3)			
22. De oplossing(en) die zijn uitgewerkt pakken de problemen in de wijk daadwerkelijk aan.	1 (14,3)	4 (47,1)	2 (28,6)			
23. Bij de herstructurering van de wijk is gebruik gemaakt van een integrale aanpak: fysieke, sociale én economische problemen zijn aangepakt.	1 (14,3)	3 (42,9)	3 (42,9)			
24. Ik ben tevreden over de wijze waarop de integrale aanpak van de wijk is vormgegeven.	1 (14,3)	4 (47,1)	1 (14,3)			1 (14,3)
25. De (voorlopige) uitkomsten van de herstructurering hebben een duurzaam karakter.		7 (100)				
26. Ik ben tevreden over de (voorlopige) resultaten van de herstructurering.	1 (14,3)	6 (85,7)				

B. Antwoorden op de vragenlijst voor de respondenten van de wijk Pathmos

Aangegeven wordt hoe veel respondenten de antwoordcategorie hebben aangekruist. Tussen haakjes wordt het percentage vermeld. Hier volgt eerst een overzicht van de achtergrond van de respondenten naar type organisatie.

Type organisatie^a

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Publieke organisatie	3	42,9	42,9	42,9
Woningcorporatie	2	28,6	28,6	71,4
Zorg- of welzijnsinstelling	2	28,6	28,6	100,0
Total	7	100,0	100,0	

a. Project = Pathmos

4. Kunt u aangeven in welke mate de volgende problemen/opgaven speelden bij de start van de herstructurering?

	Zeer zeker	Zeker	Neutraal	Zeker niet	Zeer zeker niet
Fysieke opgaven	7 (100)				
Sociale opgaven	7 (100)				
Economische opgaven	2 (28,6)	5 (71,4)			
Veiligheidsopgaven	2 (28,6)	2 (28,6)	3 (42,9)		

5. In welke mate verschilden de deelnemende partijen van mening over de problemen waar de wijk bij de aanvang van de herstructurering mee te kampen had?

- Geen verschil
- Nauwelijks verschil 7 (100)
- Verschil
- Veel verschil

6. In welke mate verschilden de deelnemende partijen van mening over de gewenste situatie na afloop van de herstructurering?

- Geen verschil 1 (14,3)
- Nauwelijks verschil 6 (85,7)
- Verschil
- Veel verschil

Kunt u aangeven in hoeverre de onderstaande stellingen voor het herstructureringsproces waar u bij betrokken bent geweest opgaan?

Stellingen:	Helemaal mee eens	Mee eens	Niet mee eens, niet mee oneens	Mee oneens	Helemaal mee oneens	Weet niet
7. De belangrijkste beslissingen voor de herstructurering worden genomen binnen de eigen organisaties.		2 (28,6)	4 (57,1)			1 (14,3)
8. Het mandaat van de vertegenwoordigers van de betrokken organisaties is groot genoeg om besluiten te kunnen nemen die het proces vooruit helpen.		4 (57,1)	2 (28,6)			1 (14,3)

Stellingen:	Helemaal mee eens	Mee eens	Niet mee eens, niet mee oneens	Mee oneens	Helemaal mee oneens	Weet niet
9. De betrokken organisaties zijn ten behoeve van de wijk bereid om over de grenzen van het eigen taakgebied heen te kijken.	1 (14,3)	4 (57,1)	1 (14,3)			1 (14,3)
10. In de samenwerking houden organisaties rekening met de doelen van andere betrokken organisaties.	1 (14,3)	2 (28,6)	1 (14,3)	2 (28,6)		1 (14,3)
11. In de samenwerking worden middelen (informatie, financiën, personeel) gedeeld met andere organisaties.	1 (14,3)	2 (28,6)	2 (28,6)	1 (14,3)		1 (14,3)
12. Er is regelmatig gecommuniceerd met bewoners en andere belanghebbenden.	6 (85,7)					1 (14,3)
13. Het herstructureringsproces was voor alle belanghebbenden en buitenstaanders goed te volgen en te doorgronden.	4 (57,1)	1 (14,3)	1 (14,3)			1 (14,3)
14. Het herstructureringsproces heeft de centrale belangen van alle partijen niet geschaad.	1 (14,3)	5 (71,4)				1 (14,3)
15. Het herstructureringsproces nodigt uit tot samenwerking met andere partijen.	2 (28,6)	4 (57,1)				1 (14,3)
16. Het herstructureringsproces kent voldoende voortgang.	1 (14,3)	4 (57,1)	1 (14,3)			1 (14,3)
17. Er is voldoende draagvlak om de genomen besluiten succesvol uit te kunnen voeren.	2 (28,6)	1 (14,3)	3 (42,9)			1 (14,3)
18. De bij het herstructureringsproces betrokken personen zijn capabel.		6 (85,7)				1 (14,3)
19. Alle relevante partijen zijn bij het herstructureringsproces betrokken.	1 (14,3)	3 (42,9)	2 (28,6)			1 (14,3)
20. Het management van het herstructureringsproces heeft een positieve invloed gehad op de uitkomsten van het proces.	1 (14,3)	3 (42,9)	1 (14,3)			2 (28,6)
21. Tijdens het herstructureringsproces zijn vernieuwende ideeën ontwikkeld.	1 (14,3)	2 (28,6)	3 (42,9)			1 (14,3)
22. De oplossing(en) die zijn uitgewerkt pakken de problemen in de wijk daadwerkelijk aan.		2 (28,6)	4 (57,1)			1 (14,3)
23. Bij de herstructurering van de wijk is gebruik gemaakt van een integrale aanpak: fysieke, sociale én economische problemen zijn aangepakt.	2 (28,6)	1 (14,3)	3 (42,9)			1 (14,3)
24. Ik ben tevreden over de wijze waarop de integrale aanpak van de wijk is vormgegeven.	1 (14,3)	3 (42,9)	1 (14,3)	1 (14,3)		1 (14,3)
25. De (voorlopige) uitkomsten van de herstructurering hebben een duurzaam karakter.	1 (14,3)	2 (28,6)	3 (42,9)			1 (14,3)
26. Ik ben tevreden over de (voorlopige) resultaten van de herstructurering.	2 (28,6)	3 (42,9)	1 (14,3)			1 (14,3)

C. Antwoorden op de vragenlijst voor de respondenten van de Tarwewijk

Aangegeven wordt hoe veel respondenten de antwoordcategorie hebben aangekruist. Tussen haakjes wordt het percentage vermeld. Hier volgt eerst een overzicht van de achtergrond van de respondenten naar type organisatie.

Type organisatie^a

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Publieke organisatie	4	40,0	40,0	40,0
Woningcorporatie	4	40,0	40,0	80,0
Projectontwikkelaar	2	20,0	20,0	100,0
Total	10	100,0	100,0	

a. Project = Tarwewijk

4. Kunt u aangeven in welke mate de volgende problemen/opgaven speelden bij de start van de herstructurering?

	Zeer zeker	Zeker	Neutraal	Zeker niet	Zeer zeker niet
Fysieke opgaven	7 (70)	3 (30)			
Sociale opgaven	8 (80)	2 (20)			
Economische opgaven	2 (20)	7 (70)	1 (10)		
Veiligheidsopgaven	10 (100)				

5. In welke mate verschilden de deelnemende partijen van mening over de problemen waar de wijk bij de aanvang van de herstructurering mee te kampen had?

- Geen verschil 1 (10)
- Nauwelijks verschil 8 (80)
- Verschil 1 (10)
- Veel verschil

6. In welke mate verschilden de deelnemende partijen van mening over de gewenste situatie na afloop van de herstructurering?

- Geen verschil 1 (10)
- Nauwelijks verschil 5 (50)
- Verschil 4 (40)
- Veel verschil

Kunt u aangeven in hoeverre de onderstaande stellingen voor het herstructureringsproces waar u bij betrokken bent geweest opgaan?

Stellingen:	Helemaal mee eens	Mee eens	Niet mee eens, niet mee oneens	Mee oneens	Helemaal mee oneens	Weet niet
7. De belangrijkste beslissingen voor de herstructurering worden genomen binnen de eigen organisaties.		2 (20)	4 (40)	3 (30)	1 (10)	
8. Het mandaat van de vertegenwoordigers van de betrokken organisaties is groot genoeg om besluiten te kunnen nemen die het proces vooruit helpen.		5 (50)	2 (20)	3 (30)		

Stellingen:	Helemaal mee eens	Mee eens	Niet mee eens, niet mee oneens	Mee oneens	Helemaal mee oneens	Weet niet
9. De betrokken organisaties zijn ten behoeve van de wijk bereid om over de grenzen van het eigen taakgebied heen te kijken.		9 (90)		1 (10)		
10. In de samenwerking houden organisaties rekening met de doelen van andere betrokken organisaties.		2 (20)	6 (60)	2 (20)		
11. In de samenwerking worden middelen (informatie, financiën, personeel) gedeeld met andere organisaties.		9 (90)	1 (10)			
12. Er is regelmatig gecommuniceerd met bewoners en andere belanghebbenden.	1 (10)	7 (70)	1 (10)	1 (10)		
13. Het herstructureringsproces was voor alle belanghebbenden en buitenstaanders goed te volgen en te doorgronden.		3 (30)	5 (50)	2 (20)		
14. Het herstructureringsproces heeft de centrale belangen van alle partijen niet geschaad.	2 (20)	2 (20)	3 (30)		1 (10)	2 (20)
15. Het herstructureringsproces nodigt uit tot samenwerking met andere partijen.	3 (30)	4 (40)	1 (10)	2 (20)		
16. Het herstructureringsproces kent voldoende voortgang.		1 (10)	6 (60)	1 (10)	2 (20)	
17. Er is voldoende draagvlak om de genomen besluiten succesvol uit te kunnen voeren.		5 (50)	4 (40)	1 (10)		
18. De bij het herstructureringsproces betrokken personen zijn capabel.		5 (50)	5 (50)			
19. Alle relevante partijen zijn bij het herstructureringsproces betrokken.	2 (20)	8 (80)				
20. Het management van het herstructureringsproces heeft een positieve invloed gehad op de uitkomsten van het proces.	2 (20)	4 (40)	3 (30)	1 (10)		
21. Tijdens het herstructureringsproces zijn vernieuwende ideeën ontwikkeld.	2 (20)	8 (80)				
22. De oplossing(en) die zijn uitgewerkt pakken de problemen in de wijk daadwerkelijk aan.	1 (10)	7 (70)	1 (10)	1 (10)		
23. Bij de herstructurering van de wijk is gebruik gemaakt van een integrale aanpak: fysieke, sociale én economische problemen zijn aangepakt.	1 (10)	4 (40)	4 (40)	1 (10)		
24. Ik ben tevreden over de wijze waarop de integrale aanpak van de wijk is vormgegeven.		5 (50)	1 (10)	4 (40)		
25. De (voorlopige) uitkomsten van de herstructurering hebben een duurzaam karakter.		5 (50)	2 (20)	3 (30)		
26. Ik ben tevreden over de (voorlopige) resultaten van de herstructurering.	1 (10)	1 (10)	5 (50)	3 (30)		

Bijlage 8: Rondebeschrijvingen van de 3 herstructureringsprocessen

A. Rondebeschrijving van het herstructureringsproces in Ondiep

Ronde 1: plan- en visievorming 2000-2002

In 2001 hebben de Utrechtse woningcorporaties en de gemeente Utrecht hun gezamenlijke ambitie om in de periode tot 2015 een kwart van het corporatiebezit te renoveren of te vernieuwen, vastgelegd in een overeenkomst. Deze overeenkomst staat bekend als “De Utrechtse Opgave” (DUO). Mede naar aanleiding van deze afspraken, maar ook vanwege de problemen die in 2000-2001 in Ondiep speelden, hebben woningcorporatie Mitros en de gemeente Utrecht elkaar opgezocht om gezamenlijk een visie te ontwikkelen op de toekomst van Ondiep. In De Utrechtse Opgave is vastgelegd dat woningcorporaties zorgdragen voor het renoveren en vernieuwen van de woningvoorraad. Daarbij krijgen de corporaties meer verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de aanpak van de openbare ruimte. De gemeente blijft echter verantwoordelijk voor de ruimtelijke hoofdstructuur en zal betrokken blijven door de herstructureringsprocessen te ondersteunen met zaken zoals het tijdig aanpassen van de bestemmingsplannen. Daarmee vormt De Utrechtse Opgave het kader waarbinnen de plan- en visievorming voor Ondiep tot stand moest komen.

Zowel de interne organisaties van de gemeente en Mitros als de omgeving van beide partijen zaten in onrustig vaarwater. De gemeente had twee problemen. Het eerste probleem was dat er weinig geld was om veel te kunnen betekenen voor het herstructureringsproces in Ondiep. Het tweede probleem voor de gemeente was het gebrek aan inzicht in de sociale opgaven en welke partijen allemaal bezig waren met sociale projecten in de wijk. Mitros daarentegen had hele andere problemen. Mitros was in 1998 ontstaan uit een fusie tussen twee Utrechtse en één Nieuwegeinse woningbouwcorporatie. Uit de gesprekken is gebleken dat dit er toentertijd toe leidde dat de samenwerking niet slecht verliep, maar dat het toch moeilijk bleek om een gezamenlijke visie op te stellen. Er werden heel wat plannen en projecten bedacht die later in het proces bruikbaar bleken te zijn.

Ronde 2: verbreding deelnemende partijen en vergroten draagvlak 2002-2003

De bovengeschetste situatie leidde ertoe dat de samenwerking en voortgang een beetje in het slop raakte. Deze situatie werd gekeerd op het moment dat de Provincie Utrecht betrokken raakte bij de visie- en planvorming voor Ondiep. De provincie wilde haar bekendheid onder de burgers van Utrecht vergroten middels een programma waarbij één van de projecten bestond uit het levensloopbestendig maken van een nieuwbouwwijk en een bestaande woonwijk. Daarvoor wilde de provincie het projectmanagement en de kosten van het herontwerp van Ondiep voor haar rekening nemen. Bovendien zou de provincie een financiële bijdrage leveren aan de realisatie van de plannen. Misschien was dit laatste punt wel de belangrijkste reden voor gemeente en Mitros om de projectleidersrol van de provincie te accepteren. Overigens bleek al gauw dat de provincie deze rol zo goed vervulde dat alle betrokken partijen hier achteraf erg tevreden over bleken te zijn (Van Hoorn, 2006).

“Een levensloopbestendige wijk is een wijk die mensen in willekeurig welke levensfase, ongeacht levensomstandigheden, huishoudenssamenstelling en culturele achtergrond, optimale mogelijkheden biedt voor alle vormen van fysieke en geestelijke activiteit en zelfontplooiing en die een woningaanbod en voorzieningen niveau heeft dat daartoe is uitgerust.” (*Levensloop als perspectief*, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2002.)

Het gevolg van de interventie van de Provincie Utrecht was dat het visie- en planvormingsproces in de woorden van een respondent een “enorme boost” kreeg. De provincie wilde omwille van het draagvlak en omwille van haar ambitie om van Ondiep een levensloopbestendige wijk te maken, zo veel mogelijk partijen die werkzaam zijn in Ondiep bij het proces betrekken. Hierdoor werden ook zorg- en welzijnsinstellingen bij de herstructurering betrokken. Ook de communicatie met de bewoners werd geïntensiveerd door bewonersavonden te organiseren en actieve bewoners in workshops mee te laten denken over het herontwerp van de wijk. Dit was hard nodig omdat de bewoners van Ondiep zeer wantrouwend stonden tegenover de herstructurering. Hun betrokkenheid bij de planvorming, maar ook de snelle start van de uitvoering in één van de straten van de wijk, brak bij een deel van de bewoners het verzet. Al met al is door deze acties het draagvlak voor de herstructurering van Ondiep toegenomen. Of de betrokkenheid van meer partijen ook geleid heeft tot inhoudelijk rijkere besluiten valt niet te zeggen.

De Provincie Utrecht heeft als projectleider het herontwerpproject van Ondiep opgeknipt in verschillende fasen. In de start- of initiatiefase is er een projectopzet gemaakt en hebben de verschillende participanten een samenwerkingsdocument ondertekend. Dit was niet meer dan de bekrachtiging van de afspraak tot samenwerken in een intentieovereenkomst. In de visie- of definitiefase is er een programma van eisen opgesteld waarbij ook een go/no go moment was ingesteld. Deze eerste twee fasen hebben ongeveer een half jaar in beslag genomen en mondden uit in de vaststelling van een visie en uitvoeringsprogramma getiteld “De vernieuwing van Ondiep”. Hiermee werd de tweede ronde van het procesverloop beëindigd.

Ronde 3: inhoudelijke verdieping 2003-2005

In de derde ronde, de ontwerpfase (oktober 2003 tot oktober 2004), is een ontwerp voor een “Levenslustig Ondiep” gemaakt waarin de ontwikkeling van zowel fysieke als sociale voorzieningen een rol spelen. Hierbij werden naast zorg- en welzijnsinstellingen ook de bewoners intensief betrokken. In deze fase kwamen volgens de respondenten de plannen die de gemeente en Mitros al eerder samen hadden bedacht weer van pas. Daarnaast werd gedurende deze fase een levensloopontwerp en een uitvoeringsplan vastgesteld met weer een ingebouwd go/no go moment. Nadat er over het uitvoeringsplan besloten was, heeft de provincie in januari 2005 het projectmanagement overgedragen aan de gemeente Utrecht en kon er begonnen worden met de realisatie van het ontwerp. Tegelijkertijd heeft de Provincie Utrecht een al eerder beloofde stimuleringsbijdrage gedoneerd om de realisatie van het project mogelijk te maken.

Ronde 4: uitvoeren van de gemaakte afspraken en realisatie plannen 2005-heden

De gemeente en Mitros zijn al sinds het jaar 2000 bezig met het nadenken over de vernieuwing van Ondiep. Dit zorgt niet alleen voor onzekerheid bij bewoners over wat er met hun woning gaat gebeuren en waar men na de renovatie of vernieuwing van de woning terecht zal komen, maar ook tot beheervragen of woningen nog een laatste onderhoudsbeurt nodig hebben. Dergelijke vragen en de wens om sommige delen van de wijk snel aan te pakken, leiden ertoe dat de herstructurering als een iteratief proces verloopt. Dit betekent dat niet eerst gewacht wordt tot alle visies en plannen tot in de puntjes zijn uitgewerkt en daarna pas begonnen wordt met de uitvoering, maar dat juist in sommige delen van de wijk de aanpak al van start gaat. Dit was bijvoorbeeld het geval in de Heringastraat waar Mitros al begonnen is met de sloop-nieuwbouw van een aantal panden. Dit kon omdat de betrokken partijen het erover eens waren dat dit gebied snel moest worden aangepakt.

De gemaakte plannen voorzien in een gefaseerde aanpak van de wijk. In drie fasen – 2004 t/m 2007, 2008 t/m 2011 en 2012 t/m 2015 – wordt de wijk volledig op de schop gegooid. De fysieke aanpak bestaat uit renovatie, sloop-nieuwbouw, nieuwbouw en verkoop van corporatiebezit. Het grootste deel van de woningen in Ondiep krijgt te maken met renovatie of sloop-nieuwbouw. De

wijk wordt buurt voor buurt aangepakt zodat niet de hele wijk gedurende een langere periode in één grote bouwput verandert.

Naast een fysieke aanpak wordt er in Ondiep ook aandacht besteed aan een reeks sociale projecten. Voorbeelden van dergelijke projecten zijn de ontwikkeling van een zorgcentrum en de ontwikkeling van een respijtopvang. Hierin kunnen mensen opgevangen worden die al wel gezond genoeg zijn om uit het ziekenhuis te vertrekken, maar nog onvoldoende zelfredzaam zijn om weer alleen thuis te zijn. Volgens een respondent kenmerken de meeste sociale projecten zich vooralsnog door goede voornemens, maar ontbreekt de uitvoering.

B. Rondebeschrijving van het herstructureringsproces in Pathmos

Ronde 1: probleemdefiniëring en visievorming eind jaren '90

In de jaren '80 was er al eens sprake geweest van stadsvernieuwing van Pathmos, maar dit bleef beperkt tot woningverbetering. Eind jaren '90 was er opnieuw woningverbetering nodig en is er een intensief afstemmingstraject tussen de gemeente en woningcorporatie De Woonplaats gestart. Aanleiding voor de aanpak van Pathmos was de grote sociale problematiek welke met name in de Drentse Buurt aanwezig was. Herstructurering van dit deel van Pathmos in de vorm van sloop-nieuwbouw was noodzakelijk omdat de huizen hier slecht waren en te dicht op elkaar gebouwd stonden. Het herstructureren van een beschermd stadsgezicht lag bovendien ook politiek gevoelig.

Om de problemen en opgaven in kaart te brengen, is er eind jaren '90 een stuurgroep in het leven geroepen die de opdracht kreeg een wijkvisie op te stellen. Het draagvlak voor deze wijkvisie is vergoed door de nauwe betrokkenheid van een aantal Enschedese woningcorporaties. Daarnaast zijn ook bewoners voorgelicht over en betrokken bij het opstellen van de wijkvisie middels zogenaamde toekomstgesprekken. Deze eerste ronde eindigde in mei 1999 met de accordering van de wijkvisie door de gemeenteraad.

Ronde 2: planvorming en rond krijgen financiën 1999-2002

In de wijkvisie was geconcludeerd dat er naast een fysiek verouderde woningvoorraad ook een grote mate van sociale problematiek aanwezig was in Pathmos. Hierdoor richtte de planvorming zich aan de ene kant op een fysieke aanpak van de wijk en aan de andere kant op een sociale aanpak.

De fysieke aanpak is uitgesplitst naar twee sporen. Het eerste spoor is gevormd door de vervangende nieuwbouw van de Drentse Buurt en de renovatie van de woningvoorraad in andere delen van de wijk. De corporatie trok dit traject terwijl de gemeente randvoorwaarden formuleerde en toetste. Aan het project waren een project- en een stuurgroep gekoppeld (zie §5.4). De rol van de corporatie was in dit deel van de herstructurering bijzonder groot en het lijkt erop dat de gemeente dat ook zo wilde.

Het tweede spoor van de fysieke aanpak bestaat uit de aanpak van de openbare ruimte. De gemeente en De Woonplaats verschilden van mening over wie dit traject moest trekken en hoe de verdeling van de kosten zou zijn. De corporatie was van mening dat de gemeente dit deel van de herstructurering maar moest trekken, maar de gemeente had weinig geld en andere wijken verdienden ook aandacht. De gemeente stelde in eerste instantie slechts €600.000 beschikbaar. Hierdoor ontstond er wat frictie tussen de corporatie en de gemeente. De Woonplaats was gepikeerd omdat ze een enorme investering in de woningvoorraad in Pathmos deed, terwijl de gemeente nauwelijks bij wilde dragen om ook de openbare ruimte in Pathmos kwalitatief te verbeteren. De gemeente en de corporatie hebben toen afgesproken dat De Woonplaats voorlopig ook het traject van de openbare ruimte zou trekken. Er was echter geen sprake van een gezamenlijk beeld op hoe dit traject ingevuld diende te worden en de spelregels die daarbij zouden gelden. De Woonplaats heeft toen voor het herontwerp van de openbare ruimte Kuipers & Compagnons ingehuurd. Hun ontwerp sloot echter totaal niet aan op het karakter van de wijk en daarmee niet op de uitgangspunten en randvoorwaarden uit de wijkvisie. Al met al hebben deze problemen voor vrij veel vertraging gezorgd.

Naast de fysieke aanpak zijn er ook op sociaal gebied een aantal ontwikkelingen gestart in de periode 2000-2002. Er zijn echter weinig aanwijzingen dat de sociale aanpak van de wijk centraal

werd aangestuurd of dat er sprake was van afstemming tussen de verschillende partijen in deze fase van de herstructurering.

Zo is De Woonplaats in 2000 gestart met de Gold Service. Hiermee worden de zittende bewoners/huurders gestimuleerd om hun sociaal-economische positie in de maatschappij te verbeteren. De Woonplaats hanteert hierbij het zogenaamde ZZV-principe: Zelfredzaamheid, Zelfwerkzaamheid en Verantwoordelijkheid. Dit houdt in dat bewoners betrokken worden bij de keuze van de (her)inrichting van het huis dat ze (gaan) huren en bij de (her)inrichting van de openbare ruimte in de directe omgeving. Bewoners worden actief gestimuleerd om problemen in de straat, buurt of wijk zelf op te lossen: zelf de bezem pakken wanneer de straat vies is.

De Gold Service

De Woonplaats hanteert een preventieve aanpak om sociale problemen aan te pakken door huurders te stimuleren met de mogelijkheid dat de Woonplaats hen beloont met verbetering van de woonkwaliteit. Eén van de respondenten gaf hiervan het volgende voorbeeld. Om tien uur 's ochtends wordt een jongetje in een speeltuin gevonden die eigenlijk op school hoort te zijn. Hij heeft al twee keer geprobeerd zijn moeder wakker te maken om hem naar school te brengen, maar zij ligt haar roes uit te slapen. De Woonplaats benaderd zo'n alleenstaande moeder dan door met haar ambities af te spreken zoals haar afkicken van haar alcoholverslaving, actief worden als hulpmoeder op de school van haar zoontje, leren lezen en schrijven etc. Wanneer het haar vervolgens lukt om deze doelstellingen/ambities te bereiken, wordt ze beloont met bijvoorbeeld een nieuwe keuken. Op deze wijze probeert De Woonplaats te helpen bij het oplossen van sociale problemen.

De Woonplaats beschouwt participatie van bewoners aan de veranderingen van de wijk, als een manier om de ontwikkeling van bewoners te bevorderen. De basis voor de participatie is gelegd bij de bewonersinspraak op de woninginrichting. Vervolgens konden de bewoners ook invloed hebben op de inrichting van de openbare ruimte. Ze werden betrokken aan de hand van buurtpanels. Het ging dan over zeer basale zaken zoals waar moet welke boom gepland worden. Specifiek doel hiervan was dus om de bewoners te helpen bij sociale vooruitgang.

Een ander voorbeeld van een sociaal project is de oprichting van een brede school in de wijk. Dit was een initiatief van de gemeente en valt samen met de herstructurering, maar staat hier wel los van. Verder zijn er vrij veel zorg- en welzijnsorganisaties (inclusief de Dienst Maatschappelijk Ontwikkeling van de gemeente) in de wijk werkzaam, maar vindt er geen koppeling plaats met het voornamelijk fysieke herstructureringstraject.

Ronde 3: uitvoering aanpak woningen & planvorming openbare ruimte 2002-2005

In 2002 was De Woonplaats nog bezig met de uitwerking van de plannen voor de aanpak van de woningvoorraad. Begin 2003 kon er echter gestart worden met de sloop van de eerste woningen in de Drentse Buurt. Er is verder gekozen voor een gefaseerde aanpak van de renovatie van de rest van de woningvoorraad zodat de wijk gewoon kon blijven functioneren. Bovendien kon op deze wijze de sociale structuur van de wijk enigszins in stand gehouden worden.

Na de mislukte samenwerking met Kuipers & Compagnons, is in 2002 Arcadis betrokken bij de planvorming voor de openbare ruimte van Pathmos. Het eerste plan van Arcadis was echter veel te duur. De gemeente had nog steeds te weinig financiële middelen om volwaardig bij te dragen aan de verbetering van de openbare ruimte. Uiteindelijk is het toch gelukt om met ISV-gelden het benodigde budget vrij te maken. Nadat Arcadis twee bezuinigingslagen had gemaakt, is er uiteindelijk gekozen om een minimumvariant ten uitvoer te brengen. Gemeente en woningcorporatie dra-

gen beide de helft van de kosten die in totaal €11,5 miljoen bedragen. Daarbij is bovendien een bijzondere regeling met Arcadis getroffen. Indien het budget overschreden wordt, zal Arcadis de helft van de kosten dragen. Wanneer de kosten goedkoper uitvallen profiteert Arcadis ook voor vijftig procent. Uiteindelijk zijn De Woonplaats en gemeente Enschede op 8 februari 2005 een ruilvereenkomst en de verdeling van de kosten overeengekomen. Dit is vastgelegd in een ruil- en samenwerkingsovereenkomst.

Ronde 4: uitvoering en realisatie plannen 2005-heden

Sinds de gemeente en de woningcorporatie overeenstemming bereikt hebben over de uitvoering van de plannen voor de openbare ruimte, zijn de werkzaamheden in volle gang. Ook de sloop-nieuwbouw en renovatie van woningen is op stoom gekomen. Vooralsnog lijkt dit alles vrij voo-spoedig te verlopen.

C. Rondebeschrijving van de WOM Tarwewijk

Ronde 1: mobilisatie marktpartijen en verkenning samenwerking 2001-2002

De problemen en opgaven die in paragraaf 6.2 zijn beschreven, werden voor de gemeente nog groter toen onrendabele toppen van de aanpak van de Tarwewijk niet langer gedekt werden door het stadsvernieuwingsfonds. Dit vormde voor de portefeuillehouder Ruimtelijke Ordening voor de deelgemeente Charlois, de heer Schrijer, aanleiding om in 2001 marktpartijen uit te dagen mee te denken en mee te werken aan de herstructurering van de Tarwewijk. Dit heeft er toe geleid dat woningcorporatie de Nieuw Unie, AM en Bouwfonds aan tafel schoven bij de gemeente Rotterdam. Iedere partij had zo zijn eigen redenen om in dit proces te participeren. De Nieuwe Unie heeft een behoorlijk aantal panden in de wijk en wil deze graag opknappen en ontwikkelen. AM en Bouwfonds zijn marktpartijen die graag contacten binnen Rotterdam opbouwen en ervaring op willen doen met dergelijke samenwerkingsprojecten. De gemeente Rotterdam wil graag de problematiek aanpakken en de herstructurering versnellen. Bovendien heeft het Grondbedrijf van de gemeente belang bij een gelijktijdige aanschrijving van woningen omdat dit veel geld en moeite bespaart.

Tabel 6.3: Cruciale gebeurtenissen

Datum	Cruciale gebeurtenis / mijlpaal
Najaar 2001	Gemeente daagt private partijen uit mee te werken aan de herstructurering van de Tarwewijk
December 2002	Ondertekening intentieovereenkomst tussen gemeente Rotterdam, de Nieuwe Unie, AM en Bouwfonds
Najaar 2003	Bouwfonds besluit niet langer deel te nemen aan het project
Februari 2004	Ondertekening "Ondernemingsplan WOM Tarwewijk"
April 2004	Ondertekening "Samenwerkingsovereenkomst WOM Tarwewijk"
November 2004	Oprichting van de "Wijkontwikkelingsmaatschappij Tarwewijk Beheer B.V."
December 2004	Ondertekening van de "Overeenkomst tot het aangaan van een Commanditaire Vennootschap"

Deze vier partijen hebben in het jaar 2002 gezamenlijk plannen ontwikkeld teneinde de haalbaarheid van de benodigde fysieke ingrepen binnen de Tarwewijk te onderzoeken. Al snel werd duidelijk dat alleen bij een gezamenlijke inzet en betrokkenheid een goed resultaat haalbaar zou zijn. Afstemming tussen fysieke, sociale en economische aspecten van de herstructurering van de Tarwewijk was van belang om de herstructurering van de wijk te laten slagen. Om de gezamenlijke inzet en betrokkenheid te waarborgen werd een vorm van publiek-private samenwerking noodzakelijk geacht. De idee was dat herstructurering van de Tarwewijk alleen dan kans van slagen zou hebben wanneer de verantwoordelijke partijen betrokken zijn en mede risico dragen. Met name de gemeente wilde dat private partijen zouden gaan delen in het dragen van de risico's. De oprichting van een wijkontwikkelingsmaatschappij was al gauw een populaire optie omdat hierdoor een subsidie (€4,6 miljoen) van het ministerie van VROM verkregen kon worden. Bovendien was het voor de aankoop van de panden van belang dat dit geregisseerd en planmatig zou verlopen, om prijsopdrijvingen of verkeerde publiciteit te voorkomen. Het overleg tussen de partijen resulteerde op 4 december 2002 in de ondertekening van een intentieovereenkomst waarin is afgesproken dat de haalbaarheid van de plannen en de opzet van de samenwerking verder zouden worden onderzocht en uitgewerkt.

Ronde 2: uitwerking van de samenwerkingsplannen 2002-2004

Voor de samenwerking zijn twee randvoorwaarden opgesteld. Ten eerste zou de WOM zich uitsluitend bemoeien met fysieke ingrepen. Met name de private partijen wilden zich niet identificeren met de sociale problematiek in de Tarwewijk. De sociale problematiek – met name het veiligheidsvraagstuk – was in de Tarwewijk zo groot dat de politiek deze op onorthodoxe wijze wilde aanpakken. Hierbij zijn soms de grenzen van het recht opgezocht. Het was daarom voor de marktpartijen niet aantrekkelijk om hier al te veel mee geassocieerd te worden. De WOM pakt de wijk daarom fysiek aan terwijl de gemeente verantwoordelijk is voor het flankerend beleid. Ten tweede moesten de projecten financieel rendabel zijn. Dit betekent dat er geen projecten worden aangepakt die naar verwachting onvoldoende rendement opleveren. De consequentie hiervan is dat de WOM in eerste instantie acht projecten aanpakt en dat er drie projecten voorlopig niet gerealiseerd zullen worden omdat deze onrendabel blijken te zijn.

Gedurende het jaar 2003 zijn de plannen van de PPS geoptimaliseerd en is overleg gevoerd met de gemeente over het programma en de beschikbare subsidies. Het tekort op de grondexploitatie is in die periode flink teruggebracht. Wel werd duidelijk dat het maken van afspraken over alle projecten onhaalbaar was omdat de beschikbare subsidies vanuit Rijk en gemeente hiervoor ontoereikend waren. Om die reden is het programma in twee fasen opgeknipt. De projecten in de eerste fase kunnen met de toegezegde subsidies vanuit IPSV, ISV 2 en de Hotspot-gelden naar verwachting met een budgettair neutrale grondexploitatie worden uitgevoerd. Dit geldt vooralsnog niet voor de andere projecten die in een mogelijke tweede fase zullen worden aangepakt. De afspraken die in deze periode van de oprichting van de WOM Tarwewijk worden gemaakt, zijn vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. Bouwfonds heeft in het najaar van 2003 besloten niet langer deel te nemen in het project omdat deze partij het risico te groot achtte. Volgens sommige respondenten was de grondexploitatie financieel niet op orde en is Bouwfonds om die reden uit de samenwerking gestapt. AM heeft – hoewel men wist dat de grondexploitatie niet waterdicht was – de samenwerking wel voortgezet omdat ze een succes wilde maken van de samenwerking met de gemeente en de woningcorporatie.

De PPS bestaat dus uit drie partijen: de gemeente Rotterdam, AM en de Nieuwe Unie. In de samenwerkingsovereenkomst (april 2004) zijn vrij gedetailleerde juridische afspraken vastgelegd ten aanzien van de taken van de nieuw op te richten wijkontwikkelingsmaatschappij en ten aanzien van de verantwoordelijkheden van de drie participerende partijen (zie §3). Naast de samenwerkingsovereenkomst hebben de drie partijen ook een Ondernemingsplan WOM Tarwewijk opgesteld (februari 2004). Hierin hebben de partijen hun afspraken ten aanzien van de organisatievorm, het planproces, de financiën en de communicatie vastgelegd. De samenwerkingsovereenkomst vormt daarmee de juridische inkadering van de WOM terwijl het Ondernemingsplan WOM Tarwewijk geldt als werkplan. In het ondernemingsplan wordt de volgende doelstelling of missie van de WOM Tarwewijk gepresenteerd:

“Doel is de wijk te herstructureren tot een woonwijk met meer toekomstperspectief middels een langjarige gebiedsexploitatie. Door herstructurering zal de wijk op sociaal, economisch en fysiek gebied een gedifferentieerde woonwijk moeten worden met woningtypen in huur en koop, in diverse prijssegmenten en woonmilieus.”

Uiteindelijk zijn aan het eind van 2004 de WOM Tarwewijk CV met als beherend vennoot de WOM Tarwewijk Beheer B.V. opgericht. Op deze wijze wilden de drie participerende partijen – woningstichting De Nieuwe Unie, AM Grondbedrijf en de gemeente vertegenwoordigd door het OBR – de gewenste integrale aanpak bewerkstelligen en strategieën voor verwerving en herstruc-

turing afstemmen. Hoe deze organisatie precies is vormgegeven komt in de volgende paragraaf aan de orde.

Met betrekking tot de financiën is het zo dat geregeld dat de drie partijen zelf geen enkel risico hebben genomen. Al het geld waar aankopen mee gedaan worden is afkomstig van derden. De WOM heeft een groot aantal inkomende geldstromen. Naast een lening bij de bank, een subsidie van het ministerie van VROM (€4,6 miljoen), een subsidie van €15 miljoen uit het Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing, een bijdrage uit de Hotspot-gelden en een bijdrage van de gemeenteraad van €10 miljoen, heeft de gemeente ook €8,4 miljoen geïnvesteerd in particuliere woningverbetering. In totaal gaat het om een bedrag van €80 miljoen.

Ronde 3: Start werkzaamheden, uitvoering projecten 2004-2007

In 2004 is de WOM Tarwewijk gestart met het uitvoeren van de projecten (zie tabel 6.4). De start van de WOM kende echter vrij veel vertraging. Dit had een aantal redenen. In de eerste plaats was er sprake van een moeizame werkrelatie tussen de drie vertegenwoordigers/directeuren van de drie deelnemende organisaties. Eén van de respondenten spreekt over cultuurverschillen en geeft aan dat de drie partijen voortkomen uit verschillende “bloedgroepen” (overheid, maatschappelijk middenveld en private sector). Dit, gekoppeld aan een smal mandaat voor de directeur van de WOM, zorgde voor vertraging. De directeur moest bij de start voor iedere investering of aankoop van een pand drie handtekeningen verzamelen van de participerende partijen. Eén van de respondenten geeft aan dat dit in principe niet problematisch hoeft te zijn zolang de samenwerking en de chemie tussen de personen in de directie maar goed is. Helaas was dit onvoldoende het geval. Bovendien waren de partijen het niet helemaal eens over waar het naartoe moest met de Tarwewijk. Iedereen was er van overtuigd dat er snel en daadkrachtig ingegrepen moest worden, maar hoe dit financieel (via de grondexploitatie) en praktisch (type en grootte van de huizen) vormgegeven moest worden, was geen overeenstemming over.

Tabel 6.4: Fysiek programma WOM Tarwewijk

Project	Omschrijving	Oude woningen	Nieuwe woningen	Start/prognose
1. Dorchtselaan	Aankoop, renovatie en verkoop van woningen	150	150	2004
2.1 Bas Jungeriusstraat I	Aankoop, renovatie en samenvoeging van woningen	75	50	2005
2.2 Bas Jungeriusstraat II	Aankoop, renovatie en samenvoeging van 15 woningen tot 5 sociale pensions	15	5	2005
3. Heinenoord	Aankoop, renovatie en samenvoeging tot woningen en commerciële ruimten	71	39	2005
4. Wevershoekstraat	Aankoop, renovatie en samenvoeging van woningen	36	26	2006
5. Kater	Sloop-nieuwbouw van woningen	114	35	2006
6. Hellevoet	Sloop-nieuwbouw en realisatie van appartementen	6	37	2008
7. Millinx-Zuid doorbraak	Sloop-nieuwbouw, realisatie maisonnettes en beneden-bovenwoningen	25	45	2007
8. Wevershoekplein	Nieuwbouw		164	2009
Totaal		ca. 490	ca. 550	

Bron: Ondernemingsplan WOM Tarwewijk, februari 2004, p. 13.

In de tweede plaats blijkt de WOM moeite te hebben om grip te krijgen op de activiteiten of werkprocessen van de deelnemende partijen. In alle gesprekken die met de verschillende partijen zijn

gevoerd, komen duidelijke voorbeelden over tafel die dit voor iedere partij bevestigen. Zo heeft de gemeente de taak om de plannen van de WOM te faciliteren. Het bleek echter lastig om het “*veelkoppige monster van de gemeente*” te temmen. Zo strooide het gemeentelijk parkeerbeleid (1,7 parkeerplek per woning) roet in het eten bij project 2 de Kater. Ook bij project 5 Heinenoordstraat kon geen sloop-nieuwbouw gepleegd worden omdat dan een parkeergarage onder het complex gebouwd moest worden en dat zou te duur worden. Het lukte de vertegenwoordigers van de gemeente die bij de WOM betrokken waren niet om dit soort (bureaucratische) oneffenheden glad te strijken. Voor de Nieuwe Unie geldt dat deze partij verantwoordelijk is voor het inventariseren van de op te knappen woningen. De woningcorporatie heeft echter een capaciteitsprobleem en te weinig ervaring met een aantal van de activiteiten die deze partij uit moet voeren. De Nieuwe Unie accepteert echter niet dat een andere partij deze taken overneemt waardoor de WOM genoodzaakt is te wachten totdat dNU haar zaken op orde heeft. Volgens een aantal respondenten veroorzaakt AM ten slotte vertraging doordat deze partij de marketing van de te verkopen panden niet goed genoeg verzorgd terwijl dit nu juist een activiteit is waarvoor een marktpartij bij de herstructurering betrokken wordt.

In de laatste plaats is de WOM Tarwewijk tegen het probleem aangelopen dat het lastig blijkt de opgeknapte panden tegen een goede prijs te verkopen. Hierdoor komt er te weinig geld binnen om nieuwe panden op te kopen en op te knappen en is in het begin van 2006 de WOM in de financiële problemen gekomen. De directeur van de WOM heeft in november van dat jaar een brief naar de gemeente gestuurd met daarin de aankondiging van het besluit om te temporiseren. Momenteel gaat het volgens de betrokkenen beter met de afstemming en samenwerking tussen de drie partijen, maar gaat de uitvoering van projecten nog steeds vrij moeizaam.

Bijlage 9: Gouden Regels voor sociaal fysieke projecten

De Provincie Utrecht heeft in het project Nieuw Wonen geprobeerd om een tweetal wijken in de provincie, één bestaande wijk die hergestructureerd moest worden (Ondiep) en één nieuwbouwwijk (Veenendaal-Oost), levensloopbestendig te maken. De leerervaringen van dit project heeft de provincie bijgehouden op de website www.lerenvanondiep.nl en daarnaast is er in december 2006 een boekje gemaakt waarin 10 gouden regels voor sociaal fysieke projecten zijn opgesteld (Gouden Kansen, Leren van Nieuw Wonen). Hoewel ik voor deze scriptie behoorlijk wat rapporten van de VROM-raad, het SCP, het KEI-centrum en essays van wetenschappers heb bestudeerd, zijn alleen deze “gouden regels” van praktische en direct toepasbare aard. Ik wil de lezer deze wijze lessen niet onthouden.

1. Wees ambitieus, het is de drijfveer voor het proces
2. Zorg voor een projectleider. Iemand met afstand, gezag, vertrouwen en gedrevenheid als aanjager van het proces
3. Ontwerpen is een interactief proces
4. de projectleider schakelt tussen strategisch en uitvoerend niveau, korte en lange termijn en tussen inhoudelijke elementen
5. Verbind in het ontwerp inhoudelijke elementen met elkaar en zorg voor verrassende combinaties van partners en plannen. Het is integraal
6. Structureer het proces en neem de ontwerpers mee in de fasering. Durf de fasering aan te passen als dat nodig is
7. Breng voortdurend de risicofactoren voor inhoud en proces in beeld. Gebruik bestuurlijke besluitvorming om tempo te houden
8. Leg tussentijdse resultaten vast in bestuurlijke besluiten en overeenkomsten en vier die
9. Creer draagvlak voor plannen bij instellingen, organisaties en bewoners door middel van raadpleging
10. Zorg voor aansprekende communicatie- en participatiemiddelen.