

Gebiedsgericht werken in Rotterdam

Een onderzoek naar organiserend vermogen

Eva van Beek & Irma Bijl-Rodenburg



Gebiedsgericht werken in Rotterdam

Een onderzoek naar organiserend vermogen

Masterscriptie

Master of Science Bestuurskunde
Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit Sociale Wetenschappen

Rotterdam, augustus 2008

Eva van Beek
Studentnummer: 306926

Irma Bijl-Rodenburg
Studentnummer: 285386

Begeleider: Prof. dr. ing. G.R. Teisman
Tweede lezer: Dr. J. Edelenbos

Voorwoord

Dit onderzoeksrapport is de weergave van een intensief onderzoek naar organiserend vermogen, oftewel integrale visievorming en strategische samenwerkingsbereidheid.

Bijna een jaar geleden werd de basis gelegd voor onze (strategische) samenwerking. Het was tijdens de introductieweek in september 2007 van het masterjaar van de parttime Master Bestuurskunde dat wij elkaar ontmoetten.

Wij hadden beide de ambitie om als sluitstuk van onze studie bestuurskunde een scriptie af te leveren waar we trots op konden zijn. Wij menen daar zeker in te zijn geslaagd.

Als (aankomend) bestuurskundigen waren we geïnteresseerd in en verwonderd over de wijze waarop in Rotterdam het gebiedsgericht werken geïntroduceerd werd. Vanzelfsprekend moest het een wetenschappelijk onderzoek zijn met een bestuurskundig karakter. We studeren tenslotte af als bestuurskundigen. De verleiding is echter groot, als je beide werkzaam bent voor de gemeente Rotterdam, om je mee te laten slepen door de Rotterdamse agenda. Wij zijn echter niet in deze valkuil getrap en hebben met dit onderzoek het nadeel omgezet in een voordeel. Vanuit onze kennis (en kennissen) van de Rotterdamse context hebben we goed gebruik kunnen maken. Wij willen al deze collega's en ook de geïnterviewden van diverse organisaties hartelijk danken voor hun bijdrage aan ons onderzoek.

Ook onze afstudeerbegeleider Geert Teisman heeft ons scherp gehouden. Al vanaf de eerste kennismaking, het introductiecollege voor het masterjaar, was duidelijk dat hij kritisch was ten opzichte van Rotterdam. Hij noemde Rotterdam zelfs tragisch, omdat de stad erg op zichzelf is en de problemen zelf op wil lossen. De typering van Teisman van de Rotterdamse gedragslijn "we moeten eerst zelf even onze problemen oplossen, voordat we samen kunnen werken" was voor ons zo prikkelend, dat wij hem vroegen om onze afstudeerbegeleider te zijn. We zijn hem dankbaar voor de inspiratie en richting die hij ons bood.

Ook willen wij onze tweede lezer Jurian Edelenbos bedanken voor zijn interesse in ons verhaal en zijn zeer bruikbare aanwijzingen.

Een studie naast je baan vraagt veel van jezelf, maar ook van je partner en andere dierbaren. Je hebt immers gedurende twee jaar minder tijd en aandacht voor hen. Onze dank gaat daarom ook uit naar onze vrienden en familie, maar vooral naar onze mannen Paul en Jeroen.

Ondanks dat wij ons niet mee hebben laten slepen door de Rotterdamse agenda, verwachten wij wel een zinvolle bijdrage te hebben geleverd aan het gebiedsgericht werken met onze inzichten over de aanpak van complexe problemen. Wij hebben immers wel het beste voor met onze stad. Daarnaast verwachten wij met deze rapportage ook een kleine bijdrage te hebben geleverd aan de verdere ontwikkeling van de theorie van het organiserend vermogen.

We hopen dan ook van harte dat onze aanzet, op aangeven van Geert Teisman, tot een context afhankelijke interventiemethode navolging krijgt, zowel in de bestuurskunde als in de Rotterdamse praktijk.

Eva van Beek en Irma Bijl-Rodenburg, augustus 2008

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	2
Inhoudsopgave.....	3
1 Inleiding.....	5
1.1 Aanleiding.....	5
1.1.1. Gebiedsgericht werken buiten Rotterdam	5
1.2 Probleemstelling	6
1.2.1. Deelvragen	7
1.3 Onderzoeksopzet	9
2. Theoretisch kader.....	10
2.1 Inleiding	10
2.2 Complexe problemen.....	10
2.2.1 Netwerkmaatschappij.....	10
2.2.2. Kenmerken complexe problemen.....	11
2.2.3 Aanpak complexe problemen.....	12
2.3. Organiserend vermogen	13
2.4 Integrale visievorming.....	15
2.4.1 Niveaus van integrale visievorming.....	18
2.4.2 Oorzaken voor meer of mindere integrale visievorming	19
2.5 Strategische samenwerkingsbereidheid.....	21
2.5.1 Samenwerking vanuit een economische en bedrijfskundige benadering.....	21
2.5.2 Samenwerking vanuit een netwerk- en complexiteitsbenadering	22
2.5.3 Typologie van samenwerking.....	24
2.5.4 Succesfactoren voor strategische samenwerkingsbereidheid	26
3. Complexe problemen in Rotterdam	29
3.1 Inleiding	29
3.2 Herstructurering Hoogvliet	29
3.2.1 Het probleem	30
3.2.2. Betrokken partijen	31
3.2.3 De aanpak	32
3.3 Overschie: wijkaanpak Kleinpolder	36
3.3.1 Het probleem	37
3.3.2 Betrokken partijen	37
3.3.3 De aanpak	38
3.4 Pendrecht zet door!	42
3.4.1. Het probleem	43
3.4.2. Betrokken partijen.....	43
3.4.3. De aanpak	44
3.5 Veiligheidsaanpak Oude Noorden	48
3.5.1. Het probleem	49
3.5.2. Betrokken partijen.....	51
3.5.3. De aanpak	51
4. Analyse	56
4.1 Inleiding	56
4.2 Analyse Hoogvliet.....	56
4.2.1 Integrale visievorming	56
4.2.2. Strategische samenwerkingsbereidheid.....	58
4.3 Analyse aanpak Kleinpolder in Overschie.....	59
4.3.1 Integrale visievorming	59
4.3.2 Strategische samenwerkingsbereidheid.....	61
4.4 Pendrecht zet door!	62
4.4.1 Integrale visievorming	63
4.4.2 Strategische samenwerkingsbereidheid.....	65

4.5 Analyse Oude Noorden	66
4.5.1 Integrale visievorming	66
4.5.2 Strategische samenwerkingsbereidheid	67
4.6 Context onafhankelijke en afhankelijke factoren	68
4.6.1 Overeenkomsten en verschillen	68
4.6.2 Context afhankelijke interventie methode.....	69
5. Beantwoording onderzoeksvraag en conclusies	73
5.1 Beantwoording centrale vraag en deelvragen	73
5.2 Conclusies	76
Literatuur	77
Interviews	79
Overige documenten	80
Websites	81
Vragenlijst diepte-interviews	82
Bronvermelding gebruikte foto's	84

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De aanleiding voor dit onderzoek is het uitgangspunt van het collegebestuur van de gemeente Rotterdam om gebiedsgericht werken in te voeren. In het Collegeprogramma 2006-2010 geeft het college niet alleen aan wat de prioriteiten voor de komende jaren zijn, maar ook hoe die prioriteiten gerealiseerd moeten worden.

De problemen waar Rotterdam mee te maken heeft, worden steeds complexer. Deze problemen kenmerken zich door een groot aantal betrokken partijen en hun onderlinge afhankelijke relaties. In steeds meer situaties is de inzet van partners van buiten de gemeentelijke organisatie nodig. De gemeente kan de problemen niet alleen oplossen en is daardoor afhankelijk van de inzet van derden waaronder scholen en schoolbesturen, politie, woningbouwcorporaties, welzijnsinstellingen etc. Tussen deze partijen is een goede samenwerking vereist om tot de gewenste resultaten te komen. Bovendien kenmerken de problemen in de stad zich door het ontbreken van een standaard verschijningsvorm. De situatie verschilt per wijk zodat iedere wijk vraagt om een eigen aanpak en inzet. De oplossing volgens het college voor deze complexe problemen is gebiedsgericht werken.

Onder gebiedsgericht werken verstaat men: *het werken vanuit de opgaven van de wijk, samenwerken met burgers, ondernemers en alle partners die in de wijk actief zijn om te komen tot het ontwikkelen, uitvoeren en implementeren van beleid dat aansluit bij de specifieke kenmerken en vraagstukken van het betreffende gebied en de doelgroepen in dat gebied.* (Nota gebiedsgericht werken: de uitvoering, 2007 p. 1).

De gemeente Rotterdam constateert dat gebiedsgericht werken niet nieuw is. Er zijn vele ervaringen opgedaan met verschillende initiatieven in Rotterdam. Het college wil voor de realisatie van haar doelstellingen in plaats van op zichzelf staande initiatieven dat de hele gemeente gebiedsgericht werkt, zodat problemen effectief aangepakt kunnen worden in samenwerking met alle partners. Om deze samenwerking met externe partners vorm te geven is een heldere taakverdeling binnen de eigen organisatie noodzakelijk, aldus het college.

1.1.1. Gebiedsgericht werken buiten Rotterdam

De aandacht in Rotterdam voor gebiedsgericht werken staat niet op zichzelf. Niet alleen in Rotterdam maar ook in andere steden is de roep om op een adequate manier hardnekkige complexe problemen op te lossen groot. Op verschillende plekken ontstaan problemen van sociale maatschappelijke en economische aard, zoals hoge werkloosheid onder bepaalde bevolkingsgroepen, onveiligheid in wijken, afbrokkelende cohesie en verpaupering in de stad.

Zowel de aard van de problemen als de betrokkenheid van een veelheid aan partijen vraagt om een nieuwe manier van werken. Deze grootstedelijke problemen doorkruisen meerdere beleidsvelden. Langzamerhand is in Nederland het besef doorgedrongen dat alleen fysieke maatregelen niet tot een betere leefomgeving leiden. Daarnaast gaan deze complexe problemen samen met een toename van het aantal relevante betrokken partijen. De huidige problemen kunnen zelden in zijn geheel door één partij in Nederland worden opgelost. Bestuurslagen moeten met elkaar en met (maatschappelijke) partners samenwerken om te komen tot een passende oplossing. Samenwerking vormt daarom een voorwaarde voor succesvol beleid. Complexe problemen vragen ook om steeds meer maatwerk. Terwijl de maatschappij in toenemende mate onderhevig is aan invloeden van internationalisering, is een trend waar te nemen op lokaal niveau van decentralisering. Problemen moeten lokaal aangepakt worden.

Zowel op stedelijk als op rijksniveau staat de aanpak van complexe problemen op de agenda. Echter, op rijksniveau richt de aandacht zich op de gebrekkige uitvoering van het beleid op lokaal niveau. Op stedelijk niveau ergert men zich aan de overproductie van beleid en regels door de rijksoverheid. Met als gevolg een oerwoud aan plannen en projecten. Bij steden leeft steeds meer de noodzaak om actie te ondernemen om de complexe stedelijke problematiek tegen te gaan. 'Doen!', is meer en meer het credo wat door de stadhuizen galmt. De nadruk ligt niet op de incidentele ingrepen, maar wordt er veel meer gesproken in termen van transities, doorbraken en trendbreuken op weg naar een duurzame samenleving. Hoe deze omschakeling vorm moet worden gegeven is bij velen nog een proces van "learning in progress" (Tops, NRC Handelsblad, 18 juni 2007).

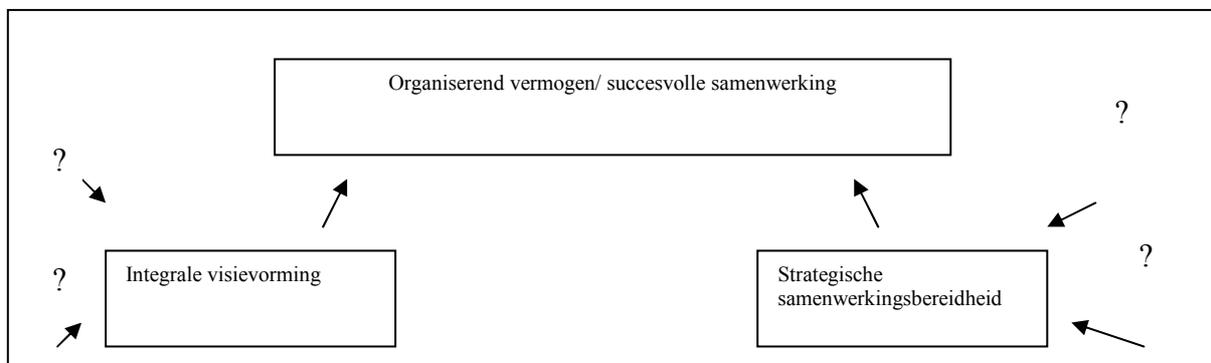
Gebiedsgericht werken gaat dus over samenwerking tussen van elkaar afhankelijke partijen en het samen oplossen van een complex probleem. Met andere woorden gebiedsgericht werken gaat over het vermogen om te organiseren. Maar hoe geef je dit vorm? Met andere woorden: Op welke manier kan het stadsbestuur van de gemeente Rotterdam het organiserend vermogen van de stad versterken? En wat zijn daarvoor de aangrijpingspunten?

1.2 Probleemstelling

Complexe problemen kenmerken zich door een veelheid aan betrokken partijen die door samenwerking ieder een bijdrage moeten leveren aan de oplossing. Gebiedsgericht werken gaat dus eigenlijk over het vermogen van partijen om te organiseren. Voor het oplossen van complexe problemen is organiserend vermogen nodig.

Van den Berg, Braun en Otgaar (2002) hebben de theorie van organiserend vermogen uitgewerkt. Deze theorie gaat uit van de veronderstelling dat de inspanningen van samenwerkingsverbanden tussen partijen de ontwikkeling van een stad kunnen beïnvloeden. Het gaat hierbij om het vermogen om samen met relevante belanghebbenden een probleem op te lossen gericht op een duurzame ontwikkeling van de stad. Deze gezamenlijke aanpak bestaat uit het proces van integrale visievorming en de aanwezigheid van strategische samenwerkingsbereidheid. Organiserend vermogen uit zich dus in een succesvolle samenwerking en komt tot stand als gevolg van samenwerkingsbereidheid en integrale visievorming, waarop lokale omstandigheden van invloed zijn.

Een goede samenwerking is daarom volgens de theorie van het organiserend vermogen afhankelijk van de aanwezigheid van een integrale visie, strategische samenwerking en factoren die de samenwerkingsbereidheid en visievorming beïnvloeden (Van den Berg e.a. 2002, p.2), zie figuur 1.



Figuur 1: Organiserend vermogen bij de aanpak van complexe problemen

Dit lijkt op het eerste gezicht een heldere theorie. Op dit moment ontbreekt het echter nog aan systematisch inzicht en empirisch bewijs voor deze theorie. Het concept organiserend

vermogen geeft aan waaraan een samenwerking moet voldoen, maar biedt nog geen inzichten in hoe dit vermogen tot stand komt in een complexe context als de stad.

We zijn benieuwd of er inderdaad sprake is integrale visievorming en strategische samenwerkingsbereidheid bij de aanpak van complexe problemen en richten we ons op de vraag hoe organiserend vermogen tot stand komt. Aan de hand van vier praktijkvoorbeelden uit Rotterdam zoomen we in op integrale visievorming en strategische samenwerkingsbereidheid. Deze vier praktijkvoorbeelden zijn:

1. Herstructurering Hoogvliet
2. Wijkaanpak Kleinpolder in Overschie
3. Pendrecht zet door!
4. Veiligheidsaanpak Oude Noorden

Dit leidt ons tot de volgende centrale vraagstelling:

In welke mate zijn er al vormen van integrale visievorming en strategische samenwerkingsbereidheid waar te nemen in Rotterdam en in hoeverre spelen deze een rol bij de aanpak van complexe problemen?

Onze aandacht richt zich dus enerzijds op de vraag in welke mate er sprake is van integrale visievorming en strategische samenwerkingsbereidheid bij de aanpak van complexe problemen als de te verklaren variabelen. En anderzijds onderzoeken we welke factoren de aanpak van complexe problemen beïnvloeden als de verklarende variabelen.

1.2.1. Deelvragen

Voor het beantwoorden van de bovenstaande vraagstelling hanteren wij drie onderzoeksobjecten: complexe problemen, integrale visievorming en strategische samenwerkingsbereidheid. Per onderzoeksobject formuleren we deelvragen.

Complexe problemen

Dit onderzoek richt zich op de aanpak van complexe problemen en in het bijzonder de problemen in Rotterdam. Ons eerste onderzoeksobject bestaat daarom uit “complexe problemen”.

- *Wat maakt maatschappelijke vraagstukken tot complexe problemen?*
- *Welke eisen stellen complexe problemen aan de aanpak van deze problemen?*

Integrale visievorming

Het tweede onderzoeksobject is de “integrale visievorming”. Vanuit de theorie van het organiserend vermogen wordt gesteld dat integrale visievorming essentieel is voor de aanpak van complexe problemen. Van belang is als eerste om te weten wat een integrale visie is en hoe deze tot stand komt. Vervolgens willen we weten wat de invloed van een integrale visie is op de aanpak. Echter, de mate waarin er een integrale visie aanwezig is kan verschillen. Dit leidt tot de volgende deelvragen:

- *Wat voor invloed hebben de meer integrale visies en de minder integrale visies op de aanpak en hoe draagt deze aanpak bij aan het hanteerbaar maken van de complexe problemen?*
- *Welke factoren beïnvloeden een meer integrale visievorming?*

Strategische samenwerkingsbereidheid

Integrale visievorming is een proces, waarbij de inhoud centraal staat. Een integrale visie zegt echter nog niets over de uitvoering. Daarmee komen wij op ons derde onderzoeksobject “strategische samenwerkingsbereidheid”. Dit zegt namelijk iets over het handelen van de betrokken partijen. Hiervoor is het ten eerste van belang om te bepalen wat voor (strategische) samenwerkingsvormen er zijn, hoe deze samenwerking verloopt en hoe deze samenwerking te beïnvloeden is.. Dit leidt tot de volgende deelvragen:

- *Welke vormen van strategische samenwerking en een meer zelfstandige taakgerichtheid zijn te onderkennen?*
- *Welke factoren beïnvloeden een meer strategische samenwerking?*

Aan de hand van voorbeelden uit de Rotterdamse praktijk vullen we de theorie van het organiserend vermogen verder aan. De voorbeelden zijn:

1. Herstructurering Hoogvliet: Eind vorige eeuw kenmerkte deze Rotterdamse deelgemeente zich door leegstand, hoge werkeloosheid en drugs- en criminaliteitsproblemen. Deze cumulatie van problemen bracht Hoogvliet als gebied hoog op de bestuurlijke agenda. Partijen wisten elkaar te vinden om te werken aan de veiligheid en leefbaarheid van Hoogvliet.
2. De wijkaanpak Kleinpolder: De wijk Kleinpolder in de deelgemeente Overschie kenmerkt zich als een naoorlogse wijk, waarbij sprake is van een verslechterde leefsituatie mede door de aanwezigheid van de snelwegen A13 en A20. De aanpak in Overschie heeft geleid tot een integrale gebiedsvisie die gedragen wordt door betrokken partijen.
3. Pendrecht zet door!: Ook de naoorlogse wijk Pendrecht in Rotterdam Zuid kenmerkt zich door een opeenstapeling van problemen van sociaal, fysieke en economische aard. In 2005 is de aanpak Pendrecht zet door vastgesteld, een programma waarmee de wijk Pendrecht integraal verbeterd wordt.
4. Veiligheidsaanpak Oude Noorden: De wijk stond bekend als onveilige wijk. Het oude Noorden kenmerkte zich door een hoog aantal incidenten en de bewoners gaven aan zich onveilig te voelen in de eigen buurt. De veiligheidsaanpak in deze wijk heeft ervoor gezorgd dat de wijk op de veiligheidsindex uit de rode cijfers is gekomen.

Aan de hand van deze vier voorbeelden formuleren we de volgende deelvragen:

- *Hoe worden de complexe problemen in Hoogvliet, Overschie, Pendrecht en het Oude Noorden aangepakt?*
- *Hoe verloopt de visievorming in Hoogvliet, Overschie, Pendrecht en het Oude Noorden en waar is sprake van een meer en waar van een minder integrale visievorming?*
- *Hoe verloopt de samenwerking in Hoogvliet, Overschie, Pendrecht en het Oude Noorden en welke invloed hebben deze aanpakken op het hanteerbaar maken van de complexe problemen in Hoogvliet, Overschie, Pendrecht en het Oude Noorden?*

1.3 Onderzoeksopzet

Dit onderzoek bestaat uit een theoretisch en een empirisch deel. Enerzijds willen we met ons onderzoek immers een bijdrage leveren aan de theorie van Organiserend vermogen en anderzijds zijn we op zoek naar empirisch bewijs voor deze theorie.

In het theoretische deel van ons onderzoek geven we inhoud aan de drie onderzoeksobjecten: complexe problemen, integrale visievorming en strategische samenwerkingsbereidheid.

Het empirische deel van ons onderzoek is een ex ante onderzoek. De samenwerkingsverbanden hebben in het verleden plaatsgevonden. De gegevens zijn verzameld aan de hand van literatuuronderzoek, documenten en interviews. Er is naar gestreefd om een zo goed mogelijk beeld te geven van het proces. Hiervoor zijn drie interviews per case afgenomen, in totaal 12 interviews. In de rapportage van dit onderzoek zijn onderdelen van de interviews terug te vinden, maar geen letterlijke verslagen.

Na een beschrijving van het probleem per casus, zoomen we in op het proces van de strategische samenwerking en integrale visievorming tussen de belangrijkste partijen die betrokken zijn bij de vier voorbeelden in Rotterdam. We beschrijven we hoe het proces van strategische samenwerkingsbereidheid en integrale visievorming verloopt en hoe zich dit uit in de aanpak van de complexe problemen bij deze voorbeelden. Vervolgens bepalen we de mate van integrale visievorming en samenwerkingsbereidheid. Tot slot willen we verklaren hoe het komt dat strategische samenwerkingsbereidheid en integrale visievorming ontstaat. Hiervoor gaan we op actor niveau op zoek naar factoren die van invloed zijn op de strategische samenwerking en integrale visievorming en toetsen we of deze factoren van invloed zijn geweest op de actoren.

In dit onderzoek hanteren we de volgende uitgangspunten, oftewel axioma's:

- We nemen ten eerste aan dat voor de aanpak van complexe problemen organiserend vermogen nodig is.
- Ten tweede nemen we aan dat voor organiserend vermogen integrale visievorming en strategische samenwerkingsbereidheid noodzakelijk zijn.
- Ten derde nemen we aan dat in de vier Rotterdamse voorbeelden organiserend vermogen aanwezig is. Daarom nemen we aan dat er ook sprake is van integrale visievorming en strategische samenwerkingsbereidheid.

2. Theoretisch kader

2.1 Inleiding

Wij stellen dat voor het oplossen van complexe problemen organiserend vermogen nodig is. Organiserend vermogen houdt in het vermogen van partijen om strategisch samen te werken. Dit vermogen wordt bepaald door de inspanningen die partijen plegen om samen tot een succesvolle aanpak te komen. Deze gezamenlijke aanpak wordt gekenmerkt door een proces van integrale visievorming en de aanwezigheid van strategische samenwerkingsbereidheid. Organiserend vermogen uit zich in een succesvolle samenwerking en komt tot stand als gevolg van samenwerkingsbereidheid, integrale visievorming over het probleem en is afhankelijk van lokale omstandigheden.

In dit hoofdstuk werken we de drie onderzoeksobjecten: complexe problemen, integrale visie en strategische samenwerkingsbereidheid verder uit.

2.2 Complexe problemen

Voordat we ingaan op de theorie over het organiseren van samenwerkingsrelaties bij complexe problemen, zoomen we hier eerst in op de veranderende situatie waarin de publieke sector zich bevindt. Als eerste komt het ontstaan van de netwerkmaatschappij aan bod. Vervolgens bespreken we de aanpak van complexe problemen in een netwerkmaatschappij en de eisen die deze problemen stellen aan de betrokken actoren. In deze paragraaf geven wij antwoord op de volgende deelvragen:

- *Wat maakt maatschappelijke vraagstukken tot complexe problemen?*
- *Welke eisen stellen complexe problemen aan de aanpak van deze problemen?*

2.2.1 Netwerkmaatschappij

De moderne samenleving kenmerkt zich als een netwerksamenleving (Castells, 1996). In deze netwerksamenleving zijn organisaties steeds meer afhankelijk van elkaar. Een aantal ontwikkelingen draagt hieraan bij. Allereerst de sterke opkomst van de ICT en digitalisering. Hierdoor vallen de ruimtelijke grenzen voor communicatie weg. Maar ook de globalisering zorgt voor het ontstaan van nieuwe verbanden en netwerken. Het verplaatsen van productieprocessen naar locaties met lage (arbeids)kosten leidt tot meer logistieke stromen naar die plaatsen waar consumptie plaatsvindt. Verder zorgt de toenemende individualisering voor het wegvallen van traditionele sociale verbanden. Deze worden vervangen worden door nieuwe tijdelijke gelegenheidsverbanden. In de directe omgeving zien overheden zich steeds meer geconfronteerd met mondige burgers en de opkomst van belangenpartijen.

Al deze ontwikkelingen dragen bij aan een toenemende complexiteit van de samenleving. De omgeving van zowel private als publieke organisaties wordt hierdoor complexer en zo ook de problemen waar deze organisaties zich mee geconfronteerd zien. De overheid moet zich hieraan aanpassen. De netwerksamenleving zorgt ervoor dat overheidsorganisaties sterk afhankelijk geworden zijn van de kennis, macht en middelen van andere partijen binnen en buiten de overheid. Maar ook globalisering en deterritorialisering leiden ertoe dat de overheid minder greep heeft op de economische, sociale en maatschappelijke ontwikkelingen. Een derde kenmerk is de rol van de omgeving. De omgeving kan niet meer genegeerd worden. De media en maatschappelijke organisaties spelen een belangrijke rol bij de opinievorming, waardoor het moeilijk is om terug te vallen op het primaat van de politiek of het algemeen belang. Het algemeen belang is in een geïndividualiseerde samenleving ook steeds moeilijker te bepalen. Dat we te maken hebben met een veelvoud aan waarden is een vierde kenmerk van de netwerksamenleving. Een vijfde kenmerk van de netwerksamenleving is de

transformatie van een hiërarchische basis naar een samenleving die meer gebaseerd is op onderhandeling. Deze transformatie heeft grote gevolgen voor de manier waarop organisaties omgaan met groepen en individuen en leidt tot nieuwe sturingsinstrumenten. Instrumenten als wet- en regelgeving blijken minder effectief, waardoor de roep om nieuwe instrumenten groter wordt. De nadruk komt daardoor meer te liggen op instrumenten die ruimte bieden voor samenwerking, zoals subsidies, contracten en convenanten. Een laatste kenmerk is dat de vooruitgang op het gebied van kennis en technologie in plaats van oplossingen niet per definitie leidt tot de oplossing van problemen, maar juist tot nieuwe problemen, risico's en onzekerheden (Beck, 1992).

2.2.2. Kenmerken complexe problemen

De hierboven geschetste ontwikkeling naar een netwerkmaatschappij is verbonden met het ontstaan van complexe problemen (Koppenjan en Klijn, 2004). Deze problemen zijn hardnekkig, komen in aantal steeds vaker voor en zijn niet eenvoudig op te lossen. Veelal kennen de problemen een lange doorlooptijd, zijn al langere tijd aanwezig en nemen niet af maar eerder toe. Of het nu gaat om het fileprobleem, de wachtlijsten in de gezondheidszorg of het verbeteren van de leefbaarheid in de wijken in de grote steden, steeds vaker blijken oplossingen keer op keer niet tot het gewenste resultaat te leiden. De reden hiervoor is dat deze problemen zich kenmerken door complexiteit, een hoge mate van onzekerheid kennen en moeilijk stuurbaar zijn. Hoewel ieder complex probleem een geheel eigen complexiteit en karakter kent, zijn er wel overeenkomsten te noemen (Rotmans, 2005).

Ten eerste zijn de problemen complex vanwege de aard van het probleem. Complexe problemen kennen meervoudige oorzaken en gevolgen, strekken zich uit over meerdere beleidsdomeinen en schaalniveaus en zijn stevig verankerd in onze maatschappelijke structuren en instituties (Rotmans, 2005). Zij kennen een integraal karakter. Voor lokale overheden is het integrale karakter van problemen een lastig gegeven, vanwege de verkokering van de organisatie. Diensten en afdelingen werken daardoor lastig samen.

Ten tweede zijn complexe problemen moeilijk te sturen door de betrokkenheid van veel partijen. Overheid, burgers en bedrijven zijn ieder op zichzelf niet in staat een complex probleem op te lossen. Zij hebben hulpbronnen nodig die zij niet zelf tot hun beschikking hebben. Deze bronnen kunnen bestaan uit formele en informele middelen zoals kennis, geld, organisatie en bevoegdheden, maar ook legitimiteit, mobilisatiemacht en autoriteit zijn te beschouwen als middelen.

Ten derde worden, als gevolg van de onderlinge afhankelijkheid, de traditionele grenzen tussen de publieke en private sectoren overschreden. Problemen houden niet op bij de grenzen van de organisatie, maar strekken zich uit over meerdere organisaties waardoor taken en verantwoordelijkheden niet ophouden bij de eigen organisatie.

Tot slot omschrijven Koppenjan en Klijn (2004) een complex probleem als een 'wicked problem' en voegen onzekerheid toe als een belangrijk kenmerk. Deze onzekerheid wordt veroorzaakt doordat er geen kant en klare oplossing voor het probleem voorhanden is. Een complex probleem manifesteert zich in een dynamische omgeving, waarbij veel actoren aanwezig zijn. Vanwege de betrokkenheid van meerdere actoren en hun afhankelijkheden, belangen en eigen percepties, verandert ook steeds de oplossing van een complex probleem. Dit brengt onzekerheid met zich mee. De uitkomst is niet van te voren te voorspellen.

Kort samengevat kenmerken complexe problemen zich door de volgende vier dimensies:

1. Integraliteit

Veel stedelijke problemen kennen een integraal karakter van sociale, fysieke en economische factoren. Deze factoren zijn van invloed op elkaar.

2. Wederzijdse afhankelijkheid

De aanpak van stedelijke problemen vraagt ook om de betrokkenheid van diverse organisaties vanwege het gebrek aan middelen. Partijen betrokken bij een complex probleem beschikken zelf niet over de nodige middelen, waardoor zij op zoek moeten gaan naar andere organisaties die wel over de benodigde bronnen beschikken. Ook hierdoor groeit de behoefte om samen te werken tussen overheid en andere organisaties.

3. Grensoverschrijding

Complexe problemen houden niet op bij de traditionele grenzen van een organisatie, gemeente of wijk. Stedelijke problemen kenmerken zich juist door het overschrijden van de grenzen. Dit betekent voor de bij aanpak van een complex probleem betrokken organisaties een uitbreiding van de kerntaken en verantwoordelijkheden.

4. Onzekerheid

Complexe problemen kenmerken zich ook door het bestaan van onzekerheid over de uitkomst en het verloop van het proces. Er zijn geen kant en klare oplossingen.

2.2.3 Aanpak complexe problemen

Als gevolg van het ontstaan van complexe problemen in de netwerkmaatschappij, heeft sturing door de overheid een heel ander karakter gekregen dan vroeger.

Sturing aan het begin van de vorige eeuw kenmerkte zich door een beperkte taakstelling van de overheid en een duidelijke scheiding tussen private en publieke organisaties. Er was sprake van een nachtwakersstaat en in deze optiek vond men dat de overheid niet overall voor verantwoordelijk was. Er was een heldere ministeriele verantwoordelijkheid en een gerichte verwevenheid van problemen en partijen. Na WO II werd de verzorgingsstaat opgebouwd en trok de overheid verantwoording naar zich toe, waarbij de nadruk lag op top-down sturing en een aanbodgericht model van overheidsvoorzieningen. Vanaf de jaren 80 van de vorige eeuw werd deze verzorgingsstaat weer afgebouwd.

De huidige maatschappij is continue aan verandering onderhevig. Bewoners zijn mondiger geworden en accepteren minder van de overheid. Daardoor verandert de rol van de overheid en moet deze tijdens het vormgeven van het beleidsproces steeds meer rekening houden met burgers en andere organisaties. Zo is steeds vaker de inzet van partners van buiten de gemeentelijke organisatie nodig. Tussen al deze partijen is een goede samenwerking vereist om tot de gewenste resultaten te komen. Vanwege deze ontwikkelingen voldoet de klassieke wijze van sturing niet meer.

Nederland kenmerkt zich als een consensus maatschappij en het polderdenken heeft geleid tot een hoge mate van participatie en inspraakrondes. Dit leidt tot breed gedragen oplossingen, maar is wel erg tijdrovend. Als gevolg van deze participatie zijn radicale oplossingen niet mogelijk. Nederland is slecht in staat om veranderingen door te voeren. Het poldermodel is ongeschikt gebleken om grote hardnekkige problemen, zoals de filebestrijding en de wachtlijsten in de zorg, te verminderen. Extra geld uitgeven voor deze problemen heeft tot nu toe nog niet geleid tot het oplossen van deze problemen. Rotmans (2005) stelt dat het polderdenken juist tot een toename van het aantal hardnekkige problemen heeft geleid. Met bestaand beleid zijn complexe problemen niet op te lossen.

Dit falen wordt ook door Pressman en Wildavsky (1973) onderkend. Zij zien dat er ondanks de vaak gunstige Ausgangssituatie voor het oplossen van problemen, zoals de beschikking

over voldoende financiële middelen er geen oplossing voor een probleem wordt gevonden. Zij zien een verklaring in de zogeheten “complexity of joint action”. Dit betekent dat er tijdens een beleidsproces tientallen beslismomenten zijn, die niet alleen de voortgang van het project ernstig belemmeren, maar ook in veel gevallen tot beslissingen hebben geleid, die niet met elkaar strookten als gevolg van de diversiteit van de betrokkenen en hun belangen.

Samengevat is er dus sprake van een meervoudige, samengestelde problematiek: de aard van de problemen is anders dan vroeger, de omgeving zelf is veranderd en de huidige wijze van besturen is onvoldoende toegesneden op de complexiteit van de samenleving. Complexe problemen veroordelen de actoren tot elkaar om samen te werken, maar het sturend vermogen laat nog veel te wensen over. De complexiteit en de daarmee samenhangende onzekerheid wordt onvoldoende onderkend door de betrokken partijen.

2.3. Organiserend vermogen

Complexe problemen vragen dus om een andere aanpak. Niet alle methoden voor het oplossen van complexe problemen zijn even geschikt. Zo hebben de meer klassieke methoden, zoals het verzamelen van informatie of top down sturing door de overheid minder effect. Het voortdurend verzamelen van meer informatie heeft geen nut als de actoren de beschikbare informatie verschillend interpreteren. Het verschil in probleemperecepties wordt immers niet opgepakt. Maar ook de klassieke top-downbenadering boekt in het geval van een complex probleem geen effect, omdat geen rekening gehouden wordt met de autonomie van betrokken partijen.

Oorzaken van het falen in de uitvoering worden meestal gezocht in de organisatie (verkokering, geen heldere structuur, te veel bureaucratie). De uitvoering blijft de achilleshiel van het openbaar bestuur. Om tot duurzame resultaten te komen is samenwerking nodig tussen partijen. Hierbij is het van belang dat de partijen zich niet verliezen in vrijblijvend gepraat, maar ook niet te snel tot actie komen. Oplossingen voor complexe problemen zijn zelden duurzaam wanneer, onder het motto “niet denken maar doen”, de partijen direct tot de uitvoering overgaan, zonder dat er sprake is van een samenhangende visie.

Volgens Van den Berg e.a. (2002) is voor het oplossen van complexe problemen organiserend vermogen nodig. Organiserend vermogen houdt in het vermogen van partijen om strategisch samen te werken. Het gaat hierbij om het vermogen om samen met relevante belanghebbenden een probleem op te lossen gericht op een duurzame ontwikkeling van de stad. Voor het duurzaam oplossen van hardnekkige complexe problemen is een goede organisatie en een daadkrachtige aanpak van betrokken partijen een voorwaarde. Organiserend vermogen uit zich in een succesvolle samenwerking en komt tot stand als gevolg van samenwerkingsbereidheid, integrale visievorming en is afhankelijk van lokale omstandigheden.

De complexe stedelijke problemen maken het noodzakelijk dat er vermogen aanwezig is om de oplossing goed te organiseren. De mate waarin organiserend vermogen gerealiseerd wordt, is afhankelijk van drie factoren: (1) Lokale omstandigheden, (2) interactie tussen belanghebbenden en (3) implementatie en evaluatie:

1. Lokale omstandigheden

Als het gaat om het oplossen van complexe problemen speelt de context een grote rol in het bereiken van een succesvolle oplossing. Er worden drie soorten contextuele factoren omschreven: ruimtelijk-economische, socio-culturele en politiek-bestuurlijke factoren. Omdat deze factoren per gebied verschillen, is het vrijwel onmogelijk oplossingen voor problemen één op één in te zetten voor vergelijkbare problemen elders.

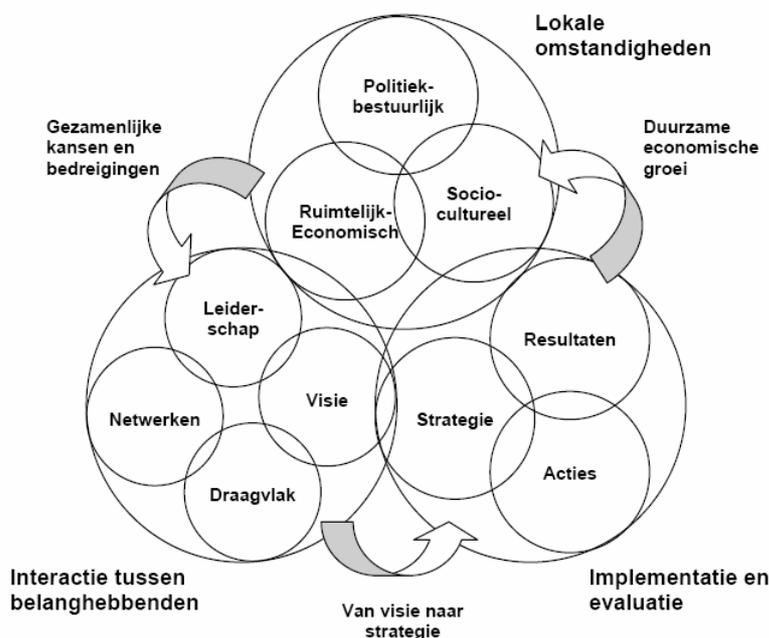
2. Interactie tussen belanghebbenden

Complexe problemen kenmerken zich door diverse interacties tussen verschillende actoren die betrokken zijn bij het vinden van een oplossing. Deze interacties ontstaan omdat partijen gedwongen zijn om met elkaar samen te werken. De wijze waarop actoren met elkaar communiceren en dus de kwaliteit van interacties, bepaalt het uiteindelijke succes. Dit gegeven beperkt zich niet alleen tot de publieke organisaties, maar geldt voor alle betrokken actoren, van burgers tot en met belanghebbenden. Eén van de factoren die van invloed is op een goede interactie tussen belanghebbenden is visie. Des te meer er een integrale en gezamenlijke visie bestaat tussen de actoren onderling, des te steviger staat de organisatie. Indien er sprake is van een gedragen visie, zijn partijen eerder geneigd om te participeren in projecten.

3. Implementatie en evaluatie

En gedragen integrale visie dient als uitgangspunt voor het implementeren en evalueren van de voorgenomen oplossing, oftewel de uitwerking in een strategische samenwerking. Dit proces bestaat uit drie stappen: strategie, acties en resultaten. Actoren moeten het eens worden over de aanpak en de doelen en er moet een manier gezocht worden om deze gedeelde visie te vertalen naar acties zonder concessies te hoeven doen aan de visie. Alle partijen moeten achter de ingezette beleidsoplossingen staan. Ook moeten partijen het eens worden over de evaluatiemethoden.

Deze drie punten staan met elkaar in verband en worden in figuur 2, het zogenaamde helikoptermodel, verder verduidelijkt.



Figuur 2: Helikoptermodel, Van den Berg e.a. 2002

De theorie van het organiserend vermogen biedt een kader voor de aanpak van complexe problemen. In de kern gaat organiserend vermogen over integrale visievorming en strategische samenwerkingsbereidheid. In de volgende paragrafen worden deze begrippen nader uitgewerkt.

2.4 Integrale visievorming

Integrale visievorming is een voorwaarde voor de aanpak van complexe problemen. In deze paragraaf werken wij het tweede onderzoeksobject: “integrale visievorming” verder uit. We beschrijven wat we onder integrale visievorming verstaan en hoe dit proces verloopt. Daarnaast beschrijven wij de factoren die het proces van integrale visievorming beïnvloeden. De vragen die we willen beantwoorden zijn:

- *Wat voor invloed hebben de meer integrale visies en de minder integrale visies op de aanpak en hoe draagt deze aanpak bij aan het hanteerbaar maken van de complexe problemen?*
- *Welke factoren beïnvloeden een meer integrale visievorming?*

Het proces om te komen tot een integrale visie noemen we visievorming. Het proces van integrale visievorming is minstens zo belangrijk als de uiteindelijke visie zelf. Visievormingsprocessen zijn, zeker wanneer hierin een aantal verschillende partijen met conflicterende belangen en opvattingen betrokken is, zeer arbeidsintensief en tijdrovend, maar cruciaal voor samenwerking.

Volgens Rotmans (2005) is visievorming het ontwikkelen van een duurzame visie op basis van een probleemperspectief door middel van interactie en discussie. Deze visie is vooral kwalitatief van aard, abstract, inspirerend en uitdagend en schetst fantasierijke toekomstbeelden. Visievormingsprocessen vinden plaats tussen partijen die betrokken zijn bij de aanpak van een complex probleem. Deze organisaties hebben ieder een eigen belang om betrokken te raken bij het proces. Vaak bestaan die belangen uit het verdedigen van de eigen organisatiedoelen. Maar partijen zijn ook noodgedwongen elkaars gesprekspartner, omdat zij alleen niet in staat zijn om het probleem op te lossen.

Hieruit leiden we af dat het proces van integrale visievorming beïnvloed wordt door:

1. de aanwezigheid van een integrale visie
2. interactie tussen betrokkenen
3. formalisering van de visie
4. betrokkenheid van externe partijen

Hieronder worden deze indicatoren nader uitgewerkt.

1. Integrale visie

Om te bepalen in hoeverre er sprake is van integrale visievorming beschrijven we eerst wat we verstaan onder een integrale visie.

Visies zijn belangrijke sturingsinstrumenten om tot nieuwe inzichten en uitgangspunten te komen. Volgens de theorie van organiserend vermogen vereenvoudigt een integrale visie de samenwerking in een complex netwerk. In een optimale situatie is er sprake van een breed gedragen integrale visie tussen alle betrokkenen zowel op papier als in de beleving. Commitment over een integrale visie resulteert in een succesvolle samenwerking (Van den Berg et al, 2002).

Van den Berg omschrijft een visie als volgt:

Een visie werpt een blik op de toekomst en fungeert als uitgangspunt voor het vaststellen van doelstellingen en de ontwikkeling van strategieën. Visies kunnen betrekking hebben op organisaties, projecten en locaties (Van den Berg et al, 2002, p 13).

Deze definitie omschrijft een visie dus als een bindmiddel, dat als een gezamenlijk vertrekpunt dient en gericht is op een gezamenlijk doel in de toekomst.

Volgens Van der Loo (2005) geeft een visie weer:

- waarvoor een organisatie/project staat;
- waarom een organisatie/project bestaat;
- waar een organisatie/project heengaat (toekomst);
- waarin een organisatie uitblinkt.

Deze visie beperkt zich tot een organisatie, maar de visie heeft wel betrekking op meer facetten dan de definitie van Van den Berg. De vier componenten (doelstelling, missie, toekomst en sterke punten) moeten in samenhang worden beschouwd. Een visie is dus meer dan alleen een geweldig idee bedacht door een charismatische leider en moet gezien worden als de kernideologie van een organisatie of project, dat aan de basis staat van succes. Een visie geeft weer wat partijen willen gaan doen of wat partijen willen bereiken met een bepaald project.

Ook Collins en Porras (1994) gaan uit van een visie als een kernideologie. De visie fungeert als een duurzame kern, die de basis vormt voor het vaststellen van doelstellingen en het ontwikkelen van strategieën. Aan de definitie van een visie voegen zij nog een dimensie toe, namelijk dynamiek. Een visie kenmerkt zich door aan de ene kant een stabiliserend en verbindend karakter. Doordat de visie een bindmiddel is, ontstaat er een solide samenwerking. Door het vaststellen van een visie biedt dit tevens een uitgangspunt voor verdere acties en zorgt dus voor verandering. Met andere woorden een visie is aan de ene kant gericht op stabilisatie, maar zorgt aan de andere kant ook voor dynamiek. Deze definitie heeft gevolgen voor de werking van een visie in een netwerk. Een visie heeft als functie in een netwerk om mensen en actoren te binden, die anders niet met elkaar samenwerken. Daardoor ontstaat er een solide basis voor verdere acties. Zodra partijen in beweging komen, verandert de situatie en moet er weer onderhandeld worden over de visie. De visie is dus geen vaststaand gegeven en moet continu aangepast worden aan de nieuwe situatie.

Integraal

Complexe problemen kennen meervoudige oorzaken en gevolgen en strekken zich uit over meerdere beleidsterreinen. Hoewel veel stedelijke problemen een integraal karakter hebben en integraal aangepakt dienen te worden, bestaat er veel onduidelijkheid over de term integraal. In de praktijk heeft integraal een specifieke betekenis, namelijk gezien vanuit de eigen interne organisatie, gericht op ambtelijke afstemming en overleg. Integraal wordt dan gebruikt als toverwoord tegen verkokering. Volgens Tops (2001) is het begrip integraliteit verbonden met vier kernbegrippen: samenwerken, samenhang, afstemming en gemeenschappelijkheid.

Van Twist, Kort en Timmermann (2004) geven aan dat een integrale visie een visie is waaraan door alle betrokken partijen invulling is gegeven. Een integrale visie in een netwerk is meer dan alleen een beschrijving vanuit een sociaal, fysiek en economisch oogpunt vanuit de overheid. De visie moet gedragen worden door alle betrokken partijen en integraal betekenis krijgen. Zo moet een woningbouwvereniging zich kunnen vinden en verbinden aan een integrale visie, die niet alleen gericht is op verbetering van de fysieke ruimte, maar ook oog heeft voor de economische en/ of sociale aspecten. Indien een complex probleem geen economische component kent, zal de integrale visie zich daar niet over buigen. Een visie is dus naar onze mening integraal wanneer alle facetten van een probleem in de visie verwoord zijn en de visie gedragen wordt door alle betrokkenen.

Uit het bovenstaande blijkt dat een visie integraal is wanneer er sprake is van interactie tussen inhoudelijke factoren van een probleem, de visie gedragen wordt door alle partijen en wanneer een visie aansluit bij de toekomstplannen. De definitie die we in dit onderzoek hanteren van een integrale visie luidt:

“Een integrale visie is een inhoudelijk standpunt over wat partijen willen gaan doen of wat partijen willen bereiken en houdt rekening met alle inhoudelijke factoren van een probleem, wordt gedragen door de betrokken partijen en sluit aan bij de toekomstplannen.”

Echter, de ene keer kan er sprake zijn van een meer integrale visie dan de andere keer. De mate van integraliteit is afhankelijk van de interactie tussen de inhoudelijke factoren van het probleem, in hoeverre de visie gedragen wordt door partijen en in hoeverre de visie aansluit bij de toekomstplannen.

2. Interactie

Het proces van integrale visievorming is ook afhankelijk van interactie. Interactie staat voor de contacten en informatie-uitwisseling tussen actoren betrokken bij een proces. Interactie treedt op in zogenaamde arena's. Arena's zijn plekken of omgevingen waar actoren elkaar ontmoeten. Arena's kunnen fysieke ontmoetingen zijn op vergaderingen, bijeenkomsten of conferenties, maar ook virtueel zijn, zoals het internet. Een arena is een plek waar een groep van actoren beslissingen neemt op basis van hun percepties van het probleem, de oplossingen en elkaar (Koppenjan en Klijn, 2004). Deze arena's kunnen bewust georganiseerd zijn of informeel ontstaan.

In de arena's wisselt men visies uit, leert men elkaars standpunten kennen en ontstaat er een dialoog. De interactie kan leiden tot het leren kennen van elkaars visie tot en met een verregaande afstemming tussen actoren. Beperkt de interactie zich tot het leren kennen van elkaars visie, dan is de integrale visievorming beperkt. Des te meer onderlinge afstemming van beleid en activiteiten, des te meer is er sprake van integrale visievorming.

Ook vindt er interactie plaats tussen arena's. Complexe problemen kenmerken zich door het bestaan van arena's op verschillende niveaus. In het geval van een complex probleem is het noodzakelijk dat het proces van visievorming zich niet alleen beperkt tot één arena, maar zich ook uitstrekt tot andere arena's. Interactie tussen deze arena's bevordert de uitwisseling van visies. Doordat er bewust pogingen worden gedaan om arena's te koppelen, ontstaat een gedeelde visie op verschillende niveaus.

De mate van interactie is laag als er geen sprake is van een bewust georganiseerde arena en de interactie zich beperkt tot het leren kennen van elkaars visie. De interactie is hoog als arena's bewust georganiseerd zijn, er sprake is van een verregaande afstemming van activiteiten en er bovendien uitwisseling van visies tussen arena's plaatsvindt.

3. Formalisering

De derde indicator voor het proces van integrale visievorming is formalisering van de visie. Partijen die betrokken zijn bij het oplossen van een complex probleem komen samen tot een aanpak. De integrale visie verwoordt deze aanpak. Formalisering staat voor het vastleggen van de integrale visie. De realisatie van een integrale visie eindigt vaak met besluitvorming. Formalisering uit zich in de vorm van een plan of een convenant dat door de betrokken partijen wordt ondertekend. Dit vormt een mijlpaal waarvan (voorlopig) niet meer kan worden afgeweken. Voorlopig, omdat eerder is aangetoond dat een visie dynamisch is en kan wijzigen.

Een lage mate van formalisering uit zich in losse afspraken en/of mondelinge toezeggingen. Als de integrale visie eenmaal is vastgelegd in de vorm van een document en door alle partijen gezien wordt als een vaststaand gegeven, is er sprake van een verregaande vorm van formalisering.

4. Betrokkenheid externe partijen

Visievorming vindt in eerste instantie plaats tussen partijen die primair betrokken zijn bij de aanpak van het probleem. De samenstelling van een arena varieert in de tijd. Het proces van visievorming kenmerkt zich door het toetreden en afvallen van partijen.

De mate van integrale visievorming is afhankelijk van de betrokkenheid van externen. Externe partijen zijn partijen die niet in eerste instantie een rol hebben in het proces. De mate van integrale visievorming is groter als in een vroeg stadium gesproken wordt met externen of toekomstige actoren. Deze groepen zijn op het moment van visievorming nog niet actief aangesloten, maar spelen later wel een rol in bijvoorbeeld de uitvoering.

Lage betrokkenheid van externen uit zich in het uitsluiten van partijen die later een rol hebben in het proces. Er is sprake van een hoge betrokkenheid van externen wanneer deze partijen wel in een vroeg stadium een rol krijgen in het visievormingsproces. Een uiting van hoge externe betrokkenheid bij een integraal visievormingsproces, is bijvoorbeeld bewonersparticipatie.

2.4.1 Niveaus van integrale visievorming

Op basis van de vier indicatoren van integrale visievorming, benoemen we drie niveaus van integrale visievorming.

Bij het eerste niveau is het bestaan van een integrale visie beperkt. In de visie zijn wel alle facetten van het probleem meegenomen, maar is het draagvlak bij de partijen minimaal. Dit is mede het gevolg van een lage interactie tussen partijen. De interactie is niet geformaliseerd, waardoor de contactmomenten toevallig en op informele basis plaatsvinden. Partijen zijn wel op de hoogte van elkaars visie, maar stemmen deze niet met elkaar af. Er is mogelijk wel een overzicht van activiteiten, maar dit is niet in gezamenlijkheid tot stand gekomen. Er bestaan losse afspraken zonder een overkoepelend plan van aanpak. Partijen werken op ad hoc basis met elkaar samen en de samenwerking is afhankelijk van de bereidwilligheid van de personen. De visie is nergens vastgelegd en de betrokkenheid van externen is minimaal.

Het tweede niveau kenmerkt zich door een hogere mate van integrale visievorming. Er bestaat een gedragen visie waarin alle facetten van het probleem zijn meegenomen. Er zijn diverse acties ondernomen om een arena formeel te organiseren. In deze arena's bespreken partijen elkaars visie en houden onderling rekening met elkaars visie. Er worden afspraken met elkaar gemaakt en vastgelegd, maar deze worden niet geformaliseerd in de vorm van een convenant of contract. De samenwerking kenmerkt zich door een poging om samen het probleem op te lossen, maar is nog erg vrijblijvend. Omdat er geen piketpalen worden geslagen is de kans op ontbinding van de samenwerking erg groot. De betrokkenheid van andere partijen buiten de arena is matig. Veelal worden visies van externen gehoord op het moment dat externen zich zelf aandienen. Er vindt geen actie plaats richting externen vanuit de arena.

Het derde niveau kenmerkt zich door een hoge mate van integrale visievorming. Er is duidelijk sprake van een integrale visie, waarin alle facetten van het probleem zijn meegenomen. Hierbij is een hoge mate van betrokkenheid van actoren en draagvlak gerealiseerd. De actoren zijn actief betrokken bij het proces door middel van diverse formele arena's. Ook vindt er afstemming plaats met arena's op andere niveau's. In deze arena's staat onderlinge afstemming hoog op de agenda en worden alle activiteiten met elkaar afgestemd. Hierdoor ontstaat synergie en meerwaarde, die zonder deze samenwerking niet tot stand zou zijn gekomen. De uiteindelijke visie wordt vastgelegd in een document, dat door de verschillende partijen wordt ondertekend en als vaststaand gegeven dient voor de verdere samenwerking. Uitingen hiervan zijn convenanten of contracten. Ook is rekening gehouden met de visies van partijen die niet in de primaire arena zitten. Er is actief gezocht naar visies van externen en die zijn meegenomen in de overkoepelende visie.

Uiteraard zijn de grenzen tussen deze drie niveaus van integrale visievorming geen harde grenzen. De niveaus van integrale visievorming lopen in elkaar over.

Niveau	Integrale visie	Interactie	Formalisering	Betrokkenheid externen
1	Laag	Laag	Los	Laag
2	Gemiddeld	Gemiddeld	Los vast	Gemiddeld
3	Hoog	Hoog	Vast	Hoog

2.4.2 Oorzaken voor meer of mindere integrale visievorming

Voor de aanpak van een complex probleem is visievorming noodzakelijk. Binnen een netwerk moeten alle betrokkenen het eens zijn over de aanpak en de doelen. Dit vereenvoudigt namelijk het samenwerkingsproces. Merkelbach noemt als een van de voorwaarden voor samenwerking, de gemeenschappelijke identiteitsbepaling. In een netwerk is het nodig om gezamenlijk een eigen gewenste identiteit te formuleren met alle betrokkenen (Merkelbach, 1992). Aan de hand van de theorieën over procesmanagement, netwerkmanagement en transitie management, bespreken we voorwaarden voor het proces van integrale visievorming. Vervolgens leiden we daaruit de factoren af die van invloed zijn op het proces.

De vorming van een visie is een proces. Dit proces moet gemanaged worden. Vanuit de theorie over procesmanagement stellen De Bruin, Ten Heuvelhof en In 't Veld (2002) voorwaarden om het proces bevorderen. Ten eerste moeten partijen beseffen, dat slechts in een proces van wederzijdse interactie een verandering op kan treden. Zij moeten zich bewust zijn van de meerwaarde van elkaar om te komen tot een samenwerking. Er dient een 'sense of urgency' te zijn en zicht op winst. Ten tweede dient het proces open te zijn. Dit betekent dat de initiatiefnemer van het proces geen eenzijdige besluiten neemt en de betrokken partijen mede richting kunnen geven aan het proces en voor hun interessante punten op de agenda kunnen zetten. Openheid is echter niet altijd aantrekkelijk voor de partijen die in een proces participeren. Het risico bestaat dat zij onvoldoende hun eigen belangen kunnen realiseren. Een derde voorwaarde is daarom dat tijdens het proces de kernwaarden van de betrokken partijen voldoende beschermd zijn. Een vierde voorwaarde is dat de interactie tussen partijen moet leiden tot een gedragen probleemdefinitie, waarin de betrokken partijen ook de eigen opvattingen herkennen. Partijen die zich herkennen in de probleemdefinitie zullen hun steun verlenen aan de oplossing van het probleem. Tenslotte zijn procesafspraken nodig. Dit zijn spelregels die partijen hanteren om tot een oplossing te komen.

Sturing binnen een netwerk vindt plaats via netwerkmanagement. Netwerkmanagement gaat uit van het vermogen van actoren om samen tot een oplossing te komen. Afzonderlijk zijn de actoren niet in staat om het probleem op te lossen vanwege het gebrek aan bronnen, zoals financiële middelen of kennis. Vanuit netwerkmanagement gaat men ervan uit dat samenwerking niet vanzelf plaatsvindt, maar dat dit gemanaged moet worden (Koppenjan en Klijn, 2004). Actoren gaan alleen samenwerken als ze overtuigd zijn van hun afhankelijkheid van anderen voor het bereiken van hun doelen.

In situaties van strategische onzekerheid komt een integrale visie niet automatisch tot stand. Betrokken actoren hanteren namelijk ieder eigen percepties. Een perceptie is te omschrijven als een set van ideeën, feiten, belangen, normen en waarden betreffende de werkelijkheid die is gevormd op basis van eerdere ervaringen (Koppenjan en Klijn, 2004). Percepties kunnen betrekking hebben op het waargenomen probleem, de voorgedragen oplossingen, andere actoren of ontwikkelingen in de omgeving. Een probleem ontstaat wanneer de percepties van actoren zorgen voor een kloof tussen de gewenste en de huidige situatie. Netwerkmanagement begint met het samenbrengen van de partijen om kennis te nemen van elkaars standpunten en brengt de percepties van actoren in kaart. Hierdoor ontstaat een gezamenlijke probleemdefinitie en een gedragen oplossing.

Een theorie die verder gaat dan netwerkmanagement is transitie management (Rotmans, 2003). Zowel transitie management als netwerkmanagement gaan uit van het formuleren van een integrale visie. Echter, transitie management ziet het proces van een integrale visie ook als een leerproces van de actoren. Een leerproces vergt van de betrokkenen het vermogen om hun eigen percepties aan te passen en bij te sturen. Netwerkmanagement beperkt zich tot kennisoverdracht en onderhandeling van percepties om te komen tot een integrale visie. Transitie management richt zich op interacties en sociaal leren. Door via interactie met anderen een andere kijk op de wereld te ontwikkelen. Dit is een proces van reframing. Transitie management is ontstaan uit de gedachte dat voor de aanpak van hardnekkige complexe problemen fundamentele vernieuwingen nodig zijn. Volgens Van Twist e.a. (2004) hebben oplossingen met een hoog compromisgehalte tot nu toe geen bevredigende resultaten laten zien. Bij transitie management gaat het om het vinden van zogenaamde systeeminnovaties. Dit zijn evolutionaire processen die zich niet laten sturen en waar onzekerheden een grote rol spelen. Visievorming is een belangrijke voorwaarde voor het creëren van duurzame systeeminnovaties (Rotmans, 2003).

Procesmanagement en netwerkmanagement gaan beiden uit van het delen van percepties. Om open te kunnen zijn over de eigen perceptie is vertrouwen nodig. Vertrouwen is een belangrijke component voor samenwerking. Uit onderzoek is gebleken dat 40% tot 50% van de samenwerkingsverbanden mislukken binnen vijf jaar als gevolg van het gebrek eraan. Vertrouwen kan ontstaan tussen partners, groepen en individuen (Child, 2005) en staat voor de bereidheid van een partij om met de andere een relatie aan te gaan in het geloof dat de actie van de ander voordelig uitpakt.

In een netwerk bestaat in beginsel onzekerheid over de andere partij. Vertrouwen dekt het risico af bij het binnentreden van een netwerk. Daarom is de aanwezigheid van vertrouwen een belangrijke factor voor het proces van visievorming. Het realiseren ervan is lastig. Alleen een convenant op topniveau afsluiten is niet voldoende, vertrouwen moet zichtbaar zijn in alle lagen van de organisatie. Het ontstaan van vertrouwen is een proces dat in de loop der tijd ontstaat op basis van relevante maar beperkte stukjes ervaring (Robbins, 2000). Het vertrouwen groeit op het moment dat partners ook doen wat ze beloven. Vertrouwen blijkt uit de mate waarin men elkaar informeert over de eigen percepties, agenda en toekomstplannen. Vertrouwen is te herkennen aan de mate waarin partijen geneigd zijn om informatie te delen en de mate waarin afspraken worden nagekomen.

Transitie management stelt het leerproces als voorwaarde voor visievorming. Een lerende organisatie is noodzakelijk om betrokken actoren nieuwe kennis en inzichten op te laten doen, die leiden tot nieuwe perspectieven op een vraagstuk. Visievorming vindt plaats in zogenaamde transitiearena's. Binnen de transitiearena worden diverse actoren bij elkaar gebracht om lange termijn visies te ontwikkelen die richting geven en voorwaarden creëren voor verdere uitwerking van de visie. Omdat een visie geen statisch gegeven is, wordt visievorming gekenmerkt door een continue leerproces zonder einde. Het lerend vermogen is van invloed op het proces van integrale visievorming.

Het proces van visievorming impliceert het zijn van een continue lerende organisatie.

Volgens Senge (1992) kenmerkt een lerende organisatie zich door vijf disciplines:

1. Persoonlijke beheersing: betrokkenheid creëren bij mensen bij hun werk. Betrokken mensen leveren hogere prestaties.
2. Meervoudige mentale modellen: lerende organisaties kenmerken zich door terughoudendheid in het opleggen van favoriete visies van bijvoorbeeld managers.
3. Creëren van een gezamenlijke visie: Visies zijn van belang omdat de meeste mensen zich liever inzetten voor een lovenswaardig doel
4. Collectief leren. Collectief leren gaat uit van de dialoog en betekent dat het de kunst is van actoren om hun persoonlijke oordelen even op te schorten en werkelijk te luisteren naar elkaar in plaats van te discussiëren waarbij iedereen zijn of haar eigen

standpunten verdedigt. Door naar elkaar te luisteren in plaats van te discussiëren vindt er collectief leren plaats.

5. Systeemdenken: de vier elementen staan in relatie tot elkaar.

Op basis van de theorieën over procesmanagement, netwerkmanagement en transitiemanagement stellen wij vast dat de factoren lerend vermogen en vertrouwen van invloed zijn op het proces van integrale visievorming bij complexe problemen.

Vertrouwen is een zeer complex begrip. In ons empirisch onderzoek beperken wij ons tot het vaststellen of er vertrouwen bestaat tussen de personen binnen de primaire arena, waar de visievorming plaatsvindt. Vertrouwen is aanwezig als de samenwerkingspartners:

- informatie uitwisselen over elkaars visie;
- zich houden aan de afspraken;
- een goede relatie hebben.

Wat betreft het lerend vermogen beperken wij ons tot het vaststellen of er lerend vermogen bestaat tussen de personen binnen de primaire arena, waar de visievorming plaatsvindt. Lerend vermogen is aanwezig als:

- actoren hun persoonlijke oordelen opschorten en naar elkaar luisteren in plaats van alleen eigen standpunten uit te dragen;
- de samenwerking geëvalueerd wordt.

2.5 Strategische samenwerkingsbereidheid

Het derde onderzoeksobject “strategische samenwerkingbereidheid” heeft betrekking op het handelen van de betrokken partijen.

Theorieën over (strategische) samenwerking tussen organisaties zijn vooral te vinden in de bedrijfskundige hoek en in de literatuur over netwerkmanagement. In deze paragraaf kijken we eerst naar diverse theorieën over samenwerking tussen organisaties. Aan de hand van deze theorieën komen we tot onze definitie van strategische samenwerking. Ook onderkennen wij diverse samenwerkingsvormen en benoemen we de factoren die van invloed zijn op de samenwerkingsbereidheid. In deze geven we antwoord op de volgende vragen:

- *Welke vormen van strategische samenwerking en een meer zelfstandige taakgerichtheid zijn te onderkennen?*
- *Welke factoren beïnvloeden een meer strategische samenwerking?*

2.5.1 Samenwerking vanuit een economische en bedrijfskundige benadering

In de jaren negentig ontstond, na de trend van decentralisatie en terug naar de core-business van de jaren tachtig, een nieuwe trend. Daarbij voerden internationalisering en samenwerking de boventoon. Ondernemingen moesten in een periode van stagnatie een groter gebied bestrijken om hun marktpositie en winst veilig te stellen. De toenemende complexiteit van technologie en de snelheid waarmee innovaties plaatsvonden, verhoogde de investeringen die nodig waren voor research en development. Dit verkortte de terugverdientijd van deze investeringen. Ondernemingen konden deze risico's niet meer alleen dragen en moesten hun marktpositie versterken. Er werd dan ook een toename van samenwerkingsverbanden en literatuur daarover zichtbaar.

De econoom Merkelbach (1992) stelt dat strategische samenwerking in aanzienlijke mate bijdraagt aan de waarschijnlijkheid dat gewenste maatschappelijke ontwikkelingen ook inderdaad plaatsvinden. In zijn oratie koppelt hij strategische samenwerking aan “de maakbaarheid van de samenleving”. De door hem voorgestane strategische samenwerking

verschilt echter fundamenteel van het vanaf de jaren zeventig gepropageerde concept van de maakbare samenleving. Dat concept greep namelijk in op de decentrale verantwoordelijkheden van de betrokken organisaties. Merkelbachs strategische samenwerking is juist gebaseerd op het respecteren van decentrale verantwoordelijkheden en laat daarbinnen de verscheidenheid in stand. Organisaties werken daarbij samen met behoud van hun eigen doelen en verantwoordelijkheden.

Ook Huyzer (1992) benadert strategische samenwerking als een vorm waarin bedrijven hun zelfstandigheid en identiteit behouden. Maar hij gaat meer uit van het winstmotief van een organisatie om een strategische samenwerking aan te gaan en stelt dat strategische samenwerking de aangewezen strategie is voor ondernemingen om hun concurrentiepositie te behouden of te versterken, indien de interne mogelijkheden beperkt zijn. Een strategische samenwerking is volgens zijn definitie een samenwerking waarbij partners hun zelfstandigheid en identiteit behouden en waarvan de impact op de concurrentiepositie van de partners op lange termijn merkbaar is.

Vanuit de gedachte dat het toepassen van strategieën vanuit de private sector in de publieke sector tot efficiency leidt, introduceert Kearns (2000) "collaborative strategies". Hij ziet samenwerking tussen organisaties in de publieke sector als een veelbelovende manier om meer te bereiken, zonder dat er noodzakelijk meer middelen nodig zijn.

Kearns onderscheidt een aantal goede motieven voor strategische samenwerking en een aantal dubieuze motieven. Goede motieven zijn: het bereiken van de doelen van de organisatie, groei of het vergroten van de impact van de organisatie, afslanken van de organisatie zonder dat de kwaliteit of service vermindert, het verminderen van overlap in de dienstverlening, het bereiken van synergie en het vergroten van de bekendheid en het draagvlak van de organisatie. Dubieuze motieven voor samenwerking zijn: het voortbestaan van de organisatie wordt bedreigd, het genereren van publiciteit en de druk van belangrijke stakeholders.

2.5.2 Samenwerking vanuit een netwerk- en complexiteitsbenadering

De trend tot meer samenwerking werd in de loop van de jaren negentig ook zichtbaar in de publieke sector. Het werd steeds lastiger om vanuit een hiërarchische basis sturing te geven aan (beleids)processen. Er ontwikkelde zich immers een netwerksamenleving, de complexiteit van problemen en de wederzijdse afhankelijkheid namen toe. Dit betekende een geheel nieuwe benadering van samenwerking, welke zich overigens niet beperkt tot de publieke sector.

Zo gaat Child (2005) er bijvoorbeeld vanuit dat bedrijven aan de ene kant marktaandeel willen behouden en aan de andere kant zich voortdurend aan hun omgeving moeten aanpassen. Zij kunnen op verschillende manieren hiermee omgaan. De eerste manier is het reduceren van de impact van de externe complexiteit, door gebruik te maken van eigen middelen en de eigen onderhandelingspositie. Het wordt echter steeds moeilijker een dergelijke go-alone strategie te voeren. De tweede manier is het accepteren van de onzekerheden van een complexe omgeving door samen te werken met een of meerdere partners. In deze benadering maakt een bedrijf gebruik van de competenties en hulpbronnen van de partners die aanvullend zijn op de eigen competenties en middelen. Op deze manier weten bedrijven zich beter aan te passen aan de veranderingen in de omgeving. Child spreekt over cooperative strategy als de poging van organisaties om hun doelen te bereiken door middel van samenwerking met andere organisaties, in plaats van in competitie met deze organisaties. Cooperative strategy focust op de opbrengsten die behaald kunnen worden door samenwerking en hoe deze samenwerking te managen om deze opbrengst te realiseren.

Ook Koppenjan & Klijn (2004) benoemen de coöperatieve strategie als meest succesvolle strategie. Het voeren van een dergelijke strategie is niet vanzelfsprekend. Onzekerheid bij complexe problemen leidt tot het hanteren van go-alone strategieën door de betrokken partijen en staat een succesvolle samenwerking in de weg. Netwerkmanagement is erop gericht om te komen tot een coöperatieve strategie. De relevante actoren in een netwerk onderkennen de afhankelijkheden ten opzichte van elkaar en beogen in gezamenlijkheid te komen tot een oplossing van het complexe probleem. Het doel is om voor elke actor een acceptabel resultaat te realiseren.

Als een coöperatieve strategie tot het beste resultaat leidt, waarom kiezen partijen dan niet altijd voor deze strategie? De strategieën van de actoren in een netwerk zijn niet per definitie op samenwerking gericht. Sommige actoren proberen namelijk juist het proces te vertragen of zelfs geheel te blokkeren. Een verklaring kan de zogenaamde “complexity of joint action” zijn (Pressman en Wildavsky, 2006). Ondanks dat er een gunstige Ausgangssituatie bestaat wordt er geen oplossing voor het probleem gevonden. In een beleidsproces zijn tientallen beslismomenten te onderscheiden die de voortgang van een project ernstig kunnen belemmeren en ook tot beslissingen leiden die niet met elkaar stroken vanwege de diversiteit aan belangen. Maar het vraagstuk van collectieve actie draait om meer, het draait ook om het onvermogen van individuen om spontaan samen te werken en zo gemeenschappelijke doelen te bereiken. Samenwerking om gezamenlijke doelen te bereiken zou dan slechts onder dwang tot stand kunnen komen.

Volgens Taylor (1976, 1987) gaat de theorie dat individuen niet spontaan tot samenwerking komen niet op. Hij laat zien dat samenwerking ook kan ontstaan op basis van vrijwilligheid. Taylors theorie maakt deel uit van de rational choice theorie. De basisgedachte van deze theorie is dat, gedragspatronen in de maatschappij gebaseerd zijn op de keuzes die individuen maken, bij hun poging om hun voordeel zo groot mogelijk te maken tegen zo laag mogelijke kosten. Volgens Taylor moet de samenleving een manier moet ontwikkelen, waardoor het individu samenwerking ook als de meest rationele optie ziet. Daarbij wordt gedrag in het heden beloond in de toekomst. Individuen en organisaties laten zich doorgaans leiden door één of andere vorm van conditional cooperation. Dit impliceert dat een goede prestatie later beloond kan worden met een goede tegenprestatie. Omgekeerd kunnen slechte prestaties worden bestraft met bijvoorbeeld mindere tegenprestaties of met een exit uit de relatie. Conditionele coöperatie is alleen effectief in het afschrikken van opportunistisch gedrag, als de lange termijn kosten van het leveren van mindere prestaties groter zijn dan de korte termijn baten daarvan.

Maar hoe kan men vooraf inzien dat het handelen vanuit eigenbelang nadelig uit kan werken en dat het handelen vanuit een gemeenschappelijk belang winst oplevert? Mogelijk handelt men dan vanuit ervaring. Er zijn echter ook andere benaderingen voor het ontstaan van samenwerking.

Zo kijkt Teisman (2005) vanuit een complexiteitsbenadering naar samenwerking. Iedere actor streeft, ongeacht de positie die hij inneemt, complexe combinaties van eigenbelang en gemeenschappelijk belang na. Teisman hanteert de metafoer van een zwerm vogel om naar gemeenschapsvorming te kijken: Er ontstaat een mooie zwerm doordat de vogels twee hoofdregels hanteren: (1) vlieg zo dicht mogelijk bij zoveel mogelijk andere vogels en met dezelfde snelheid en (2) vlieg ver genoeg uit elkaar om de vleugels van anderen niet te raken. Maar als andere vogels niet gaan vliegen, heeft de ene vogel niets aan deze gedragsregels, want er komt geen zwerm tot stand. En toch ontstaat er een zwerm doordat individuele vogels anticiperen op anderen. Enkelen gaan cirkelen en anderen voegen zich daarbij. Er vormt zich een zwerm die langzaam groeit. Het eigenbelang is de basisenergie om iets te gaan doen, het gemeenschapsbelang is dat wat gaandeweg geformeerd wordt. Vanuit deze theorie komt samenwerking in complexe samenlevingen op gang, waar eigen belang en gemeenschapsbelang met elkaar verbonden worden.

Succesvolle samenwerkingsverbanden in steden ontstaan vaak buiten de gevestigde structuren. Ze volgen niet de institutionele logica waarin het stedelijk beleid tot stand komt. Tops en Hendriks (2002) spreken in dit geval over vitale coalities. Het begrip is ontstaan vanuit de Rotterdamse Veiligheidsaanpak, waarbij bewoners meer eigen verantwoordelijkheid voor hun leefomgeving namen. Vitale coalities ontstonden vanuit de samenwerkingsverbanden tussen burgers om hun leefomgeving te verbeteren, waarbij de overheid een ondersteunende en faciliterende rol kreeg. Deze vitale coalities zijn uitdrukking van de noodzaak om interactie tussen bestuur en samenleving te organiseren. In vitale coalities verbinden maatschappelijke entrepreneurs ('everyday makers') zich met politiek leiderschap en ambtelijke creativiteit.

Op basis van de bovenstaande beschrijving concluderen we dat in de hedendaagse netwerksamenleving strategische samenwerking noodzakelijk is om complexe problemen aan te pakken. Actoren gaan samenwerkingsrelaties aan met andere actoren om samen hun doelen te bereiken in plaats van alleen of in competitie met deze actoren. De opbrengst die behaald kan worden door samenwerking is hoger dan wanneer er geen sprake zou zijn van deze samenwerking.

2.5.3 Typologie van samenwerking

Samenwerkingsverbanden zijn er in vele soorten en maten. In deze paragraaf beschrijven we de verschillende vormen van samenwerking. Deze samenwerking kan daarbij variëren van wederzijdse afstemming tot en met het oprichten van een nieuwe (samenwerkings)organisatie.

De minst vergaande samenwerkingsvorm is wederzijdse afstemming, oftewel coördinatie. Coördinatie is het onderling afstemmen van meerdere eenheden met betrekking tot hun activiteiten op een bepaald terrein (Kottman, 1978). Daarbij kan er sprake zijn van hiërarchische of horizontale coördinatie. Bij hiërarchische coördinatie wordt alles vanuit de top overzien gestuurd en geregeld, terwijl bij horizontale coördinatie de samenwerking tot stand komt zonder tussenkomst van een bovengeschikt orgaan.

Coördinatie is een middel om verkokering binnen de overheid te overbruggen. Overheidsorganisaties werken steeds meer samen, maar veelal is er nog sprake van een zelfstandige (autonome) taakverdeling. Taakverdeling betekent een splitsing van werkzaamheden, waardoor bijzondere deeltaken ontstaan. Vindt deze taakverdeling plaats in verschillende naast elkaar staande nevenschiktelijke eenheden, bijvoorbeeld ministeries of gemeentelijke diensten, dan is er sprake van horizontale taakverdeling (Kottman, 1978). Met deze toedeling van taken worden verschillende belangen georganiseerd en macht en invloed verdeeld. Binnen dit krachtenveld ontstaat vaak behoefte aan coördinatie.

Mulford en Rogers (1982) onderscheiden naast coördinatie ook andere strategieën voor samenwerking tussen organisaties. Zij onderscheiden naast wederzijdse afstemming (mutual adjustment) de alliance en corporate strategy.

Bij de mutual adjustment strategy ligt het zwaartepunt bij de individuele deelnemende organisaties. De deelnemers zijn gelijkwaardige partners en coördinatie heeft vooral betrekking op het uitwisselen van informatie. Bovendien richt de coördinatie tussen de deelnemende organisaties zich meer op onderdelen dan op het geheel. Er zijn ook weinig regels en zover er sprake is van regels ontstaan deze in het proces van wederzijdse afstemming. Er worden geen gemeenschappelijke doelen geformuleerd. Dit betekent dat individuele doelen van deelnemers strijdig kunnen zijn met de doelen van de samenwerking in zijn geheel. Verschillen van opvattingen over de doelen kunnen, door het ontbreken van hiërarchie slechts opgelost worden door middel van onderhandeling.

De alliance strategy is een tussenvorm waarbij ook getracht wordt samenwerking tot stand te brengen tussen organisaties zonder een formele hiërarchie. In tegenstelling tot de mutual adjustment strategy is er wel sprake van vooraf vastgestelde gemeenschappelijke doelen en regels. De alliance strategy is op een brede categorie van samenwerkingsvormen van toepassing.

De corporate strategy is de meest hechte vorm van samenwerking en wordt gekenmerkt door een centraal bestuurlijk systeem. Alle deelnemende organisaties zijn met elkaar verbonden via dit centraal bestuurlijk systeem. Waarbij vanuit een centraal punt sturing gegeven wordt aan de samenwerking. Er wordt veel belang gehecht aan formele regels, het gezamenlijk formuleren van doelen en het delen van middelen.

In onderstaande tabel is het model van Mulford & Rogers samengevat.

Dimensies	Mutual adjustment strategy	Alliance strategy	Corporate strategy
Focus	Deelnemende organisaties of hun cliënten	Deelnemende organisaties en het interorganisatiele systeem	Interorganisatieel systeem
Formalisering	Weinig regels	Onderhandelde regels	Hoge mate van formalisering
Delen van middelen	Weinig	Gemiddeld	Hoog
Focus op macht	Gedecentraliseerde macht	Mogelijkheid om centraal bestuurlijk systeem te gebruiken	Gecentraliseerde macht
Focus op controle	Vertrouwen op informele normen en opbrengsten voor deelnemende organisaties	Besluiten van het systeem moeten mogelijk geratificeerd worden	Regels welke nadrukkelijk de gemeenschappelijke belangen representeren
Doelen	Primaire focus op doelen van de deelnemende organisaties	Focus op doelen van de deelnemende organisaties en gemeenschappelijke doelen	Nadruk op gemeenschappelijke doelen

Model van Mulford & Rogers (1982)

Kearns (2000) ziet drie hoofdvormen van strategische samenwerking: resource sharing, joint ventures en strategic alliances. De meest eenvoudige vorm van samenwerking is resource sharing, waarbij twee of meer organisaties overeenstemmen om bepaalde middelen, zoals personeel, materieel of informatie te delen om hun eigen doelen te bereiken.

De tweede vorm van samenwerking, de joint venture, gaat al wat verder. Twee of meer organisaties stemmen overeen om gezamenlijk een project te starten, een probleem op te pakken of in een bepaalde maatschappelijke behoefte te voorzien.

Tot slot is er de mogelijkheid van strategic alliance, het meest complexe en ambitieuze samenwerkingsarrangement. Hierbij committeren organisaties zich tot meerdere gezamenlijke initiatieven voor een langere termijn. Dikwijls wordt daartoe een nieuwe organisatie opgericht, belast met tal van activiteiten uit naam van de deelnemende organisaties.

Op basis van de theorieën van Kottman, Kearns en Mulford en Rogers onderscheiden wij de volgende samenwerkingsvormen:

1. Wederzijdse afstemming
Deze vorm kenmerkt zich door coördinatie tussen verschillende organisaties, zonder dat er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid en gemeenschappelijke doelen geformuleerd worden.
2. Alliantie
Bij deze vorm van samenwerking worden gemeenschappelijke doelen geformuleerd en middelen gezamenlijk ingezet.
3. Centraal sturende organisatie
Bij deze vorm van samenwerking worden net als bij de alliantie middelen gezamenlijk ingezet en gemeenschappelijke doelen geformuleerd. Er is daarnaast sprake van de oprichting van een organisatie die de deelnemers met elkaar verbindt via een centraal bestuurlijk systeem.

Complexe problemen kenmerken zich door wederzijdse afhankelijkheid van partijen. Dat wil zeggen dat er een gezamenlijke inzet van middelen nodig is. Coördinatie is geen geschikt middel voor de aanpak van complexe problemen. Er is immers geen sprake van het gezamenlijk inzetten van middelen en er worden geen gemeenschappelijke doelen geformuleerd. Wij stellen daarom dat alleen de alliantie en de centraal sturende organisatie als strategische samenwerking getypeerd kunnen worden. Deze samenwerkingsvormen kenmerken zich namelijk wel door het gezamenlijk inzetten van middelen en het formuleren van gemeenschappelijke doelen.

Op basis van het bovenstaande leiden wij de volgende definitie van strategische samenwerking af:

“Strategische samenwerking is een samenwerking tussen wederzijds afhankelijke partijen, waarbij zij gemeenschappelijke doelen formuleren en gezamenlijk middelen inzetten en waarbij de opbrengst die behaald kan worden door samenwerking hoger is dan wanneer er geen sprake zou zijn van deze samenwerking.”

Onder strategische samenwerkingsbereidheid verstaan wij dus de mate waarin partijen bereid zijn om gemeenschappelijke doelen te formuleren en gezamenlijk middelen in te zetten. Bij de centraal sturende organisatie is de samenwerkingsbereidheid het hoogst, omdat partijen bij deze vorm van samenwerking niet meer zelfstandig kunnen beschikken over de eigen middelen. De partijen geven een deel van hun mandaat over aan de nieuwe organisatie. Bij de alliantie is de samenwerkingsbereidheid nog steeds erg groot maar hebben partijen meer beschikking over de eigen middelen dan bij de centraal sturende organisatie het geval is.

2.5.4 Succesfactoren voor strategische samenwerkingsbereidheid

Er zijn diverse succesfactoren te benoemen voor strategische samenwerking. Kearns (2000), Huyzer (1992) en De Man (2000) noemen de volgende factoren:

- samenwerkende organisaties hebben aansluitende missie en visie;
- samenwerkende organisaties hebben veel vertrouwen in elkaar;
- er vindt overdracht van kennis en informatie plaats;
- er sprake is van sterk leiderschap.

Daarnaast benoemt Child (2005) vijf voorwaarden voor een effectieve samenwerking. De eerste voorwaarde is een realistische basis voor samenwerking. Dit betekent dat de opbrengst die de partners vanuit de samenwerking verwachten opweegt tegen de investeringen en het risico dat de partner niet aan zijn verplichtingen kan voldoen. Ten tweede moet de vorm van de samenwerking aansluiten op de omstandigheden (contingencies) die relevant zijn voor de samenwerking. Ten derde dient er een open

communicatie tussen de partners te zijn. Ten vierde dient de top van de samenwerkende organisaties openlijk commitment te tonen tot samenwerking. Ook nadat de samenwerking tot stand gekomen is dient er bij de top aandacht te zijn voor de verdere ontwikkeling van de samenwerking. Tenslotte moet er vertrouwen ontstaan tussen de partners. Er moeten nauwe banden ontstaan tussen de medewerkers van de bedrijven die samenwerken. Het is daarbij belangrijk dat partners geregeld hun verwachtingen uitspreken en de samenwerking evalueren.

De Man (2000) spreekt ook nog over alliantievaardigheden als succesfactor voor een strategische samenwerking. Alliantievaardigheden zijn vaardigheden van organisaties die nodig zijn voor succesvolle samenwerkingsrelaties. Samenwerkende organisaties moeten continue aandacht hebben voor de ontwikkelingen van deze competenties en vaardigheden. Om succesvol samen te werken is het vermogen om culturele verschillen te overbruggen en het opbouwen van vertrouwen essentieel. Voor het opbouwen van vertrouwen is het noodzakelijk dat opportunistisch gedrag wordt vermeden, dat men open is over de toekomstplannen en zich houdt aan afspraken en procedures.

Uit het bovenstaande leiden wij af dat net als bij integrale visievorming vertrouwen en lerend vermogen essentieel zijn voor het ontstaan van strategische samenwerkingsbereidheid. Strategische samenwerking komt echter pas tot stand als er enige vorm van sturing in een netwerk plaatsvindt. Daarvoor is leiderschap nodig.

Tops (2007) stelt dat politiek leiderschap nodig is. Onder politiek leiderschap verstaat hij een regime dat sturing geeft binnen een netwerk. Een regime is te plaatsen in het midden van een continuüm, waarvan de uiteinden van dit continuüm worden gevormd door een systeem dat gebaseerd is op bevelsmacht en aan het andere uiteinde gevormd wordt door een systeem dat bestaat uit een aantal losgekoppelde beleidsnetwerken (zie figuur 3). Tops maakt onderscheid tussen sterke en zwakke regimes,. Sterke regimes worden gekenmerkt door een herkenbare agenda, weten de noodzakelijke actoren en middelen te organiseren en beschikken over werkzaam organiserend vermogen. Naarmate deze kenmerken minder aanwezig zijn, wordt het regime zwakker.

Sturen op basis van bevelsmacht	Sturen op basis van een regime	Sturen op basis van beleidsnetwerken
---------------------------------	--------------------------------	--------------------------------------

Figuur 3: Systemen van sturing, Bron: Tops 2007

Teisman (2005) stelt dat complexe samenlevingen vragen om een evenwichtige combinatie van twee vormen van leiderschap, ordezoekend en ontwikkelend leiderschap. Succesvolle ontmoetingen tussen deze twee stijlen vinden plaats op de grens van chaos en orde. Juist daar helpt de stabiliteit om de effecten van hedendaags handelen uit te laten kristalliseren en biedt de dynamiek ruimte om nieuwe kansrijke kristallisatie toe te staan. Moderne complexe samenlevingen balanceren op de grens van chaos en orde. Er is aan de ene kant behoefte aan orde, maar ook weerstand tegen de veelheid aan wetten en regels. Aan de andere kant is er behoefte aan vernieuwing, maar ook angst voor ongewenste ontwikkelingen. Het nastreven van orde, door de ordezoekende leidinggevende, houdt ook een zeker risico in dat een verstard systeem gecreëerd wordt. Het nastreven van innovatie, door de ontwikkelende leidinggevende kan leiden tot verspilling en vluchtige oplossingen. Teisman ziet leiderschap als interactief. Dit betekent dat er een evenwichtige combinatie is van ordezoekend en ontwikkelend leiderschap.

Eerder hebben wij gesteld dat voor strategische samenwerking een sturende factor, oftewel leiderschap nodig is. Op basis van Tops en Teisman concluderen wij dat leiderschap twee dimensies kent. De eerste dimensie is het verbindend vermogen. Dit is de mate waarin actie ondernomen wordt om samenwerking tot stand te brengen. De tweede dimensie is het

consoliderend vermogen. Dit houdt in het vermogen van partijen om afspraken concreet vast te zetten zodat een nieuw beginpunt ontstaat.

3. Complexe problemen in Rotterdam

3.1 Inleiding

Om de theorie van organiserend vermogen te toetsen aan de praktijk, maken we gebruik van vier voorbeelden uit de Rotterdamse praktijk: Overschie, Pendrecht, Hoogvliet en het Oude Noorden. Bij deze samenwerkingsverbanden is sprake van organiserend vermogen. Aan de hand van de casussen kijken we naar de strategische samenwerkingsbereidheid en integrale visievorming. We geven in dit hoofdstuk antwoord op de deelvraag:

- *Hoe worden de complexe problemen in Hoogvliet, Overschie, Pendrecht en het Oude Noorden aangepakt?*

Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw wordt getracht de verpaupering van oude stadswijken terug te draaien. Niet alle pogingen daartoe zijn even succesvol. In de ene wijk wordt succes geboekt, maar in de ander wijk niet. Op verschillende niveaus is er nu opnieuw aandacht voor de aanpak van probleemwijken. De krachtwijken van minister Vogelaar¹ zijn hiervan een voorbeeld. Rotterdam kampt net als veel andere grote steden met een aantal problemen op het sociale, fysieke en economische vlak. Deze problemen kenmerken zich ook door een veelheid aan betrokken organisaties, die moeilijk tot resultaten komen. Men spreekt ook wel van bestuurlijke drukte. Met de komst van het nieuwe college in Rotterdam staat ook de aanpak van complexe problemen op de agenda. Het gebiedsgericht werken is de norm voor de aanpak van complexe problemen. Echter, in het verleden zijn er reeds voorbeelden geweest van succesvolle samenwerkingsverbanden in Rotterdam. In dit hoofdstuk bespreken we per casus het complexe probleem en zoomen we in op de gekozen aanpak.

3.2 Herstructurering Hoogvliet

De deelgemeente Hoogvliet ligt 15 kilometer van het centrum van Rotterdam verwijderd en is ingeklemd tussen de raffinaderijen van Shell en de snelweg A15 in het noorden en de Oude Maas in het zuiden. Het oorspronkelijke dijkdorp werd in 1934 geannexeerd door de gemeente Rotterdam en na de Tweede Wereld Oorlog tot een tuinstad ontwikkeld. Vanaf de jaren '50 werd er veel gebouwd in verband met de groei van de petrochemische industrie. Het was de bedoeling dat Hoogvliet uit zou groeien tot een satellietstad van 18.000 woningen voor 60.000 inwoners. De werknemers van Shell en andere bedrijven konden zo dicht bij hun werk wonen. Hoogvliet kwam echter nooit verder dan 35.000 inwoners.

De woningen werden snel, goedkoop en eenvoudig gebouwd. Daarbij domineerde portiekwoningen en maisonnettes. Deze eenzijdige woningvoorraad zorgde enkele decennia later bijna tot de ondergang van Hoogvliet. Door de inzet van de bewoners, de woningbouwcorporaties, de deelgemeente en de stad wist men, met een grote herstructureringsoperatie, het tij te keren. Hieronder schetsen wij het probleem van Hoogvliet en beschrijven we de gehanteerde aanpak. Daarbij focussen we vooral op de beginfase van de grote herstructurering (1998-2002), maar kijken ook naar de periode daarvoor (1991-1998) en periode daarna.

¹ Veertig wijken in achttien steden zijn door minister Vogelaar van Wijken, Wonen en Integratie benoemd tot Krachtwijken en krijgen extra hulp om problemen die in deze buurten spelen het hoofd te bieden: van aandachtswijken naar krachtwijken. Bron www.vrom.nl

3.2.1 Het probleem

Al vrij snel na 1963 stagneert de groei van Hoogvliet. Dit heeft een aantal oorzaken. Ten eerste zijn er, door de automatisering in de industrie, veel minder werknemers nodig. Vervolgens neemt door de grote explosie in 1968 bij Shell de populariteit van Hoogvliet als woonplaats af. Het wonen zo dicht bij de industrie wordt ter discussie gesteld en bovendien neemt, door de toename van het autobezit, de mobiliteit toe. Het is dus niet meer noodzakelijk zo dicht bij het werk te wonen. Tot slot worden er andere groeikernen rond Rotterdam aangewezen (Spijkenisse en Hellevoetsluis). Deze groeikernen zijn samen met de latere Vinex-wijken een belangrijke concurrent voor Hoogvliet op de regionale woningmarkt. Dit allemaal bij elkaar heeft een selectieve uitstroom tot gevolg. De inwoners die zich het kunnen veroorloven vertrekken. Minder kansrijken blijven achter en er ontstaat leegstand. Om die reden wordt al in de loop van de jaren tachtig gestart met herstructureringsmaatregelen. Er wordt groot onderhoud uitgevoerd en enkele flats worden gesloopt.



Die maatregelen blijken echter niet voldoende, om de leegstroom te stoppen. Inwoners die geen wooncarrière in Hoogvliet kunnen maken trekken weg. Er is eind jaren negentig nog steeds veel langdurige leegstand en een hoge mutatiegraad. De woningcorporatie Woonbron heeft bijvoorbeeld te maken met een mutatiegraad van 25-30% (interview Jon Van Eenennaam, Directeur Woonbron herstructurering Hoogvliet). Na de uitstroom van gezinnen, hogere inkomens en autochtonen vestigen zich juist veel mensen met lagere inkomens waaronder veel allochtonen. Door de eenzijdige woningvoorraad ontstaat dus een onevenwichtige bevolkingsstructuur. Directeur Woonbron zegt daarover: “Je moet je voorstellen, zo’n 650 woningen stonden leeg. Het was dus eigenlijk geen wonder dat dit mensen aantrok die nergens anders terecht konden. Een telefoontje uit Willemstad en een woning was verhuurd. Na vier maanden was de woning weer leeg en was er een huurachterstand van vier maanden. Het feit dat je in Hoogvliet makkelijk een woning kon krijgen, leidde ertoe dat er mensen kwamen wonen die verder geen enkele binding hadden met Hoogvliet, Het besef was er niet dat dit alleen maar problemen opleverde.” De directeur van Woonbron spreekt over bestuurlijke blindheid bij het toenmalige corporatiebestuur.

De leegstand heeft ook een negatieve uitwerking op de economische draagkracht van de buurtwinkels. Eerder kregen deze buurtwinkels het al moeilijk door de toegenomen werkeloosheid en mobiliteit. Hoogvliet was immers opgezet als woonstad op fietsafstand van het werk en verdeeld in woonwijken met ieder eigen voorzieningen. “Iedere wijk had ook z’n eigen buurtwinkelcentrum. Lang niet iedereen had een koelkast, dat kun je nu niet meer voorstellen. Toen iedereen een koelkast kreeg werd de behoefte om boodschappen in de buurt te doen kleiner.” (interview directeur Woonbron herstructurering Hoogvliet).



Het concept van de woonstad Hoogvliet was dus al snel achterhaald. De leegstand en werkeloosheid hadden ook zijn weerslag op de veiligheid en leefbaarheid. Vanaf de jaren tachtig ontstonden er ook drugs- en criminaliteitsproblemen. Hoogvliet werd een perifere restwijk van Rotterdam met een

aantrekkingskracht op huurders die elders in de stad niet terecht konden (Deelgemeente Hoogvliet, 1999).

3.2.2. Betrokken partijen

Hoogvliet heeft al sinds halverwege de jaren tachtig de aandacht van het Rijk. Achtereenvolgens was Hoogvliet onderwijsvoorranggebied, probleemcummulatiegebied, actiegebied sociale vernieuwing en ontving Hoogvliet tenslotte doeltaakstellingen vanuit het Grote Stedenbeleid (voor werkgelegenheid, veiligheid en wijk economie). Via tal van programma's heeft men de problemen aan willen pakken, daarbij is Hoogvliet meerdere malen als experiment regionaal, maar ook landelijk op de kaart gezet (interview voormalig deelgemeentevoorzitter Hoogvliet, Hans Elemans).

De eenzijdige woningvoorraad en de daarmee verbonden problemen worden niet echt opgelost. De eerste kleinschaligere herstructurering in de jaren tachtig is onvoldoende om de woningmarktpositie van Hoogvliet te verbeteren. Daarom worden vanaf 1998 grootschalige herstructureringsplannen ontwikkeld. De volgende partijen zijn daarbij betrokken:

- Deelgemeente Hoogvliet. De grootste partij in de deelraad is de Initiatiefgroep Boomgaardshoek en Platen (IBP). In 1991 verovert de IBP 8 van de 19 zetels en levert dan ook de voorzitter van de deelraad, Hans Elemans. Elemans maakt drie termijnen vol en fungeert als boegbeeld van de deelgemeente en belangrijke motor voor de herstructurering.
- De gemeente Rotterdam. De stad kenmerkt zich door een gedecentraliseerd bestuur met deelgemeenten. De deelgemeenten ontvangen geld uit het deelgemeentefonds en kopen daarvoor producten in bij de gemeentelijke diensten. Voor de herstructurering waren vooral de wethouder stedelijke Vernieuwing en Volkshuisvesting Herman Meijer en de onder hem vallende dienst dS+V en de wethouder Ruimtelijke Ordening en Grondzaken Hans Kombrink, verantwoordelijk voor het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR), van belang.
- Vereniging Bewonersraden (VBR). Elke wijk heeft een bewonersraad, die de bewoners van complexen die in beheer zijn bij Woonbron vertegenwoordigt. De VBR bestaat al sinds 1975 en vanuit iedere bewonersraad zitten er twee vertegenwoordigers in de VBR.
- Woningbouwcorporatie Woonbron. Woonbron is de grootste woningbouwcorporatie in Hoogvliet en komt voort uit een aantal fusies. Woonbron bezit 34.000 woningen in Rotterdam, waarvan 12.000 in Hoogvliet. Algemeen directeur Martien Kromwijk wordt door velen gezien als visionair en belangrijke motor achter de herstructurering. In Hoogvliet heeft Woonbron een aparte directeur herstructurering Jon van Eenennaam benoemd.

- Woningbouwcorporatie Vestia. In Hoogvliet heeft Vestia 5000 woningen.

3.2.3 De aanpak

In 1998 is er een keerpunt in de aanpak van Hoogvliet. Alle partijen zijn het er over eens dat alleen een grootschalige aanpak werkt en dat zij samen moeten werken. Op basis van de interviews en schriftelijke bronnen volgt hier een beschrijving hoe de belangrijkste partijen in Hoogvliet deze slag hebben gemaakt.

Hoogvliet krijgt in 1998 1,4 miljoen euro voor de strategische wijkaanpak van de gemeente Rotterdam in het kader van het Grotestedenbeleid. Voor de uitvoering van het investeringsplan Wijkaanpak wordt een aparte organisatie opgericht. De coördinatie en aansturing van de uitvoering van het investeringsplan is in handen van het projectbureau Wijkaanpak en wordt geleid door een gebiedsmanager. Het programma is verdeeld over vier programmaleiders: fysiek, sociaal, economie en communicatie.

Aan het hoofd van de organisatie staat een stuurgroep wijkaanpak Hoogvliet. Hierin hebben de wethouder Stedelijke vernieuwing Herman Meijer, wethouder Grondzaken en Ruimtelijke ordening Hans Kombrink en de deelgemeentevoorzitter Hans Elemans zitting. De stuurgroep beslist over de samenstelling van het programma, de verdeling van de gelden en de goedkeuring van de projecten. De besluitvorming in deze stuurgroep wordt voorbereid in de vier programma stuurgroepen: communicatie, sociaal investeren, Hoogvliet Noord/Centrum en Maasranden. In deze stuurgroepen participeren steeds de betrokken portefeuillehouders van de deelgemeente, vertegenwoordigers van de stedelijke diensten de dS+V, het OBR en Gemeentewerken, de sectorhoofden van de deelgemeenten en de leden van het projectbureau (Ouwehand, Van der Pennen en Sluis, 2004).

Stuurgroep Maasranden en Noord/Centrum

Het herstructureringsproces in Hoogvliet wordt aangestuurd door twee stuurgroepen voor de bouwprojecten Maasranden en Noord/Centrum. In deze twee fysieke stuurgroepen participeren ook de directies van de woningbouwverenigingen Woonbron en Vestia. In deze stuurgroepen nam men besluiten op basis van unanimititeit. Dat werkte goed, aldus de directeur Woonbron: “Daar waar men er in het werkveld niet uitkwam, wist men elkaar op een hoger niveau wel te vinden.”

Samen willen de partijen de volgende doelen bereiken:

- Het aantrekken en vasthouden van diegenen die een positieve keuze maken voor Hoogvliet, met bijzondere aandacht voor de meer draagkrachtige huishoudens met kinderen en ouderen;
- Een gedifferentieerde woningvoorraad op wijkniveau met woningen van betere kwaliteit, die ruim, flexibel en aanpasbaar zijn; en een groter aanbod van duurdere eengezinswoningen en koopwoningen;
- Vasthouden van een inwoneraantal van minimaal 32.000 inwoners (1998: ± 37.000 inwoners). Er wordt ingezet op het terugbouwen van woningen op slooplocaties, maar dan in een ruimere opzet;
- Het creëren van groene, gevarieerde woonmilieus met zo min mogelijk ‘blik op straat’, en met mogelijkheden voor wonen en werken;
- Het bieden van mogelijkheden aan Hoogvlieters om hun sociaal maatschappelijke positie te verbeteren.

Deze ambities zijn vertaald in een uitgebreid sociaal programma en een sloop-, verkoop- en nieuwbouwprogramma. Deze programma's zijn niet star maar worden telkens aangepast aan de ontwikkelingen in Hoogvliet. (Hoogvliet op Koers, 2004). Jaarlijks wordt er door middel van de “Monitor Wonen” geëvalueerd en kan op basis van deze evaluatie het meerjarenprogramma aangepast worden.

De aanpak in Hoogvliet kenmerkt zich door een groot aantal relaties en de betrokkenheid van veel partijen. Hieronder schetsen we hoe de partijen tegenover elkaar stonden en hoe de onderlinge relaties zich ontwikkelden.

Woonbron en de Vereniging Bewonersraden

Het bestuur van Maasoevers, de voorganger Van Woonbron, reageerde aanvankelijk op de leegstand met het opknappen van de woningen. Deze opknapbeurten bleken onvoldoende om de woningen aantrekkelijker en beter verhuurbaar te maken. Ook werden er woningen gesloopt, maar deze herstructurering was te kleinschalig om effect te hebben op de leefbaarheid. In 1998 werd het bestuur op non-actief gezet, omdat het niet adequaat wist in te spelen op de problemen.

Het nieuwe bestuur van Woonbron heeft in 1998 de bewonersvertegenwoordiging direct betrokken bij de aanpak van de problemen. De Vereniging Bewonersraden (VBR) is gevraagd wat er gedaan moest worden. “De reactie van de bewoners was: maak een einde aan deze situatie. Hoogvliet gaat naar de filistijnen”, aldus de directeur herstructurering van Woonbron. Woonbron besloot toen om alle woningen onder de 50m² te slopen. Dit betekende dat er voor 4000 woningen geen toekomst meer was. Verder besloot Woonbron om 1500 grondgebonden woningen van 50 m² te verkopen, na ze eerst nog een onderhoudsbeurt te geven. Het geld dat de verkoop opleverde, kon ingezet worden voor de herstructurering.

In “Hoogvliet aan zet” (1998) zette Woonbron haar visie op de herstructurering uiteen en hoe zij deze samen met de andere partners wilde uitvoeren. Woonbron wilde met de herstructurering een vitaal en aantrekkelijk Hoogvliet creëren. Het accent werd daarbij gelegd op “ruim wonen in het groen.”

De deelgemeente en de stad

Ook de deelgemeente werkte mee aan de herstructurering. Bepalend daarbij was de lokale partij IBP, “Door de opkomst van de plaatselijke partij heeft Hoogvliet het gered. Als we Hoogvliet over hadden gelaten aan de stad dan was het slecht afgelopen”, aldus de directeur herstructurering van Woonbron.

De deelgemeente heeft een nadrukkelijke rol gespeeld in het proces en had vanaf het begin af aan de regie. Daarbij wist de deelgemeente Hoogvliet de partijen te binden. De deelgemeentevoorzitter trad daarbij op als het boegbeeld van Hoogvliet, hij was het gezicht naar buiten toe. Onder bewoners wist hij een groot vertrouwen te creëren door, naar zijn eigen zeggen, er altijd voor te zorgen dat kleine ergernissen opgelost werden. “Welk vertrouwen kunnen ze nog hebben dat je de grote problemen oplost, als je niet eens in staat bent de kleine problemen op te lossen,” aldus de deelgemeentevoorzitter.

De deelgemeente Hoogvliet stelde vanaf 1992 een wijkoverleg in, voor elk van de acht wijken. Aan het wijkoverleg, dat elke zes weken plaatsvond, namen alle bij het wijkbeheer betrokken partijen deel (Gemeentewerken, ROTEB, politie, opbouwwerk, bewoners, woningcorporaties en de wijkbeheerder van de deelgemeente).

Het wijkoverleg was een opstapje naar de latere herstructurering. Vanuit het wijkoverleg werd namelijk ook geconcludeerd dat er grootschalig geherstructureerd moest worden (Ouwehand e.a. 2004).

De verschillende wijkoverleggen kregen de opdracht om binnen vier jaar een wijkvisie te ontwikkelen. Deze wijkvisies waren onderdeel van de ruimtelijke ordeningsprocedure, maar richtten zich niet alleen op het fysieke domein. Iedere wijkvisie diende ook een sociaal programma te bevatten (interview voormalige deelgemeentevoorzitter). De deelgemeentevoorzitter vond het daarbij van belang dat ieder gebied een eigen identiteit behield. Dat kwam tot uitdrukking in de wijkvisies, die later weer hun doorwerking kregen in de “Ontwikkelingsvisie Hoogvliet”, welke in 2001 door de deelraad vastgesteld is. (interview voormalige deelgemeentevoorzitter).

Het proces van de wijkvisies werd aangestuurd vanuit een bestuurlijke stuurgroep onder leiding van de deelgemeentevoorzitter. In de stuurgroep hadden de directeuren van het OBR, de dS+V, de directeuren van de woningcorporaties Vestia en Woonbron, de voorzitter van de ondernemersvereniging en de districtschef van de politie zitting (interview voormalige deelgemeentevoorzitter).

De wijkoverleggen beschikten over mandaat en hadden ieder een eigen budget van 200.000 gulden, vanuit de deelgemeentebegroting. Hiermee konden zij direct inkopen bij de diensten van de stad. De wijkoverleggen ontwikkelden zich ook verder als platforms waarin partijen elkaar direct aan konden spreken. “Het middenkader van de gemeentelijke diensten vond deze wijkoverleggen eigenlijk ook wel prettig. Zij voelden ook wel de behoefte om uit hun eigen cocon te komen”, aldus de voormalige deelgemeentevoorzitter. Bij de directies van de diensten lag dat anders. Hij vervolgt: “Zij waren wèl bang hun autonomie te verliezen. Als ze het niet eens waren over de wijze waarop Hoogvliet zaken aanpakte, was hun standaardreactie om naar de wethouder te lopen!”. Uiteindelijk heeft de deelgemeente de diensten en de wethouder wel voor zich weten te winnen. Volgens de deelgemeentevoorzitter kwam dat vooral doordat hij altijd transparant was.

Toen bewoners, corporaties en de deelgemeente het in 1998 eens waren, kon er gestart worden met de herstructurering. Maar de stad was nog niet zo ver. Het heeft toen nog twee jaar geduurd voordat er echt gestart kon worden. Aanvankelijk waren de diensten dS+V en OBR niet coöperatief. “Het begon te lopen toen er ook vanuit de stad mensen betrokken raakten die er zin in hadden” (interview Jon van Eenennaam).

Dit wordt bevestigd door de voormalige deelraadsvoorzitter: “Hoogvliet had te maken met een sterke bureaucratisering, die diep weggestopt zat bij de diensten.” Maar door de grote bewonersbetrokkenheid, zij waren immers betrokken bij de invulling van de herstructureringsopgave, kregen de ambtenaren van de diensten er ook lol in en zij die het niet zagen zitten, vertrokken. Daardoor kreeg Hoogvliet automatisch accounthouders bij de diensten, die het leuk vonden om voor Hoogvliet te werken. “Er ontstond een gevoel van samen plezier en ellende. Bewoners voelden zich daardoor ook gelijkwaardige gesprekspartners.”

De spanning tussen Hoogvliet en de stad speelde altijd op de achtergrond, maar heeft het proces van de herstructurering uiteindelijk niet belemmerd. De stad had volgens de voormalige voorzitter nogal de neiging om alles voor alle deelgemeenten hetzelfde te willen. Hij zegt daarover: “We hebben ons in Hoogvliet nooit van de wijs laten brengen door de stad”. De deelgemeente wist een uitzonderingspositie voor Hoogvliet te claimen onder het mom van “het experiment Hoogvliet”.

Volgens Woonbron was het in het begin vooral lastig met het OBR samen te werken. OBR en de woningbouwcorporaties botsten, maar dat ging eigenlijk alleen om macht. “Uiteindelijk hadden we die spelletjes niet nodig. We hebben toen besloten te handelen alsof er een samenwerkingsovereenkomst was.”

Woonbron had het OBR in principe niet nodig. Alle grond was van Woonbron. De corporatie kon dus een eigen grondexploitatie voeren, maar liep dan wel rijkssubsidies mis. Het was dus beter om samen te werken. Woonbron bezat grond en geld uit de verkoop van woningen. De stad zorgde voor subsidies. De directeur herstructurering spreekt over een sociaal contract. “Uiteindelijk is er pas in 2004 een overeenkomst gesloten voor Hoogvliet Noord tussen deelgemeente, de stad en Woonbron, maar je kunt dan wel spreken over gestold vertrouwen.”

Wethouder Herman Meijer van Groen Links heeft ook een grote rol gespeeld bij de grootschalige herstructurering. Hij zag ook in dat het anders moest. De kleinschalige herstructurering uit de jaren tachtig had immers de situatie van Hoogvliet niet echt verbeterd.

(interview directeur herstructurering Woonbron). Meijer steunde de plannen voor de herstructurering en gaf de herstructurering Hoogvliet nog een extra stimulans met het instellen van een Internationale Bouw Tentoonstelling. Deze werd later omgedoopt in WIMBY! (Welcome Into My BackYard!) en moest een bijdrage leveren aan Hoogvliet als aantrekkelijke woon- en werkplaats. WIMBY! is de naam van een onafhankelijke stichting, die als doel had de grootschalige herstructurering van Hoogvliet op een hoger peil te brengen. WIMBY! realiseerde diverse evenementen en projecten in Hoogvliet (Pronkhorst, Provoost, Rots, Van Stiphout en Rottenberg 2007). WIMBY! fungeerde als een opzichzelfstaande organisatie en valt verder buiten de scope van dit onderzoek.

De relatie met de stad werd dus gaandeweg het proces beter. De arena van het Grotestedenbeleid was ook van invloed op de verbeterde werkrelatie tussen de deelgemeente en de diensten. Door het college werden vijf stuurgroepen ingesteld voor de inzet van het Grotestedengeld. Ieder van de vijf deelgemeenten die gelden ontving, was geadopteerd door een gemeentelijke dienst, Hoogvliet door Gemeentewerken. De voor de dienst verantwoordelijke wethouder zat in de stuurgroep. De stuurgroep stelde een gebiedsmanager bij de dienst aan. Deze gebiedsmanager had geregeld overleg met collega gebiedsmanagers van de andere diensten en had er belang bij dat de doelstellingen behaald werden. Men had elkaar dus nodig. Via de gebiedsmanager was het mogelijk om heel snel te schakelen tussen de gemeentelijke diensten. (interview voormalige deelgemeentevoorzitter)

De Ontwikkelingsvisie Hoogvliet is in 2001 door de deelraad vastgesteld. Daarna duurde het nog enige tijd voordat de stad ook instemde met de visie. Dat had vooral te maken met de financiële kaders. Nog net voor Elemans vertrek als deelgemeentevoorzitter in april 2002 is in februari van dat jaar de ontwikkelingsvisie ondertekend door de stad, de deelgemeente en de corporaties. De ontwikkelingsvisie is daarmee meer dan alleen het uitspreken van de intenties. De deelgemeente verlangde boter bij de vis en zo bevat de visie ook een financiële paragraaf, waarbij forse bedragen uitgetrokken worden door alle betrokken partijen. (interview voormalige deelgemeentevoorzitter)

Uitvoeringsfase (2002 e.v.)

Na de gemeenteraadsverkiezingen in 2002 wil het nieuwe college een einde maken aan oneindige bureaucratie. De wijkaanpak wordt door het college en de gemeenteraad gezien als een bureaucratische rompslomp. Begin 2003 wordt de wijkaanpak voor Rotterdam voortijdig stop gezet. Na het stop zetten van de wijkaanpak is de organisatiestructuur voor de herstructurering bijgesteld. De belangrijkste bijstelling betreft het onderbrengen van de sociale pijler bij de deelgemeente. Bovendien is er nu een stuurgroep voor heel Hoogvliet (Ouweland e.a. 2004).

Het herstructureringsproces is nog in volle gang. De bewonersraden worden goed op de hoogte gehouden van ontwikkelingen door Woonbron. Eens per maand is er een overleg met de wijkregisseur van Woonbron en een paar maal per jaar is er overleg met de directie van Woonbron. De samenwerking tussen Woonbron Hoogvliet en de VBR is in een overeenkomst vastgelegd, welke in 2006 vernieuwd is.

Nu het herstructureringsproces halverwege is (2007), is de inhoudelijke betrokkenheid van de Vereniging van Bewonersraden (VBR) bij het herstructureringsproces groter dan in het begin. Een woordvoerder van de VBR geeft als voorbeeld de regeling die nu geldt bij sloop. Voorheen werd pas bij 50% leegstand een sloopvergunning aangevraagd. Dat betekende dat bewoners geen verhuiskostenvergoeding kregen als ze vertrokken voordat 50% van hun flat leeg was. Dit leidde tot vertraging. Er gold wel een verhuurstop, maar de flats raakten niet leeg, omdat veel mensen bleven zitten totdat ze recht hadden op de vergoeding. Op voorstel van de VBR wordt er nu vooraf een datum gesteld, waarop de sloopvergunning aangevraagd wordt en vanaf wanneer de bewoners recht hebben op een vergoeding. Deze regeling is genoemd naar de bedenker "De Van Persie Regeling" (interview VBR).

De VBR heeft dus een belangrijke adviserende rol en soms zelfs instemmingsrecht. Zo werd de bewonersraad geconsulteerd over de vestiging van een begeleid wonen project voor ex-verslaafden. De bewonersraad stemde in, mede omdat bij dit project een goede begeleiding was voor de deelnemers. Inmiddels zijn er plannen voor een dergelijk project in een andere wijk en is de VBR door Woonbron gevraagd om te vertellen over de ervaring met het project in hun wijk.

De relatie tussen Woonbron en de VBR is in de loop der jaren steeds sterker geworden. “Er wordt nu meer naar ons geluisterd”. Aldus van Persie. Ras beaamt dit: “We worden nu meer voor vol aangezien, het vertrouwen is gegroeid”.

Het succes van de herstructurering is volgens de VBR vooral te danken aan de samenwerking tussen de betrokken partijen. Daarbij geeft de bewoners wel aan dat het eigenlijk nog niet hard genoeg gaat. Eigenlijk zou alles in 2008 gesloopt zijn. Nu is alles pas in 2015 klaar. Dan is er geen verpaupering meer. “Stukje bij beetje gaat het beter. Als heel Hoogvliet zo wordt weet je waarvoor je het doet. We zijn trots dat we daar zelf aan mee hebben kunnen werken.” De belangrijkste motivatie om dit te blijven doen luidt aldus de bewoners: “Alles is bespreekbaar en onze mening wordt op prijs gesteld”.

De directeur herstructurering Woonbron schetst de vitale coalitie die ontstond tussen bewoners, professionals en bestuurders. Partijen wisten onderling een goede spanning te realiseren. Als de professionals de neiging hadden om door te slaan, werden zij door de bewoners afgeremd. De rol van de bewoners is volgens de directeur heel belangrijk. “Daar doe je het toch voor. Bewoners zijn dan ook de thermometer om te zien of je het goed doet”. Dat de herstructurering geslaagd is, wijdt hij vooral aan de directeur van Woonbron Martien Kromwijk - hij is een bruggenbouwer, visionair en binder- en de slagkracht van de IBP. “Hans Elemans en Martien Kromwijk vormden een unieke combinatie. Het verzet tegen de Coolsingel bindt ook. En we hadden goede relaties met de huurders.”

De directeur schetst in het kort de succesfactoren:

- De urgentie. We konden dit alleen maar samen oplossen.
- Het vertrouwen om het te doen. We zijn maar gaan slopen.

Volgens de directeur is het succes van Hoogvliet niet één op één te vertalen naar andere wijken. In andere wijken heb je andere coalities nodig: “Het gaat om lokaal maatwerk. Zoek naar strategische samenwerkingsverbanden.”

Volgens de voormalige deelgemeentevoorzitter is het succes van de herstructurering van Hoogvliet vooral bepaald door het vertrouwen dat bewoners en bestuurders in elkaar hadden. Bewoners voelden zich een volwaardige partner. Dit vertrouwen blijkt ook uit de lage weerstand tegen de herstructurering. Herkenbaarheid en voorspelbaarheid van het bestuur speelden daarbij een grote rol: “Duidelijkheid en leiderschap leidt tot vooruitgang”, aldus Elemans. De beste ambassadeurs voor Hoogvliet zijn volgens hem de tevreden bewoners en ondernemers. Waar Hoogvliet vroeger het afvoerputje van Rotterdam was is het nu fijn om te wonen.

3.3 Overschie: wijkaanpak Kleinpolder

De wijk Kleinpolder, ook wel aangeduid als wijk ‘3042’ is door Minister Volgelbaar als een van de 40 krachtwijken benoemd. Deze wijk valt onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de deelgemeente Overschie in Rotterdam. In deze wijk is sprake van een cumulatie van problemen. Voor de aanpak van de problemen in Kleinpolder is een gebiedsvisie met betrokken organisaties opgesteld. In deze paragraaf schetsen wij als eerste het probleem van Kleinpolder. Aan de hand van twee strategische projecten (herontwikkeling Kleinpolder en de herinrichting van schoolplein de Zonnekorf) beschrijven wij hoe de samenwerking met de verschillende partijen is verlopen.

3.3.1 Het probleem

In de woonwijk Kleinpolder wonen 7.501 inwoners, waarvan 47% allochtoon en zijn 79% van de woningen huurwoningen. Kleinpolder is met recht een naoorlogse wijk te noemen. Er werd zo snel mogelijk gebouwd, waarbij montagebouw het toverwoord was. Door de grote hoeveelheid kleine eenzijdige woningen in slechte staat zijn de problemen begonnen. “De leefbaarheid in de wijk staat onder druk mede als gevolg van de slechte staat van het woningaanbod. Dit zorgt voor de instroom van lage inkomens en het vertrek van hogere inkomens. Ook het maatschappelijk middenveld (verenigingen etc.) staat daardoor onder druk als gevolg van het hoge aandeel ouderen en niet actieven”, aldus Gerben van het Hout, programmamanager van het WBR. “Als er niets gebeurt glijdt de wijk af.”



De complexen verloederden en sloten niet meer aan bij de wijzigende woonwensen van de bewoners (Deelgemeente Overschie, juni 2007). In de periode vanaf 1999 tot 2004 zijn woningen samengevoegd en gerenoveerd, maar de verbeterde woningen waren met name in trek bij mensen met weinig kansen op de woningmarkt vanwege de lage huur. Het eenzijdige woningbestand heeft als gevolg dat de wijk Kleinpolder

gekenmerkt wordt door een laag gemiddeld inkomen en opleidingsniveau (slechts 58,2% heeft werk). Verder is een complicerende factor dat het stedelijke gebied door tweeën gesneden wordt door de snelweg A13 (zie foto). De aanwezigheid van de snelweg zorgt voor een altijd continue aanwezig probleem van de luchtkwaliteit. De milieuproblematiek zorgt ervoor dat het niet overal mogelijk is geweest om woningen terug te bouwen in het duurdere segment. Opmerkelijk is het hoge cijfer voor de veiligheidsindex (8,3), wat duidt op een relatief veilige wijk.

Kort samengevat zit Kleinpolder in een gordiaanse knoop. Er mag niet gebouwd worden op alle plekken waar dat wenselijk zou zijn in verband met de slechte luchtkwaliteit. Het gevolg is dat bewoners die graag in een duurder huis willen wonen niet in Kleinpolder terecht kunnen. Het risico bestaat dat mensen die een baan vinden of wooncarrière willen maken vervolgens wegtrekken uit de wijk. De woningen in Kleinpolder zijn alleen interessant voor huurders aan de onderkant van de markt met een gering sociaal en economisch perspectief.

3.3.2 Betrokken partijen

De deelgemeente Overschie heeft het initiatief genomen voor het opstellen van een integrale gebiedsvisie voor Overschie. “De aanleiding voor het opstellen van een gebiedsvisie was de wens van de deelgemeente om een samenhangende visie op te stellen zodat er een heldere onderlegger zou bestaan waarin de kansen van Overschie voor de komende jaren in beschreven worden en dient als input voor beleidsprogramma’s”, aldus John Engelen deelgemeentesecretaris Overschie. In dit plan staan strategische projecten omschreven. De bemoeienis van meerdere partijen is vereist voor een succesvolle uitvoering.

In de gebiedsvisie is ook expliciet aandacht gegeven aan de wijk Kleinpolder met daaraan gekoppeld 9 strategische projecten. De strategische projecten in Kleinpolder zijn:

<i>Strategisch project</i>	<i>Doel</i>
1. Kleinpolder West en Oost	Herstructureren van delen van Kleinpolder
2. Strategische aanpak accommodaties	Ruimtelijk en financieel efficiëntie verhogen
3. Onderwijshuisvesting	Verbeteren kwaliteit basisonderwijs
4. Schoolplein Zonnekorf	Verbeteren sociale cohesie rondom schoolplein
5. Groepsaanpak/ mentoraat/stageplan	Jongeren helpen aan werk of stageplaats
6. Afspraken in het kader van WMO	Vergroten participatie allochtonen
7. Speeltuinen Levenslust	Opknappen speeltuin
8. Volkstuin maatschappelijk inrichten	Inrichten volkstuin
9. Mensen maken de stad	Sociale cohesie en actief burgerschap op de straat

Bij deze strategische projecten zijn de volgende partijen betrokken:

- Deelgemeente Overschie: De deelgemeente Overschie ontvangt middelen uit het deelgemeentefonds en neemt producten af bij de diensten. De deelgemeente Overschie stuurt in het proces op een krachtige samenwerking tussen maatschappelijke partners en bewoners. De deelgemeente zorgt voor een samenhangende aanpak, houdt zicht op de koers waardoor de resultaten de individuele inzet overstijgen.
- Gemeente Rotterdam: Het concern bestaat uit het bestuur en de diensten die producten leveren op het gebied van beheer buitenruimte, sportactiviteiten, onderwijs en ruimtelijke plannen etc. Tevens beschikt de gemeente over financiële middelen.
- Bewoners en maatschappelijke organisaties van de wijk Kleinpolder. Zij spelen een belangrijke rol als het gaat om het vergroten van de betrokkenheid bij de buurt en het verhogen van de participatie.
- Woningbouwcorporatie Rotterdam (WBR). Deze is eigenaar van meer dan de helft van de bestaande huurwoningen.
- Bestuur Openbaar Onderwijs Rotterdam (BOOR): De stichting is verantwoordelijk voor het openbare primair en voortgezet onderwijs in Rotterdam. De stichting is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en de huisvesting van scholen.

3.3.3 De aanpak

De deelgemeente Overschie heeft een inventarisatie laten uitvoeren naar de problemen en knelpunten in de deelgemeente. In samenwerking met betrokken partijen is een overzicht gemaakt van strategische projecten en deze zijn beschreven in de gebiedsvisie Overschie. De gebiedsvisie verwoordt de visies van de partijen betrokken bij de ontwikkeling van Overschie voor de komende jaren. In de gebiedsvisie is ook rekening gehouden met de ontwikkelingen van de stad en de buur-deelgemeenten. De visie koppelt gemeentelijk beleid aan het deelgemeentelijk beleid en aan de inbreng van particuliere investeerders en het maatschappelijk middenveld. “Door verder te kijken dan de eigen grenzen, zijn kansen naar voren gekomen, die anders onderbelicht of tegenstrijdig aan elkaar zouden zijn geweest”, aldus de deelgemeentesecretaris van Overschie.

Voor de uitwerking van de gebiedsvisie heeft de deelgemeente opdracht gegeven aan een extern bureau BMC. Zij hebben namens de deelgemeente gesprekken gevoerd met diensten en partijen. Er zijn geen grote bijeenkomsten georganiseerd. In de één op één gesprekken is geïnventariseerd wat er volgens de partijen nodig is en wat de partijen zelf van plan waren in Overschie. Dit proces heeft ongeveer twee à drie maanden geduurd (interview deelgemeentesecretaris Overschie). Bij het schrijven van de gebiedsvisie is regelmatig teruggekoppeld met de betrokken partijen.

De deelgemeente Overschie heeft nadrukkelijk de regie in het opstellen en monitoren van het gebiedsplan. “De deelgemeente initieert en monitort de projecten”, aldus de deelgemeentesecretaris. De trekker van een project kan per keer een andere partij zijn.

Een ander belangrijk punt, dat door de deelgemeente benadrukt wordt, is het gebruik van bestaande structuren. De deelgemeente werkt met vier programmacoördinatoren die elk verantwoordelijk zijn voor een bepaald beleidsveld, waaronder ruimtelijke ontwikkeling en economische zaken, buitenruimte, en veilig, cultuur en recreatie en maatschappelijke hulp en dienstverlening. Deze coördinatoren hebben elk eigen contacten met betrokken partijen en zijn verantwoordelijk voor de integrale afstemming. Hiervoor zijn zij het aanspreekpunt en hebben mandaat om namens de deelgemeente beslissingen te nemen. Bij conflicten wordt er opgeschaald naar de deelgemeentesecretaris en in onderling overleg komt het punt op de bestuurlijke agenda.

Het aan de gebiedsvisie gekoppelde convenant is ondertekend door de deelgemeente en de gemeente Rotterdam. De gemeente Rotterdam verbindt hier geen financiële consequenties aan. Dit is een teleurstelling voor de deelgemeente. Hierdoor kunnen bepaalde projecten niet uitgevoerd worden, waaronder een vast evenemententerrein. Volgens de deelgemeente bestaat er bij de stad niet genoeg sense of urgency voor Overschie. De aandacht richt zich op andere delen van de stad. Dit betekent dat per project onderhandeld moet worden over de financiële middelen.

De benoeming van Kleinpolder als krachtwijk bood nieuwe kansen voor Overschie. De deelgemeente Overschie heeft de benoeming van Kleinpolder aangegrepen om de milieuproblematiek op de agenda te zetten bij minister Vogelaar. Hierdoor wordt het milieuprobleem een leefbaarheidsprobleem. De deelgemeente probeert dus via deze benoeming de stad te overtuigen om te investeren in de wijk.

Herontwikkeling Kleinpolder West en Oost

Eén van de strategische projecten is de herontwikkeling van Kleinpolder. Op initiatief van het WBR is samen met de deelgemeente opdracht gegeven aan de dS+V tot het opstellen van een Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie 2007-2020 voor heel Overschie. De ontwikkelingsvisie gaat uit van een integrale aanpak waarbij een duurzame ontwikkeling van woningbouw, voorzieningen en buitenruimte mogelijk gemaakt wordt (Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie 2007-2020).

Het belang voor het WBR was erg hoog om actie te ondernemen in het gebied Kleinpolder. Door de wijk als geheel te versterken, wordt ook het bezit van het WBR meer waard. In de toekomst levert de investering geld op dat weer elders geïnvesteerd kan worden. Het WBR ziet daarom ook een rol voor zichzelf weggelegd om in samenwerking met andere partijen een visie te ontwikkelen op het gebied dat verder gaat dan alleen woningen. De visie van het WBR is dat huurders prettig moeten kunnen wonen in hun huis, maar ook in hun omgeving (Interview WBR). Dit betekent dat zij zich inzetten voor de verbetering van de wijk Kleinpolder. Het WBR is halverwege het project van focus gewisseld op basis van andere inzichten. Het eerste idee was namelijk om te investeren in Kleinpolder West, maar later is gekozen om Oost aan te pakken, wat overeen kwam met de focus van de deelgemeente en is gebaseerd op gesprekken met wijkbewoners. De deelgemeente heeft bewoners betrokken bij het proces. De bewoners konden terecht op zogenaamde inloopavonden en wijktafelgesprekken.

De focus van het WBR kwam overeen met die van de deelgemeente, maar niet direct met de visie van de gemeente Rotterdam. “De stad (zowel de wethouder als de dS+V) had er aanvankelijk moeite mee dat het WBR meewerkte aan een ontwikkelingsvisie”, aldus de programmamanager WBR. Men was bang een marktpartij te bevoordelen. Doordat het WBR samen met de deelgemeente richting de gemeente optrok, is uiteindelijk de stad meegegaan

in de ontwikkelingsvisie. De weerstand had niets met de personen te maken, maar eerder met het beleid van de organisaties. Er is volgens het WBR altijd een spanningsveld aanwezig tussen “het dorp Overschie en de stad”. Er bestonden verschillen van inzicht over de aanpak tussen de deelgemeente Overschie en de stad (zowel bij de diensten als het centrale bestuur). Zo sloten de doelstellingen van een dienst als het ontwikkelingsbedrijf OBR niet aan bij de lokale ontwikkelingen. Het OBR werkt stedelijk en streeft naar maximale opbrengst van de grond. Mede hierdoor is er een langdurige impasse geweest en hebben bouwlocaties soms wel 10 jaar braak gelegen.

Het WBR kon via twee wegen de herstructurering van Kleinpolder op de agenda zetten. Via de deelgemeente kon het WBR de stad overtuigen van de noodzaak om te investeren in Overschie. Dit overleg vond plaats met de wethouder van Rotterdam, de portefeuillehouder van de deelgemeente en de directie van het WBR. De voorbereidingen vonden plaats op het uitvoeringsniveau waarin een werkgroep van ambtenaren van de deelgemeenten, dS+V en het WBR in deelnamen. Dit waren geformaliseerde overleggen. Op het moment dat er impasses dreigden, werd er opgeschaald naar bestuurlijk niveau. Een tweede weg was via het reguliere bestuurlijke overleg tussen het WBR en de stad. Het WBR kon ook daar de noodzaak van investeren in Overschie neerleggen. Door op beide niveau's te opereren kon men ook verschillen van inzicht overbruggen.

De ontwikkelingsvisie ligt er. Het WBR, de stad en de deelgemeente zijn het eens geworden over de ontwikkeling van een vijftal locaties. Op 26 juni 2008 is de “Ontwikkelingsvisie 2007-2020: Kansen voor Overschie” in de deelraad behandeld. Voor alle betrokken partijen is de Ontwikkelingsvisie een vaststaand gegeven en dient als uitgangspunt voor verdere actie waar niet meer van afgeweken kan worden. De ontwikkelingsvisie moet nog officieel bekrachtigd worden door de ondertekening van een intentieverklaring door de betrokken partijen. De volgende stap is het uitwerken van een uitvoeringsprogramma. Soms komen er nog tegenstrijdige acties voor. Zo sluit de planning van het beheer van de buitenruimte en de ontwikkeling van de locaties nog niet altijd op elkaar aan. Deze acties zijn, aldus het WBR “geen reden om het vertrouwen in de samenwerking op te zeggen”.

Schoolplein basisschool De Zonnekorf

Een ander strategisch project uit de gebiedsvisie is de herinrichting van het schoolplein van basisschool De Zonnekorf in Kleinpolder. De benoeming van de wijk Kleinpolder als krachtwijk bood kansen voor het opknappen van het schoolplein.

Op verzoek van de deelgemeente is gevraagd aan stichting BOOR om mee te denken over de invulling van het schoolplein de Zonnekorf. Bij de stichting leefde in eerste instantie niet zo zeer de noodzaak om het plein aan te pakken. Wel kent de stichting een terugloop in het aantal leerlingen op hun scholen in Overschie. Door mee te werken aan het schoolplein hoopte BOOR op medewerking van de deelgemeente bij de gesprekken met de dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS), die over het onderwijs aanbod in Rotterdam gaat, omtrent het onderwijsaanbod voor heel Overschie. In de nieuwe wijk Park Zestienhoven zijn ook onderwijsvoorzieningen nodig (interview BOOR). In opdracht van het BOOR is een onderzoek gedaan naar de nieuwe inrichting van het schoolplein. Deze visie is verwoord in de Korte rapportage herinrichting Schoolpleinen Zonnekorf Overschie (BOOR, 2007). Redenen om mee te werken aan de herontwikkeling van het plein voor de stichting BOOR waren:

- betere relatie met de deelgemeente
- betere voorzieningen voor de school
- de stedelijke dienst JOS ging eerder overstag als er een gedragen plan kwam van de deelgemeente en stichting BOOR.

Zowel de school, stichting BOOR als de deelgemeente, waren het snel eens over de



invulling van het plein. De ontwikkeling van het plein paste in de visie van stichting BOOR. Immers, alles wat een verbetering is voor het onderwijs kan rekenen op de steun van het BOOR. Voor de stichting maakte het niet uit hoe het schoolplein eruit komt zien. De enige criteria die zij eraan verbinden zijn de functie “spelen” en dat het plan gedragen wordt door de school. Bij de deelgemeente leefde de noodzaak om het plein aan te pakken vanwege twee redenen. De deelgemeente zag ten eerste in het plein een belangrijke

buurtfunctie. Door het openstellen van het schoolplein van basisschool De Zonnekorf voor de buurt, zou de sociale cohesie in de buurt verbeteren (Deelgemeente Overschie, 2007). Een tweede reden waarom de aanpak van het schoolplein voor de deelgemeente van groot belang was, bestond uit de wens om het plein te kunnen presenteren aan minister Vogelaar. Goed voor de dag komen bij minister Vogelaar levert wellicht meer financiën op voor de dekking van andere projecten in Kleinpolder waar op dit moment nog geen dekking voor is (Interview BOOR).

Bij de gemeentelijke dienst JOS leefde in eerste instantie niet de noodzaak om het plein op te knappen. Kleinpolder stond niet bovenaan het lijstje als probleemwijk. Een tweede reden is dat JOS niet gewend was in te spelen op initiatieven uit de wijk zelf. De dienst JOS was tot voor kort erg verkokerd en op de centrale stad georiënteerd. “De nieuwe directeur bij JOS heeft de dienst letterlijk gekanteld. Hierdoor staat de dienst nu meer open voor initiatieven die niet door hen zelf zijn bedacht”, aldus het BOOR.

In dit proces is gebruik gemaakt van bestaande structuren. Er vond afstemming plaats naar aanleiding van de behoefte. Er is geen regulier overleg met betrekking tot onderwijshuisvesting.

Zowel de deelgemeente als de stichting beschikten niet over de benodigde middelen om het plein aan te pakken. Hiervoor waren gelden van de gemeente Rotterdam via de dienst JOS of van minister Vogelaar nodig. Het BOOR en de deelgemeente wisten dat ze meer kans maakten op draagvlak bij JOS, wanneer er een gedragen initiatief van de stichting, de deelgemeente en de school zou zijn.

BOOR was bereid om de uitvoering van het plein voor te financieren, mits ze de zekerheid hadden dat ze het geld weer terug kregen. Om te voorkomen dat de uitvoering te lang op zich zou laten wachten, hebben de stichting BOOR en de deelgemeente Overschie afgesproken dat de deelgemeente een garantstelling afgeeft aan stichting BOOR voor de kosten van 182.000 euro (Deelgemeente Overschie, 15 januari 2008). Hierdoor kon de stichting BOOR aan de slag met de herinrichting van het plein. De rekeningen werden opgestuurd naar de deelgemeente. De deelgemeente heeft vervolgens de rol op zich genomen om de kosten te verhalen bij de dienst JOS. “JOS heeft mondeling toegezegd alle rekeningen te zullen betalen”, aldus de deelgemeente.

De bijdrage van BOOR in het proces bestond uit het initiatief om een onderzoek uit te laten voeren in samenwerking met basisschool de Zonnekorf en de deelgemeente. De stichting heeft het onderzoek zelf betaald met de gedachte dat zodra het plein goedgekeurd wordt, de

kosten voor het onderzoek hierin meegenomen worden. De tweede bijdrage van BOOR bestond uit het aanbod om het proces te managen van de uitvoering. Ten derde neemt stichting BOOR de administratieve afhandeling voor haar rekening.

Rol deelgemeentesecretaris Overschie

De deelgemeentesecretaris heeft een belangrijke rol gespeeld in het op één lijn krijgen van alle betrokken partijen voor de gebiedsvisie Overschie. In verschillende gesprekken met directies van diensten en corporaties is door hem gepolst wat de belangen zijn van deze partijen. De gebiedsvisie kwam hierdoor snel tot stand. Op de vraag hoe het komt dat het Overschie gelukt is om in een korte tijd een gebiedsvisie op te stellen dat door alle partijen gedragen wordt en ook als vaststaand gegeven wordt beschouwd, antwoordt de deelgemeentesecretaris dat de grootste winst is geweest om van te voren te bedenken en te weten wat de partijen wilden. De deelgemeente ziet zichzelf in de makelaarsrol. "Hierdoor kun je anticiperen op hun belangen en hun belangen ook verwerken in de visie", aldus de deelgemeentesecretaris. "Wat goed is voor de ander, is ook goed voor de deelgemeente."

Het WBR ervaart de samenwerking met de deelgemeente goed en ziet zichzelf als een gelijkwaardige partner in het proces. Het WBR en Overschie traden op als een tweeenheid. Het WBR en de deelgemeente zijn beide trekker van het proces geweest en er is niet één persoon leidend geweest. Alleen toen er een impasse ontstond bij de herstructurering, is er een interventie gepleegd door een projectleider van de dS+V. Deze heeft alle partijen weer om de tafel gekregen. De input van personen is belangrijk geweest voor de aanzet voor de samenwerking. Het feit dat het WBR zich als gelijkwaardige partner in het proces gevoeld heeft, heeft ervoor gezorgd dat geen van de partijen na de impasse is afgehaakt (Interview WBR).

De relatie met de deelgemeente Overschie wordt ook door de stichting BOOR als zeer goed omschreven. Dit geldt zowel voor de relatie met de ambtenaren als met het dagelijks bestuur. "Ik vind het belangrijk dat partijen over en weer iets voor elkaar over hebben", aldus de vertegenwoordiger van de stichting BOOR. "Als het BOOR nu meewerkt aan een vraag van de deelgemeente, zijn zij de volgende keer bereid en eerder geneigd om mee te werken aan de belangen van BOOR."

De trekker van het initiatief om het schoolplein op te knappen was de deelgemeente Overschie. Hierin speelt de deelgemeentesecretaris, of ook wel 'De koning van Overschie' genaamd, een belangrijke regierol, aldus de beleidsadviseur van BOOR. De deelgemeentesecretaris was de persoon die de gesprekken voerde met het bestuur van BOOR en JOS en de partijen zover kreeg dat er overeenstemming ontstond. In de nadere uitwerking stemde BOOR verder af met een andere collega van de deelgemeente. De deelgemeentesecretaris is, aldus de stichting BOOR in staat om partijen bij elkaar te brengen en de juiste personen erbij te betrekken.

3.4 Pendrecht zet door!

Ook Pendrecht, een wijk in Rotterdam Zuid, is in 2008 aangewezen als één van de krachtwijken van minister Vogelaar. Deze wijk kent al enige jaren een actieve aanpak. In november 2004 heeft het dagelijks bestuur van de deelgemeente Charlois het uitvoeringsprogramma Pendrecht zet door 2005! vastgesteld, een programma waarmee de wijk Pendrecht integraal verbeterd wordt.

In dit onderzoek kijken we naar het proces dat heeft geleid tot het uitvoeringsprogramma in Pendrecht. Het eerste programma is verschenen in 2005. In 2007 is een geactualiseerde versie tot 2010 opgesteld, waarin de ervaringen en nieuwe targets staan vermeld (Uitvoeringsprogramma Pendrecht zet door, 2007).

3.4.1. Het probleem

Pendrecht is een naoorlogse wijk en wordt ook wel één van de Zuidelijke Tuinsteden genoemd. Het centrale punt in Pendrecht wordt gevormd door Plein 1953, met een winkelcentrum dat voorziet in de dagelijkse boodschappen. Tot in de jaren tachtig was Pendrecht een populaire wijk. Vooral vanwege huurdersselectie van de woningbouwvereniging waren bewoners trots dat ze in Pendrecht woonden. Vanaf de jaren tachtig veranderde de bevolkingssamenstelling. De jongere bevolking trok weg en de wijk vergrijsde (www.kei-centrum.nl). De



problemen in Pendrecht komen mede door de slechte staat van de woningvoorraad. “De woningen zijn verouderd, klein en in slechte staat en daardoor goedkoop. Deze lage huurprijzen trekken bepaalde huurders aan die de positie van de wijk verzwakken”, aldus projectleider Strategisch beleid van de woningbouwcorporatie de Nieuwe Unie. In de wijk wonen ruim 12.000 mensen, waarvan de autochtone bevolking in de minderheid is. Pendrecht kent het hoogste aantal Antillianen van Rotterdam.

De grootste problemen waar Pendrecht mee te maken heeft, bestaan uit lage inkomens, een hoog alcohol en drugs gebruik, een slechte woningvoorraad, een laag opleidingsniveau en hoge criminaliteit. Pendrecht scoort een 4,7 op de veiligheidsindex en op sociaal gebied een 4,6 in de sociale rompindeks. Het percentage inwoners dat tevreden is met de eigen buurt is 62%, het laagste van alle wijken van Charlois. Het woningaanbod bestaat voor twintig procent uit koopwoningen, is 11% in particuliere verhuur en is 69% corporatiebezit. Van de woningen in Pendrecht zijn er ongeveer 4000 in bezit van de woningstichting de Nieuwe Unie (Uitvoeringsprogramma Pendrecht zet door 2007-2010).

Samenhangend met de verandering van de bevolkingssamenstelling zijn in Pendrecht sociale- en leefbaarheidsproblemen ontstaan. Pendrecht kan met recht een gebied worden genoemd waar sprake is van een cumulatie van problemen.

3.4.2. Betrokken partijen

Hoewel al sinds 1992 was begonnen met stedelijke vernieuwing in Pendrecht, is pas met de totstandkoming van het uitvoeringsprogramma Pendrecht zet door! in 2005 echt begonnen met de intensieve gebiedsgerichte samenwerking. De deelgemeente heeft hiervoor samen met de stad in 2004 een gebiedsmanager integrale wijkaanpak aangesteld die voor een kentering in de situatie in Pendrecht moest zorgen. De opdracht bestond uit het voeren van regie in de wijk. Toen hij in de wijk kwam zag hij dat er veel organisaties bezig waren en dat er al veel gebeurde in de wijk maar zonder samenhang (Interview gebiedsmanager Pendrecht).

De belangrijkste partijen die betrokken zijn bij de wijk Pendrecht bestaan uit:

- Deelgemeente Charlois: De wijk Pendrecht valt onder de verantwoordelijkheid van de deelgemeente Charlois. De deelgemeente Charlois ontvangt middelen uit het deelgemeentefonds en neemt producten af bij de diensten van de stad.
- De Nieuwe Unie: De woningbouwcorporatie is de grootste corporatie in Pendrecht en daarmee eigenaar van de meeste huurwoningen.

- De gemeente Rotterdam: Het concern bestaat uit het bestuur en de diensten die producten leveren op het gebied van beheer buitenruimte, sportactiviteiten, onderwijs en ruimtelijke plannen etc. Tevens beschikt de gemeente over financiële middelen.
- WOM-vastgoed b.v. Sinds 2003 is de Wijkontwikkelingsmaatschappij actief op Plein 1953 om vanuit economisch oogpunt de verbetering van het winkelplein te realiseren en is verantwoordelijk voor het beheer.
- Stadsmarinier Charlois: Pendrecht heeft door de gemeente Rotterdam een stadsmarinier toegewezen gekregen. Stadsmariniers opereren los van deelgemeenten of diensten en hebben rechtstreeks toegang tot het College van B en W en de Stuurgroep Veilig. Het zijn in feite breekijzers, smeerolie en trekkers tegelijk.
- De bewonersvertegenwoordiging en het opbouwwerk in Pendrecht. Zij zijn de toegang tot het netwerk van bewoners in Pendrecht.

3.4.3. De aanpak

Als eerste heeft de gebiedsmanager Pendrecht op basis van bestaande gegevens de wijk geanalyseerd en alle bestaande projecten geïventariseerd. Hiervoor heeft hij met alle relevante partijen gesproken en een inventarisatie verricht naar alle lopende projecten in de wijk Pendrecht. Op basis van dit overzicht is gekeken wat er nog miste en wat er geschrapt kon worden. Zo kwam een uitvoeringsprogramma tot stand met een groot aantal maatregelen op zes aandachtsvelden te weten: Sociaal, Veiligheid, Bouwen en Wonen, Economie, Buitenruimte en Communicatie. Per deelgebied zijn targets benoemd en ruim tachtig maatregelen om deze doelen te bereiken. De aanpak richt zich op verschillende thema's.

Het programma is wel formeel vastgesteld door de deelgemeenteraad, maar niet ondertekend door de andere partijen. De aanpak van Pendrecht kenmerkt zich als een proces van "learning in progress". In 2007 is het programma geëvalueerd. In het aangepaste uitvoeringsprogramma 2007 staan de bereikte resultaten vermeld en zijn ervaringen uit de voorgaande periode opgenomen.

De aanpak in Pendrecht kent een eigen projectorganisatie op strategisch, tactische en uitvoerend niveau. Op strategisch niveau bestaat er een stuurgroep met de portefeuillehouder van de deelgemeente Charlois, het hoofd afdeling Wijkzaken deelgemeente, directies De Nieuwe Unie en Vestia, de stadsmarinier Charlois, programmamanager Pact op Zuid en gebiedsmanager Pendrecht. De taken van de stuurgroep bestaan uit het nemen van beslissingen, beheersen en het scheppen van voorwaarden (Uitvoeringsprogramma Pendrecht zet door, 2007).

De programmagroep geeft invulling aan het tactisch niveau en functioneert als schakel tussen de stuurgroep en de uitvoering. Dit team heeft formeel geen beslissingsbevoegdheid. Aangesloten partijen zien een besluit dat genomen is in het programmateam wel als bindend (interview projectleider De Nieuwe Unie). Bij problemen in de uitvoering wordt er geëscaleerd naar de stuurgroep. "Dit is een manier van druk uitoefen", aldus de gebiedsmanager. Per deelprogramma heeft de gebiedsmanager een trekker gezocht. De gebiedsmanager vond het belangrijk dat dit gedreven en betrokken personen waren. Tevens zijn deze mensen verantwoordelijk voor de terugkoppeling naar de eigen organisatie (Interview gebiedsmanager Pendrecht).

De programmagroep bestaat uit trekkers van de vijf deelprogramma's:

1. Sociaal (zorg, jeugd en integratie/participatie) wijkcoördinator Pendrecht (deelgemeente)
2. Bouwen en Wonen (renovatie, sloop/nieuwbouw) procesmanager Pendrecht (de Nieuwe Unie)

3. Buitenruimte (schoon en heel) beheercoördinator Pendrecht (deelgemeente)
4. Veiligheid wijkveiligheidscoördinator (deelgemeente) i.s.m. stadsmarinier Charlois (gemeente Rotterdam)
5. Economie (Plein 1953 en winkelstrips) directeur WOM vastgoed bv (extern)

Ook de gebiedsmanager, bewonersondersteuner en medewerker communicatie nemen deel aan dit overleg. De programmagroep komt maandelijks bij elkaar. Tijdens deze vergaderingen worden de voortgang en de dwarsverbanden tussen de programma's besproken. De betrokken organisaties houden hun eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden, maar zijn dienstbaar aan de doelstellingen van het uitvoeringsprogramma. Hierdoor ontstaat een keten van op elkaar afgestemde activiteiten. Met het instellen van deze nieuwe overlegstructuren, zijn de bestaande overleggen komen te vervallen (Uitvoeringsprogramma Pendrecht zet door 2007-2010).

Pendrecht wordt gekenmerkt als een wijk waar veel belangstelling voor is. Regelmatig komen er programma's of projecten voorbij waar Pendrecht in mee moet doen, zoals het project Groeibriljanten, het project sociale Herovering van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de benoeming tot krachtwijk. "Hier moet je wat mee, want het levert altijd weer geld en publiciteit op! Het moeilijkste is echter om de verschillende projecten een plek te geven in de huidige structuur". (Interview gebiedsmanager).

Wijkservicepunt

De aanpak van Pendrecht kent een fysiek ontmoetingspunt en dat is het Wijkservicepunt op Plein 1953. De Nieuwe Unie is de initiatiefnemer en medefinancier. De functie van het Wijkservicepunt is het bieden van informatie en advies aan bewoners van Pendrecht. In het ontmoetingspunt zijn organisaties te vinden op het gebied van wonen en werken, maar ook zorg en welzijn. Ook het projectbureau Pendrecht is gehuisvest in het Wijkservicepunt. Voor de betrokken organisaties is het gemakkelijk om elkaar op te zoeken, omdat je in hetzelfde gebouw zit en zo kunnen



problemen snel met elkaar besproken worden. Bewoners uit de wijk kunnen binnenlopen met vragen en klachten. Bewoners ervaren het Wijkservicepunt nog niet als toegankelijk vanwege de beperkte openingstijden en de hoge drempel om er binnen te lopen (interview bewoner Pendrecht).

Fysieke aanpak

In 2005 heeft de Nieuwe Unie meegewerkt aan de fysieke visie voor Pendrecht. In het uitvoeringsprogramma staat deze visie verwoord als:

“De fysieke herstructurering in Pendrecht heeft naast de vernieuwing zelf als doel om het oorspronkelijke eenzijdige woningaanbod van 78% sociale woningbouw te doorbreken. Door middel van sloop en nieuwbouw voor midden- en hoge inkomens wordt het percentage sociale woningbouw (bereikbaar) teruggebracht naar 55%.” (Uitvoeringsprogramma Pendrecht zet door, p. 32)

Volgens De Nieuwe Unie is er een gezamenlijke visie aanwezig bij de partijen over wat er met de woningvoorraad moet gebeuren. De Nieuwe Unie wil het huidige woningaanbod geschikter maken voor meer verschillende klantgroepen en daarmee nieuwe woonmilieus

creëren. Een initiatief van De Nieuwe Unie is om in de Ossenisbebuurt en aan de Kerkwervingel voorwaarden te stellen aan nieuwkomers. Nieuwe huurders moeten minimaal een jaar werk hebben, mogen geen groot gezin hebben en mogen geen overlast hebben veroorzaakt in hun vorige buurt. Deze maatregel past weliswaar in het Rotterdamse vestigingsbeleid, maar is ingevoerd op eigen initiatief van de corporatie (www.kei-centrum.nl).

Deze visie past in het stedelijke streven naar differentiatie van de woningvoorraad en vervanging van bereikbare en goedkope woningen door middeldure en dure woningen. De Nieuwe Unie is van mening dat een woningbouwcorporatie ook een bijdrage kan leveren aan de leefbaarheid van de wijk door voor een gedifferentieerd aanbod te zorgen. Hiervoor is zij echter wel afhankelijk van de inzet van de deelgemeente voor de aanpak van de buitenruimte en de door de gemeente Rotterdam gestelde kaders. Bij de aanpak moest de Nieuwe Unie zo nu en dan water bij de wijn doen. Bijvoorbeeld bij de Ossenisbebuurt wilde de Nieuwe Unie meer appartementen, maar sloot niet aan op de Stadsvisie van de gemeente Rotterdam. De reden dat men uiteindelijk koos voor meer grondgebonden woningen had ook te maken met het feit dat men het parkeren niet opgelost kreeg (interview De Nieuwe Unie).

Volgens de Nieuwe Unie hebben de betrokken partijen gezamenlijk een globaal totaal beeld waar de wijk naar toe moet. Hoewel het hogere doel voor iedereen helder is, is een verdiepingsslag nodig in een gedetailleerde aanpak. "Ik heb nog wel het gevoel dat er een postzegelaanpak gevoerd wordt. Het ontbreekt aan handvaten om het totaal van de wijk te bekijken. Dit is de reden waarom wij het initiatief hebben genomen voor de ontwikkelingen van een nieuwe gebiedsvisie.", aldus de projectleider Strategisch beleid van de Nieuwe Unie. Hiervoor organiseren zij diverse ateliers met bewoners en professionals. Ook de gebiedsmanager geeft aan dat het tijd wordt om nog beter met alle partijen van gedachten te wisselen over het beeld dat zij hebben van het toekomstige Pendrecht. Hij constateert dat een gedeeld eindplaatje aan verandering onderhevig is, waardoor er continue aan gewerkt moet worden. Niet alleen verandert de omgeving, maar ook verschijnen steeds andere mensen op het toneel. Nu zijn er nog maar twee personen die vanaf het begin in 2005 betrokken waren.

Bewonersparticipatie

De aanpak kenmerkt zich door een intensieve samenwerking met de bewoners uit Pendrecht. Het uitvoeringsprogramma 'Pendrecht zet door' is besproken en afgestemd met de bewoners van Pendrecht (Interviews bewoner, opbouwwerker en gebiedsmanager Pendrecht). Ook het betrekken van bestaande en nieuwe netwerken van bewoners maakt een belangrijk deel uit van de aanpak. Er heerst volgens de gebiedsmanager geen wij/zij mentaliteit, maar zijn bewoners zeer betrokken bij de ontwikkeling van hun wijk en gericht op samenwerking met professionals.

De bewonersvertegenwoordiging en het opbouwwerk zijn zowel positief als negatief over de aanpak in Pendrecht. Op de vraag of het beter gaat met de wijk, geven zij een dubbel antwoord. Aan de ene kant zijn er veel meer activiteiten voor bewoners en is er veel vernieuwd en zijn er betere woningen gekomen. Aan de andere kant lijkt het nu juist veel slechter te gaan. Op de sociale index scoort Pendrecht een 4,6! Ook vertrekken veel winkels uit Pendrecht.

De bewoners zijn positief over de rol die zij hebben gespeeld bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma. Aan bewoners is gevraagd om mee te denken over het plan. Het fysieke plan is op basis van hun inbreng aangepast. Een voorbeeld hiervan is dat aan Turkse vrouwen is gevraagd welke eisen zij stellen aan hun woning. Hun input is terug te zien in de ontwerpen van de woningen. Er zijn korte lijnen met de gebiedsmanager. De bewoners zijn niet positief over de deelgemeente (Interview bewoner Pendrecht). Ze voelen zich onvoldoende serieus genomen door de centrale ambtelijke organisatie.

De bewoners in Pendrecht zijn wel zeer actief. Het wijktheater is een groot succes. Dit geeft bewoners letterlijk een podium om te vertellen wat zij vinden van de wijk. Deze activiteiten zijn gericht op sociale binding en het verbeteren van de leefbaarheid in de wijk. Het is de bedoeling dat deze activiteiten bijdragen aan het creëren van een nieuwe visie op Pendrecht. Vier maal per jaar wordt een 'Pendrecht-dis' georganiseerd. Op deze bijeenkomsten worden actieve bewoners en professionals onder het genot van een broodje geïnformeerd over de stand van zaken. Daarnaast is de Pendrecht Universiteit opgericht, waar bewoners uit Pendrecht colleges geven aan professionals over hun eigen wijk. De rollen zijn dus omgedraaid: bewoners zijn de docenten en de professionals de studenten.

De Nieuwe Unie probeert daar waar mogelijk de inbreng van bewoners te gebruiken bij de ontwikkeling van de wijk (Interview projectleider De Nieuwe Unie). In het verleden werd er geen rekening gehouden met de bewoners die achter bleven in de wijk op het moment dat er gesloopt werd. Nu wordt er meer fase gewijs gekeken naar de vernieuwing van de wijk, zodat het voor de huidige bewoners leefbaar blijft (Interview bewoner Pendrecht).

De gebiedsmanager noemt het voorbeeld van de bloembakken op Plein 1953. Het plein 1953 is zeer strak vormgegeven door de dS+V, waardoor het plein een nogal kille uitstraling heeft. De bewoners wilden het plein gezelliger maken door bloembakken met rozen te plaatsen. Echter, zowel uit veiligheidsoverwegingen als ontwerptechnisch was dit niet wenselijk. Uiteindelijk zijn de professionals overstag gegaan en hangen er nu bakken met rozen.

Rol gebiedsmanager Pendrecht

De gebiedsmanager is verantwoordelijk voor het totale programma. Hij geeft sturing aan de projectorganisatie, onderhoudt het organisatorisch netwerk, fungeert als aanspreekpunt voor het bestuur, bereidt de ambtelijke en bestuurlijke besluitvorming voor en bewaakt de voortgang (Uitvoeringsprogramma Pendrecht zet door, 2007).

Volgens de Nieuwe Unie is er niet één persoon verantwoordelijk voor de aanpak in Pendrecht, maar is het succes te wijten aan de inzet van meerdere personen. Wel bestaat bij de Nieuwe Unie het beeld dat de gebiedsmanager een heel belangrijke rol heeft gespeeld bij de samenwerking.

De gebiedsmanager ziet zichzelf als de bemiddelaar. Daarnaast heeft hij de regie op de uitvoering en bewaakt hij het overzicht. Bij het benaderen van partijen, stelt hij zich dienstbaar op. "Ik vraag altijd waar ik de ander mee kan helpen" aldus de gebiedsmanager. Zijn rol bestaat uit verbinden en breken. Verbinden betekent het bij elkaar brengen van partijen en breken door druk uit te oefenen om zaken in beweging te brengen. Druk wordt uitgeoefend door escalatie naar de stuurgroep.

De taak van de gebiedsmanager bestond in eerste instantie uit het opstellen van het uitvoeringsprogramma. Nu komt het aan op de uitvoering. Dit is het lastigste. De gebiedsmanager monitort de activiteiten en houdt in de gaten of partijen hun afspraken nakomen. Zo niet, dan volgt er actie en eventueel opschaling naar de stuurgroep.

Tussen de deelprogramma's bestond veel spanning. De gebiedsmanager noemt de natuurlijke spanning tussen de targets van de stadsmarinier en de andere deelprogramma's. Een stadsmarinier heeft de taak om de wijk zo snel mogelijk hoog te laten scoren op veiligheid. Hij valt direct onder de burgemeester en heeft hierdoor een sterke positie. Deze positie van de stadsmarinier maakt dat de andere partijen zich snel onder druk gezet voelen. De gebiedsmanager vond het voor de samenwerking belangrijk om veel te investeren in de relatie met de stadsmarinier. Mede daarom zit de stadsmarinier zowel aan tafel bij het programmateam als bij de stuurgroep.

De gebiedsmanager merkt op dat samenwerking lastig is doordat organisaties andere ideeën hebben, maar soms ligt het ook aan de mensen. Een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling bij de woningbouwcorporatie. De Nieuwe Unie kreeg een nieuwe directie die meer betrokken wilde zijn bij de ontwikkelingen in de wijk. Hierdoor ontstond er in de top draagvlak voor Pendrecht en daardoor investeerde de Nieuwe Unie ook in sociale maatregelen. De gebiedsmanager omschrijft de samenwerking met de woningbouwcorporatie als zeer goed.

De gebiedsmanager ervaart de relatie met de deelgemeente als moeizaam. De deelgemeente Charlois is een zwakke partij. "De deelgemeente heeft last van het calimero-effect en gaat daardoor vaak de verdediging in" (Interview gebiedsmanager Pendrecht). Het is niet aantrekkelijk om voor de deelgemeente te werken waardoor goede mensen snel weer vertrekken.

De betrokken gemeentelijke diensten bij de aanpak bestonden alleen uit de fysiek ingestelde diensten zoals de dS+V, Gemeentewerken en het OBR. Het ontbreken van de sociale diensten zoals SOZAWE, Jeugd Onderwijs en Samenleving (JOS) en de GGD bij het schrijven van het uitvoeringsprogramma werd als een gemis ervaren door de gebiedsmanager. Deze diensten waren niet ingesteld op gebiedsgericht werken. De organisaties waren gericht op de stad en minder op de deelgemeente. De gebiedsmanager heeft hierdoor erg veel energie en slimme trucs uit moeten halen om hen er wel bij te betrekken (interview gebiedsmanager Pendrecht).

De gebiedsmanager mist de inzet van communicatie. Hij zegt dat het cruciaal voor de wijk is dat er gewerkt wordt aan het imago. Uiteraard moet dit gepaard gaan met concrete acties, maar er moet meer gecommuniceerd worden over de successen in Pendrecht.

Volgens de gebiedsmanager is het succes van de aanpak in Pendrecht het gevolg van het inventariseren van de activiteiten en het aanbrengen van samenhang. "Dat vergt flexibele samenwerking en nadrukkelijk bereidheid om over de muren van de eigen organisatie heen te stappen", aldus de gebiedsmanager.

3.5 Veiligheidsaanpak Oude Noorden

Zowel de economische als sociale situatie van de Rotterdamse wijk het Oude Noorden is zorgelijk. Het Oude Noorden is één van de krachtwijken van minister Vogelaar.

In april 2007 kwam daarbij dat het Oude Noorden in de veiligheidsindex 2006 een 4,1 scoorde en terugviel naar de categorie "probleemwijk". Alle zeilen werden bijgezet om in de veiligheidsindex 2007 een zes te scoren.

Wij focussen ons op de veiligheidsaanpak in het Oude Noorden. Om de veiligheid in het Oude Noorden op een hoger niveau te brengen was de inzet van diverse partijen nodig.

3.5.1. Het probleem

Het Oude Noorden is een wijk met circa 18.000 inwoners in de deelgemeente Noord. De wijk werd vanaf de negentiende eeuw als woonwijk ontwikkeld om de overvolle binnenstad van Rotterdam te ontlasten. De meeste woningen zijn tussen 1880 en 1940 gebouwd. De eerste woningen werden langs de pas aangelegde Noordsingel gebouwd, die onderdeel was van het singelplan. De rest van de wijk zou ruim van opzet worden. Door speculatie bleef van dat plan niet veel over. Het gedeelte tussen de Noordsingel en de Zaagmolenstraat is nog vrij ruim van opzet. Toen de wijk zich verder uitbreidde naar het noorden, werden de straten smaller en de bouwblokken minder diep. De woonomgeving is daardoor gevarieerd: aan de ene kant druk, vol en beklemmend, maar ook rustiek, rustig, lanen, singels en pleinen.



Er zijn twee karakteristieke winkelstraten in het Oude Noorden. Tot begin jaren negentig hadden de ondernemers een redelijk bestaan. Ook van buiten de wijk kwam men in het Oude Noorden winkelen. Door schaalvergroting vertrokken tal van winkels naar nieuwe winkelgebieden. Veel winkeliers in het Oude Noorden leiden nu een marginaal bestaan en er is veel leegstand.

Vanaf 1975 werd gestart met kleinschalige stadsvernieuwingsprojecten. Woningen werden gerenoveerd, maar deze renovaties waren voor het overgrote deel van een laag niveau. Op enkele plaatsen, waar funderingen te slecht waren voor renovatie, werden bouwblokken gesloopt en vervangen door nieuwbouw.

Kansrijke inwoners verlieten vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw de wijk en daarvoor kwamen minder draagkrachtigen in de plaats. Het was er relatief gemakkelijk een goedkope woning te vinden.

Het Oude Noorden kent nu 1.208 bewoners die al meer dan 3 jaar leven van een uitkering. Van de inwoners leeft 23% onder de armoede grens tegenover een gemiddelde van 15% voor heel Rotterdam. Cijfers over jongeren tussen de 17 en 23 jaar in het Oude Noorden geven aan dat van de 1574 jongeren er 323 zijn die niet werken, geen startkwalificatie hebben en ook niet schoolgaand zijn².

Cees Ketting, wijkmanager van het Woning Bedrijf Rotterdam (WBR): “Er zijn veel bewoners met geen of lage inkomsten. De werkloosheid is hoog en er zijn ook veel bewoners met psychische problemen. Ouders trekken zich niet veel aan van wat hun kinderen doen. Er is veel overlast van jeugd. Deze overlast manifesteert zich als geluidsoverlast, vernielingen van portiekdeuren, inbraken en beschadiging van auto’s. Volgens de wijkmanager hebben de problemen een sociale en economische achtergrond, maar manifesteren zich op het gebied van leefbaarheid en veiligheid.

Bewonersparticipatie komt in het Oude Noorden maar moeilijk op gang. De wijkmanager stelt: “De bevolking van het Oude Noorden bevindt zich nog aan de onderste laag van de

² Bron: COS

Piramide van Maslov. Ze komen door hun eigen problemen niet aan toe om zich met hun woonomgeving bezig te houden.”

Jos Stegeman, frontline regisseur bij de deelgemeente wijdt de problemen aan het verlies van sociale samenhang: “Het Oude Noorden is een volkswijk zoals Rotterdam er een aantal heeft. We moeten accepteren dat een volkswijk ook leuk kan zijn. Het Oude Noorden was een wijk waar een sfeer van saamhorigheid heerste, mensen zomers op straat zaten en waar soms de vlam in de pan sloeg. Als je daarin gaat hakken dan gaat het mis. Mensen werden zo vanuit het vliegtuig in het Oude Noorden geplaatst onder slechte omstandigheden. Later werd er gerenoveerd, maar het bleven goedkope huurwoningen die minder draagkrachtigen naar het Oude Noorden trokken.”

De frontline regisseur benoemt het probleem van het Oude Noorden als een probleem op het gebied van schoon, heel en veilig. Hiervoor zijn diensten aan het werk, maar die doen volgens de frontline regisseur niet altijd even goed hun werk. “Om meer resultaten te bereiken is controle en handhaving nodig.”

Het Oude Noorden scoort al jaren laag op de veiligheidsindex³. Heel langzaam steeg de wijk in de index naar een 5,2 in de veiligheidsindex 2005. Echter in de veiligheidsindex 2006 was er sprake van een significante terugval. Het Oude Noorden viel in dat jaar terug van de categorie bedreigde wijk naar de categorie probleemwijk.

Oude Noorden	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Indexcijfer	3,8	3,0	4,1	4,0	5,2	4,1	6,0
Categorie	Onveilig	Onveilig	Probleem	Probleem	Bedreigd	Probleem	Bedreigd

Veiligheidsindex Oude Noorden, Directie veiligheid gemeente Rotterdam

Op alle punten van de index en in alle subbuurten scoorde het Oude Noorden aanmerkelijk lager dan het voorgaande jaar. De deelgemeente Noord stelde aanvankelijk dat de teruggang veroorzaakt werd door een aantal incidenten. Omdat er over de volle breedte een achteruitgang was, leek dit volgens de huidige stadsmarinier Marcel de la Haije niet waarschijnlijk. De wijkfocus Oude Noorden gaf aan dat de volgende indicatoren in negatieve zin afweken van het stedelijk gemiddelde:

Buurtprobleem	Categorie	Wijk	Stad
	drugsoverlast	17 %	8%
	geweld	11%	4%
	Inbraak woning	19%	13%
	vandalisme	9%	4%
	burengerucht	40	26
	Overlast jongeren	29%	14%
	vervuiling	53%	34%

Wijkfocus Oude Noorden 2006, Directie veiligheid, gemeente Rotterdam

Volgens de analyse van de stadsmarinier was het subjectieve veiligheidsgevoel van bewoners sterk teruggelopen. “Bewoners hadden het gevoel geen grip meer te hebben op

³ De Rotterdamse veiligheidsindex wordt samengesteld aan de hand van zowel objectieve gegevens (aantal inbraken etc.) als subjectieve gegevens (enquetes over het veiligheidsgevoel). De veiligheidsindex die uitkwam in het voorjaar van 2007, is gebaseerd op gegevens uit 2006.

het publieke domein. Er was sprake van veel overlast en het vertrouwen van bewoners in de overheid was weg.”

3.5.2. Betrokken partijen

Nadat het Oude Noorden in de veiligheidsindex zakte van bedreigde wijk naar probleemwijk, is in 2007 gekozen voor een versterking van de veiligheidsaanpak. De structurele aanpak van de veiligheid in het Oude Noorden kent twee sporen: de deelgemeentelijke veiligheidsaanpak, zoals vastgelegd in het wijkveiligheids- actieprogramma (WVAP) en de inzet van de stadsmarinier.

Bij de aanpak van de veiligheid in het Oude Noorden waren verschillende partijen betrokken:

- De deelgemeente. Deze stelde een frontline regisseur aan, die stuurde op een effectieve uitvoering.
- De stadsmarinier. Vanaf 2003 heeft het Rotterdamse college voor bepaalde wijken stadsmariniers benoemd. Zij opereren los van deelgemeenten of diensten en hebben rechtstreeks toegang tot het College van B en W. Het zijn in feite breekijzers, smeerolie en trekkers tegelijk.
- Het Woningbedrijf Rotterdam (WBR). Het WBR is de grootste woningbouwcorporatie in het Oude Noorden en bezit daar 2400 woningen.
- De ROTEB, de gemeentelijke reinigingsdienst. Deze stedelijke dienst is verantwoordelijk voor het ophalen van vuil en het schoonhouden van de straten.
- Gemeentewerken. Deze stedelijke dienst zorgt voor het onderhoud van de buitenruimte en het openbaar groen.
- Stadstoezicht. Teams van deze stedelijke dienst houden toezicht in de wijk. Zij signaleren problemen op straat (zoals kapot straatmeubilair, loszittende stoeptegels, zwerfvuil, graffiti) en verstoringen van de openbare orde. Zij geven dit door aan de instanties die het probleem kunnen verhelpen, zoals de politie, ROTEB of Gemeentewerken. Bij verkeerd aangeboden afval, te weinig betaald parkeergeld en bij parkeerovertrengingen kunnen de teams zelf bekeuringen geven.
- De politie. De politie is verantwoordelijk voor het handhaven van de openbare orde en veiligheid en de opsporing van verdachten. De politie heeft meer bevoegdheden en middelen (o.a. het geweldsmonopoly) dan stadstoezicht.

3.5.3. De aanpak

De deelgemeente Noord stelde direct na bekendmaking van de cijfers eind april 2007, samen met de Directie Veiligheid een plan van aanpak op voor het Oude Noorden en de aangrenzende wijk Agniesebuurt. Dit plan van aanpak is integraal verwerkt in een geactualiseerd WijkVeiligheids ActieProgramma Oude Noorden. De belangrijkste maatregelen in dit herijkte WVAP zijn:

- versterking frontlijnsturing deelgemeente, aanstelling deelgemeentelijke frontline regisseur;
- versterking regie op de groepsaanpak jeugd;
- versterking inzet op toezicht en handhaving.

“Alle inspanningen in 2007 op het vlak van veiligheid in het Oude Noorden waren primair gericht op het keren van de sterke terugval van de veiligheid in het jaar 2006. De centrale veiligheidsdoelstelling in het Oude Noorden in 2007 was de wijk terug te brengen naar het veiligheidsniveau van voor 2006.” (bron: veiligheidsindex 2007)

Hieronder volgt een beschrijving van de samenwerking in het Oude Noorden die leidde tot een betere score op de veiligheidsindex. Bij het aantreden van de stadsmarinier in 2007 was de deelgemeente Noord al gestart met de aanpak van de overlast door jongeren. Er was een

groepsaankpak⁴ en de politie handhaafde de pleinregels⁵. In september 2007 startte de stadsmarinier de Actie Zonneschijn. Alle middelen die beschikbaar waren op het gebied van schoon en heel werden zichtbaar ingezet. Deze actie was vooral gericht op het snel behalen van zichtbaar resultaat.

Samenwerken aan Schoon, Heel en Veilig

De stadsmarinier zette daarnaast een proces in gang om van een situatie met veel zelfbeklag te komen tot een effectieve inzet van middelen. “Er werd door de betrokken partijen vooral veel gepraat over hoe moeilijk het allemaal was”, aldus de stadsmarinier. Een voorbeeld: in gesprek met de ROTEB stelde hij de vraag: “Hoe schoon is het nu eigenlijk in het Oude Noorden?” Het antwoord van de ROTEB luidde dat het voor het geld dat de dienst van de deelgemeente kreeg, redelijk was.

Om het probleem aan te pakken waren naast de ROTEB diverse partijen nodig. De stadsmarinier haalde de uitvoerende



partijen (politie, ROTEB, stadstoezicht) bij elkaar en gaf aan dat zij belangrijk waren. Samen moesten de problemen aangepakt worden. Daarbij stelde de stadsmarinier ook dat hij nooit meer wilde horen: “Dat is de schuld van die sukkel van die andere dienst.”

Voor de aanpak van de veiligheid in het Oude Noorden werd vervolgens de gezamenlijke doelstelling “Vijf voor zes” geformuleerd, door vijf betrokken partijen (politie, ROTEB, stadstoezicht, deelgemeente en stadsmarinier). Al deze partijen committeerden zich aan de doelstelling om een zes te halen in de veiligheidsindex. Later sloten ook het Openbaar Ministerie en de woningbouwcorporaties aan.

Elke week is er een “Vijf voor zes sessie”⁶. Dit is een tactisch overleg tussen de partijen over de aanpak. Er wordt daarbij vooral gekeken hoe de partijen de inzet van hun middelen op elkaar aan kunnen sluiten. Er wordt niet meer gepraat over hoe moeilijk het allemaal is, maar acties worden op elkaar afgestemd.

Met de “Vijf voor zes” -doelstelling werd niet al het oude overboord gegooid. Diensten bleven hun eigen taken uitvoeren en de door de deelgemeente ingezette groepsaankpak en de handhaving van pleinregels werd voortgezet. Er werd voortgebouwd op de bestaande aanpak, maar deze werd versterkt. Het ging vooral om actie in de uitvoering. De stadsmarinier stelt: “De lethargie en interne gerichtheid werd omgezet in actie.”

De belangrijkste bijdrage van de stadsmarinier in dit proces was naar zijn zeggen waardering uitspreken en steun bieden als het niet goed ging.

⁴ De groepsaankpak is een door Advies en Onderzoeksbureau Beke ontwikkelde methodiek die hulp biedt bij de aanpak van problematische jeugdgroepen. Met deze aanpak is het mogelijk een inschatting te maken van de jeugdgroepen die overlast veroorzaken. De aanpak van deze groepen gebeurt door het opstellen van een specifiek op de groep gericht plan van aanpak, waarbij duidelijk wordt aangegeven wie waar verantwoordelijk voor is.

⁵ Regels die de deelgemeente heeft opgesteld voor het gedrag in de openbare ruimte.

⁶ De doelstelling van een zes is inmiddels gehaald en daarmee is een nieuwe doelstelling geformuleerd “Vijf voor zeven”.

De wijkmanager van het WBR spreekt zijn waardering uit over de aanpak van de stadsmarinier: “Het is goed dat de stadsmarinier druk uitoefent richting de politie en de deelgemeente.” Als voorbeeld noemt hij de druk op de deelgemeente om ervoor te zorgen dat de openbare verlichting beter functioneert.

De frontline regisseur zit nu bovenop de uitvoering, onderhoudt veel contacten met mensen van de werkvloer en spreekt hen persoonlijk aan. Om een beter resultaat te bereiken is er volgens de frontline regisseur controle en handhaving nodig. Volgens hem zorgt deze aanpak voor vertrouwen. Hij vindt het belangrijk dat mensen hun werk leuk vinden en ziet voor zichzelf ook een taak weggelegd om mensen te enthousiastmeren. Gemeentewerken is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de openbare verlichting. Maar hoe krijg je de dienst zover dat deze zich ook druk maakt dat veel lampen het niet doen? De frontline regisseur gaat 's avonds de straat op met de man die erover gaat, benoemt de problemen en stelt de vraag: “Hoe kunnen we een zo optimaal mogelijk resultaat bereiken?”

Voor wat betreft de relatie met de diensten stelt de frontline regisseur dat de diensten en de deelgemeente gelijkwaardige partners zouden moeten zijn. Echter, het blijft voor de frontline regisseur noodzakelijk om continue aandacht te hebben voor de uitvoering. Indien de controle wegvalt, zakt ook de inzet weg.

Daarnaast is het van belang om te laten zien dat je als deelgemeenten de diensten belangrijk vindt en hen ook de waardering geeft die ze verdienen. Op het moment dat er een succes behaald wordt, moet dit ook het succes zijn van de diensten. Dit gaat nog niet vanzelf.

Er wordt ook ingezet op commitment bij de wijkteamchefs en agenten. Voor de aanpak van de onveiligheid is het belangrijk dat klachten van bewoners serieus genomen worden. “De politie doet deze nogal eens af als gezeur, maar bewoners zijn vaak de beste informanten,” aldus de frontline regisseur.

Herijking overlegstructuren

Naast het instellen van de “Vijf voor zes” -sessies heeft de stadsmarinier het handhavingsoverleg herijkt. Nu is er wekelijks een veiligheidsoverleg met Stadstoezicht en de politie en een “schoon en heel overleg” met de ROTEB en Gemeentewerken. Concrete gevallen worden besproken en er wordt actie ondernomen.

De frontline regisseur van de deelgemeente ziet dit als een belangrijke stap: “Het handhavingsoverleg bestond uit veel gepraat waar niets uitkwam, waarbij de ene partij de helft van de tijd nutteloos achteroverleunde en de andere partij de andere helft van de tijd.”

Het WBR heeft ook een afgevaardigde in de werkgroep schoon en heel. Door deze werkgroep is er een betere afstemming. Bovendien heeft men meer begrip voor elkaar. Zo heeft het WBR bijvoorbeeld duidelijk kunnen maken dat het WBR zelf niet zomaar een woning toe kan wijzen. (interview wijkmanager WBR)

Alleen in individuele gevallen worden afspraken op papier gezet, zoals bij de aanpak van een overlastgevend gezin. Dit is een bewuste keuze van de stadsmarinier. Bij zijn komst trof hij een gebureaucratiseerde organisatie aan. Hij wilde daar niet nog een schepje bovenop doen, vastleggen betekent ook dat de partijen lijstjes als limitatief gaan zien. De stadsmarinier geeft aan dat nu wel het moment aangebroken is om afspraken vast te leggen.

Participatie

Naast de verbeterde samenwerking tussen de diensten is ingezet op het bereiken van bewoners. De bewoners van het Oude Noorden zijn moeilijk bereikbaar. Via Marokkaanse zelforganisaties wordt nu geprobeerd de achterban te bereiken. Ook wordt er via buurttafels contact gelegd met bewoners en bewoners doen mee aan de buurtschouw, waarbij de staat van “schoon en heel” bekeken wordt.

De stadsmarinier ziet de bewoners ook als belangrijke informatiebron. Bij zijn aantreden heeft hij alle bewoners met een brief benaderd, waarin aangegeven werd waar zij met hun klachten terecht konden. En als dat niet hielp konden ze bij hem terecht. De stadsmarinier stelt dat hij hiermee het vertrouwen van de burger, dat deze bij de overheid terecht kan met zijn klacht, heeft hersteld.

De frontline regisseur geeft aan dat de deelgemeente eerst zelf wat moet doen en moet laten zien een betrouwbare gesprekspartner te zijn om bewoners te mobiliseren. Als voorbeeld noemt hij een schoonmaakactie, waarbij de deelgemeente regelde dat gemeentelijk diensten een schoonmaakactie van bewoners met inzet van diverse middelen ondersteunde.

Ook de frontline regisseur ziet de bewoners als een belangrijke bron van informatie. Zij zien dingen die professionals niet zien. Hij benadrukt ook het vermogen om te leren van bewoners heel belangrijk te vinden.

Het Woningbedrijf Rotterdam (WBR) heeft 2400 woningen geconcentreerd in de wijk en ziet ook daarom een sturende rol voor zichzelf. De rol van het WBR is groter dan alleen de woningen fysiek op peil houden. Huurders en WBR vormen ook een klankbord bij het op orde houden van binnenterreinen en straten. Andere partijen stellen het volgens de wijkmanager op prijs dat het WBR deze rol op zich neemt. Het WBR zoekt de actieve bewoners ook op.

Naast contacten met bewoners is ook aansluiting met de ondernemers gezocht. Ondernemers en overheid klaagden veel over elkaar. Onder leiding van de stadsmarinier is een overleg opgestart met de deelgemeente. Nu is men zo ver dat er vijf thema's benoemd zijn, waarop men gezamenlijk inzet. Het overleg met ondernemers heeft tevens geresulteerd in de oprichting van een ondernemersvereniging.

Evaluatie

Onlangs hebben de betrokken partijen een vitaliteitsmeting⁷ uit laten voeren. Evaluatie wordt door de stadsmarinier belangrijk gevonden. "We kunnen elkaar nu wel feliciteren en zeggen dat we geweldig zijn, maar we moeten kritisch blijven." Uit de vitaliteitsmeting blijkt dat het onderling vertrouwen hoog is. De stadsmarinier stelt dat het bereiken van dit vertrouwen vooral zijn rol is geweest.

Uit de vitaliteitsmeting blijkt nog wel dat er een duidelijkere rol nodig is voor de corporaties. De frontline regisseur geeft aan dat het wat moeite kost om de woningcorporaties te binden. Hij denkt dat corporaties nu niet snel de beurs trekken vanwege de discussie rond de Vogelaarwijken en vanwege het feit dat het in het Oude Noorden armere corporaties betreft. Het WBR vindt het fijn om in het "vijf voor zes" -overleg te zitten. Er is ook een maar: "De woningcorporaties hebben er nog niet zo veel aan, de samenwerking zou meer op kunnen leveren," aldus de wijkmanager. Hij geeft als voorbeeld de herstructurering van de Soetendaalse weg. Dit proces loopt enorme vertraging op, omdat er nog een pand niet in het bezit is van het WBR en onteigend moet worden. Bij het WBR bestond het vermoeden dat er sprake was van illegale verhuur. Op de vraag of de stadsmarinier er wat aan kon doen was het antwoord dat deze er niks mee kon. Later, toen er ook bij de deelgemeente irritatie ontstond over de vertraging, kwam de stadsmarinier bij het WBR of zij niks konden doen met het feit dat er sprake was van illegale verhuur! In dit geval was dus sprake van onduidelijkheid. Dit soort voorvallen leidt nog tot ergernis.

Het "vijf voor zes" -overleg vindt volgens de wijkmanager wel plaats in een goede sfeer. Het WBR wil dat er een overleg voor de aanpak van overlastgevende panden ingesteld wordt. Voorheen was er wel een krakersoverleg, maar dat overleg zou je breder moeten trekken. Er zijn in het oude Noorden volgens de wijkmanager van het WBR zo'n vijftientig partijen actief en het is zoeken naar een goede structuur om met elkaar af te stemmen.

⁷ Instrument ontwikkeld door adviesbureau Capae om de vitaliteit van coalities te meten

De stadsmarinier heeft volgens de wijkmanager van het WBR zaken bespreekbaar gemaakt. Er is vertrouwen tussen de partijen en directheid. Hij stelt wel dat er een verdiepingsslag nodig is.

Het valt de frontline regisseur op dat de betrokken partijen nog moeite hebben om hun zwakke kanten te laten zien en slecht nieuws te melden. Volgens hem kun je veel beter zeggen dat iets je niet lukt of dat iets mis is gegaan. Ter illustratie geeft hij aan dat de politie het moeilijk vindt om in een overleg op maandag te vertellen dat er het weekeinde een schietpartij is geweest. Dat partijen hun zwakke kanten nog weinig laten zien, wijdt de frontline regisseur aan de afrekencultuur die volgens hem in Rotterdam heerst.

Succesfactoren

Volgens de frontline regisseur ligt het succes van de aanpak van de veiligheid in het Oude Noorden aan twee factoren. Door in te zetten op beperkte acties met zichtbaar resultaat en door te communiceren dat het beter gaat is het Oude Noorden weer gestegen in de veiligheidsindex. Hij benadrukt dat proactieve communicatie zorgt voor verbinding van partijen. Bij het communiceren van de successen worden vaak lokale media ingezet en wordt altijd naar buiten getreden met de partners.

De stijging in de veiligheidsindex is volgens de wijkmanager van WBR te danken aan een betere samenwerking tussen professionele partijen. Er is nu bijvoorbeeld per week contact met de wijkagent. Daardoor is er een betere informatie-uitwisseling, die leidt tot sneller handelen bij problemen. Deze nieuwe manier van werken heeft volgens de wijkmanager verschillende oorzaken. Het aantreden van Marcel de la Haije als stadsmarinier speelt een rol. Daarnaast is de opstelling van het WBR onder een nieuwe leiding veranderd. "Voorheen durfde bijna niemand zijn nek uit te steken. Als je je hoofd boven het maaiveld uitstak, liep je gevaar dat je hoofd werd afgehakt. Er is bij het WBR nu veel meer ruimte voor de medewerkers. Over de hele breedte is het WBR, na de wisseling van de bestuurder, zo'n twee a drie jaar terug opener geworden."

Er was eerder ook geen sense of urgency volgens de wijkmanager: "Het ging niet super goed, maar ook niet super slecht met het Oude Noorden. Er was daardoor te weinig aandacht voor de wijk. Dat gaat nu beter. Nadat de wijk gezakt was naar een 4 in de veiligheidsindex, zijn heel veel mensen op gaan letten. Iedereen ziet nu hetzelfde."

Hij vat het huidige succes als volgt samen: "samen dingen doen, evalueren en successen vieren".

4. Analyse

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk koppelen we het theoretisch kader aan de praktijk. In dit hoofdstuk geven we antwoord op de vragen:

- *Hoe verloopt de visievorming in Hoogvliet, Overschie, Pendrecht en het Oude Noorden en waar is sprake van een meer en waar van een minder integrale visievorming?*
- *Hoe verloopt de samenwerking in Hoogvliet, Overschie, Pendrecht en het Oude Noorden en welke invloed hebben deze aanpakken op het hanteerbaar maken van de complexe problemen in Hoogvliet, Overschie, Pendrecht en het Oude Noorden?*

Hieronder volgt per casus een analyse van het probleem en kijken we of het probleem complex is. Aan de hand van de beschrijvingen van de casussen bekijken we in hoeverre er sprake is van integrale visievorming en strategische samenwerkingsbereidheid. Ook kijken of er sprake is van vertrouwen, lerend vermogen en leiderschap bij de betrokken partijen.

4.2 Analyse Hoogvliet

De problemen waar Hoogvliet in de laatste twee decennia van de vorige eeuw mee geconfronteerd is, zijn complex. De bron van de problemen ligt in het fysieke domein, maar de gevolgen zijn merkbaar in het sociale-, economische- en veiligheidsdomein.

Partijen hadden elkaar nodig om de problemen structureel aan te pakken. Dit blijkt uit de eerdere pogingen om Hoogvliet op te knappen die mislukt zijn. De focus op fysieke ingrepen heeft niet tot de gewenste resultaten geleid. Pas toen de bewoners en de deelgemeente en de stad elkaar vonden, vanaf 1998, werd het probleem integraal opgepakt.

De problemen kenmerkten zich door een grote verwevenheid van verschillende beleidsterreinen. De lage huren trokken huurders aan, die niet elders terecht konden. Bewoners met een wooncarrière trokken weg en er ontstond leegstand. Hierdoor ontstond overlast en criminaliteit.

De problemen werden beïnvloed door invloeden van buiten Hoogvliet. De knal van de Shell was de oorzaak dat Hoogvliet minder populair werd als woonplaats. Bovendien waren er door de automatisering in de industrie veel minder werknemers nodig en werd men door het toegenomen autobezit mobiel. Maar ook de toestroom van kansarme mensen uit de Nederlandse Antillen zorgde voor verslechtering van de wijk.

De oplossing liet nog lang op zich wachten. Ondertussen bestond er onzekerheid of de aanpak in Hoogvliet zou aanslaan, omdat eerdere pogingen mislukt waren en het dus niet zeker was of het nu wel zou lukken om van Hoogvliet weer een aantrekkelijk woongebied te maken.

4.2.1 Integrale visievorming

Integrale visie

De integrale visie voor Hoogvliet is vastgelegd in de Ontwikkelingsvisie Hoogvliet uit 2001. De basis voor de ontwikkelingsvisie Hoogvliet werd gelegd in de wijkoverleggen. Daar werden voor het eerst integrale visies ontwikkeld die betrekking hadden op het fysieke en sociale domein. Vervolgens waren alle partijen het er in 1998 over eens dat een grootschalige herstructurering noodzakelijk was. Hieruit en uit het feit dat er weinig weerstand kwam vanuit de bewoners voor de herstructurering, stellen we vast dat er draagvlak was voor de Ontwikkelingsvisie Hoogvliet.

In de ontwikkelingsvisie werden belangrijke beleidsuitspraken gedaan ten aanzien van buitenruimte, wonen, parkeren en bijzondere voorzieningen en functies, die maatgevend zijn

voor de verschillende deelgebieden. De ontwikkelingsvisie vormt het uitgangspunt voor verdere planvorming. In Hoogvliet is daarom sprake van een hoge mate van integrale visie.

Interactie

De aanpak van de herstructurering kenmerkt zich door een hoge mate van interactie. De deelgemeente heeft het initiatief genomen partijen bij elkaar te brengen. Dat begon al voor de herstructurering met het instellen van een wijkoverleg beheer voor elk van de acht wijken. De formele arena tijdens de wijkaanpak bestond uit de centrale stuurgroep en op uitvoeringsniveau het projectbureau Wijkaanpak. In deze arena vond verregaande afstemming van activiteiten plaats. De stuurgroep beslist over de samenstelling van het programma, de verdeling van de gelden en de goedkeuring van de projecten. Dit werd door de vier programmateams voorbereid. Deze afstemming gaat dus verder dan alleen het leren kennen van elkaars visie.

Ook met de bewoners bestaat een hoge mate van interactie. Dit blijkt uit de intensieve relatie van de woningbouwcorporatie Woonbron met de VBR.

Door de benoeming van Hoogvliet als onderwijsvoorrangsgebied, probleemcumulatiegebied, actiegebied sociale vernieuwing en de bijdrage uit het Grotestedenbeleid, kon Hoogvliet ook in andere arena's deelnemen en was er interactie tussen arena's.

Formalisering visie

In februari 2002 is de Ontwikkelingsvisie Hoogvliet ondertekend door de stad, de deelgemeente en de corporaties. De visie bevat ook een financiële paragraaf, waarbij forse bedragen uitgetrokken worden door alle betrokken partijen. De Ontwikkelingsvisie is daarmee meer dan alleen het uitspreken van de intenties. De mate van formalisering is dus hoog.

Betrokkenheid externen

De betrokkenheid van externen bij de herstructurering in Hoogvliet is groot. Dit blijkt uit het volgende:

- De aanpak van Hoogvliet kenmerkt zich door een hoge mate van bewonersparticipatie. In feite kan je nauwelijks nog spreken van externen. De bewoners zijn weliswaar niet vertegenwoordigd in de stuurgroep, maar hebben zitting in de wijkoverleggen. De visies uit deze wijkoverleggen zijn gebruikt als input voor de Ontwikkelingsvisie Hoogvliet.
- De Vereniging Bewonersraden heeft een zeer nauwe band opgebouwd met de woningbouwcorporatie dat hun stem doorklinkt in de stuurgroep. (Dat geldt althans voor de bewoners van complexen die in beheer zijn bij Woonbron).

Op basis van de vier bovenstaande indicatoren, maken we op dat de mate van integrale visievorming bij de herstructurering van Hoogvliet hoog is. Dit resulteert in niveau drie.

Niveau	Integrale visie	Interactie	Formalisering	Betrokkenheid externen
3	Hoog	Hoog	Vast	Hoog

Succesfactoren Integrale visievorming

Vertrouwen en lerend vermogen zijn succesfactoren voor het proces van integrale visievorming. In de aanpak van Hoogvliet kijken we als eerste naar de mate van vertrouwen tussen de partners in de fysieke stuurgroepen.

Er bestaat vertrouwen tussen de deelgemeentevoorzitter, de vertegenwoordigers van de diensten en de directies van Woonbron en Vestia. Dit blijkt onder andere uit de goede onderlinge relatie. De directeur herstructurering Woonbron zegt: "Daar waar men er op uitvoeringsniveau niet uitkwam wist men elkaar in de stuurgroep te vinden."

De relatie met de stad werd niet direct als positief ervaren, maar groeide gedurende het proces. Dit kwam doordat er vanuit de diensten mensen bij betrokken raakten die er lol in hadden om voor Hoogvliet te werken.

Vertrouwen bleek ook uit het feit dat er lange tijd gewerkt werd zonder dat er afspraken op papier stonden. Partijen hielden zich aan de afspraken. De directeur van Woonbron spreekt letterlijk van gestold vertrouwen. Woonbron heeft een groot risico genomen met het slopen van de helft van het woningbezit (4000 van de 8000) en ook nog eens met de verkoop van 1500 woningen. Uiteindelijk is er bijvoorbeeld pas in 2004 een overeenkomst gesloten voor Hoogvliet Noord tussen de deelgemeente, de stad en Woonbron.

Tussen partijen vond informatie-uitwisseling plaats voor de totstandkoming van de Ontwikkelingsvisie. Woonbron was eerlijk over hun sloop en verkoopplannen en de deelgemeentevoorzitter gaf aan altijd open en transparant te zijn.

Hieruit blijkt dat er sprake is van vertrouwen tussen partijen die betrokken zijn bij de aanpak in Hoogvliet.

Bij de partners van de samenwerking in Hoogvliet is sprake van lerend vermogen. Dit blijkt uit de mate waarin de herstructurering wordt gemonitord. Ook de Van Persie-regeling is een uiting van lerend vermogen. De betrokken partijen hebben het sloopbeleid aangepast aan de hand van de inbreng van de VBR.

4.2.2. Strategische samenwerkingsbereidheid

Typologie van de samenwerking

De samenwerking in Hoogvliet is te typeren als een centraal sturende organisatie. Er is een aparte projectorganisatie opgericht voor de strategische wijkaanpak. In de Ontwikkelingsvisie Hoogvliet zijn gemeenschappelijke doelen geformuleerd door de betrokken partijen. De projectorganisatie wordt aangestuurd door een centraal bestuurlijk systeem. De strategische aansturing vindt plaats door de stuurgroep Wijkaanpak. Deze en de vier programmastuurgroepen bepalen welke middelen worden ingezet om het doel te bereiken, beslissen over de samenstelling van het programma, de verdeling van de gelden en de goedkeuring van de projecten.

Succesfactoren strategische samenwerkingsbereidheid

De eerste dimensie is het verbindend vermogen. Dit is de mate waarin actie ondernomen wordt om samenwerking tot stand te brengen. De tweede dimensie is het consoliderend vermogen. Dit houdt in het vermogen van partijen om afspraken ook concreet vast te zetten in een proces zodat dat een nieuw begin punt vormt en dit niet meer ter discussie staat.

Er is in Hoogvliet sprake van zowel verbindend als consoliderend vermogen. In de aanpak van Hoogvliet was sprake van twee leiders. De voormalige deelgemeentevoorzitter Hans Elemans en Martien Kromwijk, de algemeen directeur Woonbron worden gezien als de centrale figuren in de aanpak van de herstructurering van Hoogvliet. Beide heren versterkten elkaar. De deelgemeente - en met name de deelgemeentevoorzitter Elemans - speelde een trekkersrol. Elemans en Kromwijk zochten elkaar op en hebben een coalitie tot stand gebracht. Vanaf 1992 wist Elemans bewoners te betrekken bij de wijk. Dit begon met het instellen van wijkoverleggen in elk van de acht woonwijken. Ook de woningcorporatie Woonbron wist samenwerking met bewoners tot stand te brengen.

Ook uit het feit dat zowel Woonbron als de deelgemeente de stedelijke diensten op de hand van Hoogvliet wisten te krijgen spreekt verbindend vermogen. Elemans wist de stedelijke diensten (dS+V en OBR) te enthousiasmeren om zich in te zetten voor de door Hoogvliet gewenste ontwikkeling. Woonbron had in principe het OBR niet nodig, maar Martien Kromwijk zocht toch de samenwerking met het OBR.

Er was ook sprake van consoliderend vermogen. Consoliderend vermogen uitte zich in het vermogen van partijen om afspraken ook concreet vast te zetten in een proces zodat dat een nieuw begin punt vormt en dit niet meer ter discussie staat. Zowel de deelgemeente als Woonbron hebben hun visie weten te vertalen in concrete doelstellingen. Woonbron heeft

haar visie voor de woningvoorraad vastgelegd in de nota Hoogvliet aan zet! (1999). De hierin vastgelegde sloopplannen worden ook door de andere partners onderschreven. De deelgemeente vertaalde de wijkvisies in de Ontwikkelingsvisie voor Hoogvliet (2001). Beide documenten samen vormen het kader voor de herstructurering. De deelgemeente weet betrokken partijen ook zover te krijgen dat zij aan de Ontwikkelingsvisie financiële middelen te verbinden. Daardoor is de ontwikkelingsvisie niet meer vrijblijvend.

4.3 Analyse aanpak Kleinpolder in Overschie

Bij het opstellen van de gebiedsvisie in Overschie zijn veel partijen betrokken. Deze partijen zijn niet in staat om de strategische projecten alleen uit te voeren en hebben elkaar nodig. De problemen in Kleinpolder kenmerken zich door de uiteenlopende beleidsvelden die op elkaar van invloed zijn. De milieuproblematiek beperkt Kleinpolder in haar ruimtelijke ontwikkeling waardoor de wijk met sociale problemen te maken heeft. Ook overstijgen de problemen de ruimtelijke grenzen van het gebied en de betrokken organisaties. De slechte woonomgeving is van invloed op de woningen van het WBR en de leegloop op de scholen is een direct gevolg van de wegtrekkende bewoners. Om het probleem op te lossen zijn partijen dus afhankelijk van elkaar en is samenwerking nodig. De betrokken actoren bezitten ieder middelen of bronnen die bijdragen aan het oplossen van het probleem. Het WBR kan invloed uitoefenen op het woningaanbod, de deelgemeente is bestuurlijk in staat om beslissingen te nemen maar heeft wel weer de stad nodig voor de financiële middelen. Ten slotte kenmerkt de aanpak van Overschie zich door onzekerheid. De oplossing van de wijk Kleinpolder is van veel factoren en externe partijen afhankelijk, zodat van te voren niet is in te schatten hoe de aanpak er uit zal gaan zien. Het verbeteren van de luchtkwaliteit is een proces van lange adem, maar is wel een belangrijke voorwaarde voor het verbeteren van de leefbaarheid in de wijk. Ook was niet helder van te voren of er financiële dekking zou zijn voor verschillende projecten. Zo is de dekking voor het schoolplein ook nu nog maar mondeling door JOS toegezegd. Hieruit kunnen we concluderen dat de problemen in Kleinpolder te kenmerken zijn als complex.

4.3.1 Integrale visievorming

Concreet is de integrale visie voor Kleinpolder verwoord in de gebiedsvisie voor Overschie. Hierin staat de aanpak voor de wijk Kleinpolder omschreven als: `Het streven is gericht op het ontwikkelen van de woningvoorraad, het stimuleren van het opleidings- en inkomensniveau, het vergroten van het aanbod van voorzieningen voor ouderen en jongeren en het stimuleren van de participatie van burgers en ondernemers` (Deelgemeente Overschie, 2007, p. 40). Hiervoor zijn strategische projecten geformuleerd met daaraan gekoppeld concrete doelen. De projecten zijn van invloed op elkaar en zijn sociaal en fysiek van aard. De draagvlak bij de partijen blijkt uit de inbreng van projecten en uit het feit dat partijen zelf trekker zijn van de projecten. Per project is namelijk een verantwoordelijke partij aangewezen. De projecten zijn door de partijen zelf aangedragen in de gevoerde gesprekken. Zowel in het geval van de herstructurering van Kleinpolder Oost als bij het schoolplein de Zonnekorf is rekening gehouden met de toekomstplannen van de betrokken partijen. De herstructureringsvisie van de woningbouwcorporatie loopt tot 2020, waardoor hun bijdrage aan de gebiedsvisie aansluit op hun eigen toekomstplannen. De investering in het schoolplein maakt onderdeel uit van de toekomstplannen van BOOR. De gedachtevorming over het schoolplein is aanleiding geweest voor een visie op de toekomst van het onderwijsaanbod in Overschie. Uit het voorgaande blijkt dat er sprake is van een hoge mate van integrale visie.

Interactie

De aanpak in Overschie kenmerkt zich door een hoge mate van interactie. Er wordt veelal gebruik gemaakt van bestaande structuren. Naast de informatie uitwisseling via bestaande structuren, organiseert de deelgemeente veel één op één gesprekken. In de interactie speelt

de deelgemeente een belangrijke rol als spin in het web en zorgt voor de onderlinge afstemming van visies. Er is geen sprake van een centrale arena, maar is er sprake van een groot aantal incidentele gesprekken. Deze oriënterende één op één gesprekken zijn gevoerd door de deelgemeentesecretaris. De verdere uitwerking en terugkoppeling van de visies vond later plaats in de reeds bestaande overlegstructuren tussen de deelgemeenten en de betrokken partijen.

Een belangrijk element van de interactie is de mate waarin men rekening houdt met elkaars visie door beleid en activiteiten op elkaar af te stemmen. In de aanpak van de Zonnekorf zien wij dat het BOOR bereid is om de wens van de deelgemeente om het schoolplein meer in te zetten voor de buurt af te stemmen met haar eigen beleid. Dit ondanks de in eerste instantie lage need of urgency bij de stichting BOOR. De visie van de stichting is dat het plan voor het plein gedragen moet worden door de school en bedoeld is om te spelen. De deelgemeente is akkoord gegaan met voorstel van het BOOR en de school voor de herinrichting van het schoolplein.

In de aanpak van Overschie vindt ook uitwisseling plaats van visies op verschillende niveaus en externe arena's. Dit blijkt onder andere uit de inspanningen om de problematiek van Kleinpolder onder de aandacht te brengen bij minister Vogelaar. Er is gebruik gemaakt van de benoeming van de wijk Kleinpolder als krachtwijk om de milieuproblematiek als leefbaarheidsproblematiek bij de stad onder de aandacht te brengen. Ook de contacten van het WBR op stedelijk niveau zijn ingezet om de noodzaak van de herstructurering in Overschie op de agenda te krijgen.

Formalisering

De mate waarin er sprake is van formalisering bij de aanpak van Overschie is los/vast. Dit heeft te maken met het feit dat er wel een gebiedsvisie is geschreven en ondertekend door de deelgemeente en de gemeente Rotterdam, maar dat de gemeente geen concrete financiële toezeggingen heeft gedaan voor de uitvoering van de strategische projecten zoals de herinrichting van schoolplein de Zonnekorf. Hieruit blijkt dat de stad Rotterdam wel achter de aanpak van Overschie staat, maar hier geen consequenties aan verbindt. De betrokken partijen zijn mede afhankelijk van financiële dekking voor de uitvoering van de strategische projecten.

Betrokkenheid externen

In Overschie zijn wel externe partijen betrokken bij de uitvoering en het opstellen van de gebiedsvisie. De deelgemeente organiseert zogenaamde wijkgesprekken waarin bewoners hun mening kunnen geven over de aanpak. Het zelfde doet ook het WBR met haar huurders. Het WBR heeft bij het opstellen van haar ontwikkelingsvisie nadrukkelijk de bewoners van Overschie betrokken. Een concreet voorbeeld waaruit blijkt dat de input van bewoners is gebruikt betreft de focuswijzigingen door het WBR om in plaats van Kleinpolder West te investeren er nu ingezet wordt op de herstructurering van Kleinpolder Oost. Ook blijkt de betrokkenheid van externen door de inbreng van wensen van de wijk bij de inrichting van het schoolplein van basisschool de Zonnekorf.

De aanpak van Overschie scoort op bijna alle indicatoren van integrale visievorming hoog, behalve op de mate van formalisering. Omdat er wel een document is verschenen waaraan zowel de deelgemeente als de gemeente zich hebben geconformeerd door de ondertekening van een convenant, is de mate van formalisering los/vast. De lage formalisering is het gevolg van het ontbreken van harde afspraken met betrekking tot de financiering van strategische projecten uit de gebiedsvisie. Het niveau van integrale visievorming ligt daarmee tussen niveau twee en drie.

Niveau	Integrale visie	Interactie	Formalisering	Betrokkenheid externen
2/3	Hoog	Hoog	Los/vast	Hoog

Succesfactoren Integrale visievorming

De integrale visievorming bij de aanpak van Kleinpolder is het gevolg van de aanwezigheid van vertrouwen bij de partijen en lerend vermogen. Doordat de deelgemeente niet te veel op de voorgrond treedt en ook andere partijen als trekker op laat treden, zoals bijvoorbeeld bij de herstructurering Kleinpolder, ontstaat bij de actoren het gevoel van gelijkwaardigheid.

Het WBR ziet soms nog tegenstrijdigheden in de acties van de deelgemeente. Zo sluit de planning van het beheer van de buitenruimte en de ontwikkeling van de locaties bijvoorbeeld nog niet op elkaar aan. Maar hierin ziet het WBR geen reden om het vertrouwen in de deelgemeente op te zeggen. Hieruit blijkt dat het WBR vertrouwen heeft in de deelgemeente. Een ander voorbeeld waaruit vertrouwen blijkt, is de garantstelling van de deelgemeente voor de kosten van het schoolplein. De deelgemeente moet vertrouwen hebben in de dienst JOS dat zij haar mondelinge afspraak nakomt om de kosten van 182.000 euro te vergoeden. Het vertrouwen van de deelgemeente dekt de onzekerheid over de financiering van het schoolplein af. Ook blijkt vertrouwen uit het feit dat de stichting BOOR de kosten van het onderzoek heeft voorgeschoten, zonder de garantie dat ze het geld terugkrijgt. Als het plan niet doorgaat is zij immers de investering in het onderzoek kwijt.

Tot slot blijkt vertrouwen uit het feit dat betrokken partijen bij het opstellen van de gebiedsvisie bereid zijn om helder te zijn over hun toekomstplannen.

Lerend vermogen

Uit de wijze waarop de deelgemeente de gebiedsvisie tot stand heeft gebracht blijkt lerend vermogen. De deelgemeente heeft bij het opstellen van deze visie niet direct de eigen visie opgelegd, maar geluisterd naar wat de andere partijen nodig vonden en ook plannen van andere partijen geïntegreerd in de gebiedsvisie. De deelgemeente had dus oog voor de belangen van de andere partijen.

De gebiedsvisie wordt geëvalueerd door de deelgemeente en bijgestuurd waar nodig. Aan de gebiedsvisie is een monitor verboden. De projecten en de onderlinge samenwerkingsrelaties worden jaarlijks geëvalueerd. Ook het WBR beschikt over lerend vermogen. Dit blijkt uit de focuswijziging van de herstructurering in Kleinpolder.

4.3.2 Strategische samenwerkingsbereidheid

Typologie van de samenwerking

De samenwerking in Overschie is strategisch, want deze is gebaseerd op het delen van middelen en er zijn gemeenschappelijke doelen geformuleerd. In de casus zijn de herstructurering van Kleinpolder en de herinrichting van het schoolplein als voorbeeld beschreven. Bij de herstructurering van Kleinpolder Oost zijn de deelgemeente, de gemeente Rotterdam en het WBR betrokken. Zij hebben als gemeenschappelijk doel het versterken van de woningvoorraad en de woonmilieus in Kleinpolder. Het WBR is in het bezit van de huidige woningen, de deelgemeente is bestuurlijk verantwoordelijk voor de herontwikkeling en de gemeente Rotterdam is betrokken vanwege de eigendom van de grond en het binnenhalen van rijkssubsidies.

Bij de herinrichting van het schoolplein zijn de deelgemeente, de dienst JOS en de stichting BOOR als partijen betrokken. Het gemeenschappelijke doel bestaat uit het openstellen van het schoolplein van de Zonnekorf aan de Abtsweg voor de buurt. Hiervoor is de deelgemeente betrokken vanwege het overleg met bewoners en beheerders, de stichting is verantwoordelijk voor de huisvesting van het openbaar onderwijs en de dienst JOS beschikt over de financiële middelen.

Kortom, de partijen zijn ieder afzonderlijk niet in staat om de strategische projecten uit het gebiedsvisie uit te voeren.

De strategische samenwerkingsvorm in Overschie is te typeren als een alliantie, er worden immers middelen gedeeld en gemeenschappelijke doelen geformuleerd. De samenwerking in Overschie kenmerkt zich door een projectmatige aanpak, waarna de organisaties zelf over

gaan tot uitvoering. Er wordt geen nieuwe organisatie opgericht voor het uitvoeren van het gebiedsplan, de aanpak is ingebed in de bestaande organisaties.

Succesfactoren strategische samenwerkingsbereidheid

De deelgemeentesecretaris heeft een belangrijke rol gespeeld als gebiedsmanager in het proces om te komen tot een integrale gebiedsvisie door het verbinden van partijen. Het succes van de samenwerking is te herleiden tot de relatie met de partijen. De deelgemeentesecretaris onderhoudt sterke contacten met diverse directeuren van diensten en maatschappelijke instellingen en houdt altijd het belang van de ander in het zicht. Door intensief informeel contact, lukt het hem om partijen zo ver te krijgen dat ze bereid zijn te investeren in Kleinpolder. Best een lastige opgave gezien de voor sommige partijen minder aanwezige sense of urgency. Wij zien leiderschap in het optreden van de deelgemeentesecretaris met een hoge mate van verbindend vermogen.

Een andere succesfactor voor samenwerkingsbereidheid is de mate waarin afspraken worden vastgelegd, oftewel consoliderend vermogen. In de aanpak van Kleinpolder zijn de visie en de doelen vastgelegd in de gebiedsvisie en het daaraan gekoppelde convenant. Consoliderend vermogen in Kleinpolder blijkt uit de doorwerking van de gebiedsvisie in uitvoeringsplannen zoals de ruimtelijke ontwikkelingsvisie van het WBR en het plan voor de herinrichting van schoolplein de Zonnekorf van de stichting BOOR. In beide plannen is de gebiedsvisie als uitgangspunt genomen.

Een zwak punt is dat de gebiedsvisie geen financiële paragraaf bevat. Er blijft enige onzekerheid bestaan of Overschie in staat is om vast te houden aan de gebiedsvisie vanwege het ontbreken van een financiële dekking van de strategische projecten.

4.4 Pendrecht zet door!

Door de komst van de gebiedsmanager in Pendrecht ontstond er overzicht en werden hiaten opgevuld in de aanpak. Dit zorgde voor samenhang wat voorheen niet gelukt was. Men erkende dat men te maken had met hardnekkige problemen die niet op de oude manier opgelost konden worden, zoals reeds sinds 1992 werd geprobeerd met met name fysieke ingrepen.

De problemen in Pendrecht kenmerken zich als complexe problemen. Samenhangend met de verandering van de bevolkingssamenstelling zijn in Pendrecht sociale- en leefbaarheidsproblemen ontstaan, die zich uiten in lage inkomens, een hoog alcohol en drugsgebruik, een slechte woningvoorraad, een laag opleidingsniveau en hoge criminaliteit.

De problemen zijn van invloed op elkaar. Als gevolg van de eenzijdige woningvoorraad trekken kansrijke bewoners weg uit de wijk. Lage inkomens zorgen voor verslechterde klandizie van de ondernemers en hebben leegstand als gevolg. Leegstand, armoede en drugsgebruik zijn ingrediënten voor een verslechterde en onveilige wijk. Pendrecht dreigt in een neerwaartse spiraal terecht te komen.

Om deze problemen op te lossen zijn meerdere partijen nodig die afhankelijk zijn van elkaar. Voor het aanpakken van de verslechterde woningvoorraad zijn de woningbouwcorporaties aan zet. De woonomgeving waaronder de buitenruimte, valt onder de verantwoordelijkheid van de deelgemeente. Een prettige woonomgeving is ook van invloed op het veiligheidsgevoel. Maar ook de inzet van politie is nodig voor het terugdringen van de criminaliteit.

De problemen strekken zich verder dan alleen de wijk en de grenzen van de eigen organisaties. Zo is de veiligheidsproblematiek verbonden met de huurders van de woningen in Pendrecht. De lage huurprijzen trekken kansarme huurders aan die uit andere delen van

de stad komen, bijvoorbeeld Hoogvliet. Dit zorgt voor een verslechterde positie van de wijk en zorgt voor overlast. Maar ook de herstructurering van een buurt, of sloop binnen Pendrecht heeft negatieve gevolgen voor de leefbaarheid van de wijk.

Mede door de verwevenheid van problemen is het lastig van te voren te voorspellen hoe het eindresultaat er uit gaat zien. De uitkomst is onzeker, en men weet niet van te voren of de interventies ook tot het gewenste eindresultaat zullen leiden. Niet voor niets is de aanpak in Pendrecht een proces van 'learning in progress'.

4.4.1 Integrale visievorming

Organiserend vermogen in Pendrecht komt mede tot stand door de aanwezigheid van een hoge *sense of urgency*. Ten eerste de aanstelling van de gebiedsmanager door de stad en de deelgemeente. De nood was hoog om het tij te keren in Pendrecht. Maar ook bij de woningbouwcorporatie heerste de gedachte dat de wijk grondig aangepakt moest worden. Dit blijkt uit het initiatief van de corporatie om het Wijkservicepunt te realiseren. Dit valt niet primair onder de taken van de Nieuwe Unie en is uiteindelijk ook mede gefinancierd door de deelgemeente. Een andere reden waaruit blijkt dat de Nieuwe Unie een hoge mate van urgency voelt is het initiatief om te werken aan een nieuwe gebiedsvisie.

De noodzaak was dus aanwezig bij alle partijen om Pendrecht te verbeteren. Het Uitvoeringsprogramma Pendrecht zet door! beschrijft de aanpak voor Pendrecht. Per deelprogramma zijn activiteiten en doelen omschreven. Dit overzicht is tot stand gekomen met de inbreng van alle betrokken partijen. Hierdoor kan gesteld worden dat de aanpak aansluit bij de belangen en percepties van de partijen. Dit is van belang voor de mate waarin de visie gedragen wordt.

Er is sprake van een integrale visie, omdat alle onderdelen van het probleem aan bod komen in het uitvoeringsprogramma. In Pendrecht worden ook activiteiten van verschillende beleidsterreinen met elkaar afgestemd zodat ze elkaar versterken. Een voorbeeld hiervan is het initiatief van de Nieuwe Unie om voorwaarden te stellen aan de vestiging van nieuwe bewoners in de Ossensissebuurt en aan de Kerkwervesingel.

Nu het project in de uitvoeringsfase is beland, rijst de vraag in hoeverre de visie nog aansluit bij de toekomstplannen van de wijk. Mede door de wisseling van personen, ontbreekt het aan een totaal beeld van Pendrecht, waardoor een verdiepingslag nodig is. Een visie is dynamisch en de nieuwe fase waarin Pendrecht zich bevindt, vraagt om een herijking van de visie. Voor de aanpak geldt dat er vanaf het begin wel sprake was van de aanwezigheid van een hoge integrale visie.

Interactie

De aanpak in Pendrecht kenmerkt zich door een hoge mate van interactie. Betrokken partijen ontmoeten elkaar op diverse plekken en op verschillende momenten. We onderscheiden lokale formele arena's, lokale informele arena's en externe arena's.

De belangrijkste lokale formele arena's worden gevormd door het programmateam, de stuurgroep en de (tijdelijke) uitvoeringsteams. In deze arena's staat uitwisseling van elkaars visie centraal. In de beginfase is er onderhandeld over de aanpak, en moesten partijen water bij de wijn doen. Een voorbeeld hiervan is de investering in sociale projecten door de Nieuwe Unie. In het programmateam wordt de uitvoering besproken en is het platform waar onderlinge uitwisseling en afstemming tussen de deelprogramma's plaatsvindt. Alle betrokken partijen ontmoeten elkaar in dit overleg eens per maand.

De informele arena's bestaan uit de Pendrecht Universiteit, het wijktheater en de Pendrecht dis. Op deze plekken vindt ook visie uitwisseling plaats tussen bewoners onderling en met professionals.

Pendrecht is ook vertegenwoordigd in externe arena's zoals het project groeibriljanten, het project sociale herovering van het ministerie van BZK en de krachtwijken van minister Vogelaar.

Formalisering visie

De mate waarin de visie wordt gezien als een vaststaand gegeven waarvan niet meer afgeweken kan worden, bepaald de mate van formalisering. In Pendrecht wordt het uitvoeringsprogramma Pendrecht zet door! gezien als een document waar niet meer van afgeweken wordt. Hierin staat de visie voor de wijk Pendrecht verwoord. Hierin staan acties en targets opgenomen waar alle partijen zich aan conformeren. Hoewel de partijen het uitvoeringsprogramma niet formeel hebben ondertekend, wordt dit programma wel gezien als een overzicht met harde afspraken. Ook de inzet van mensen met mandaat en middelen duidt erop dat partijen de afspraken serieus nemen.

Betrokkenheid externen

De aanpak in Pendrecht is bijzonder vanwege de hoge mate van betrokkenheid van bewoners. Hoewel ze niet deelnemen aan formele overleggen is er wel veel contact tussen de bewoners en de professionele organisaties. Mede de aanwezigheid van de projectorganisatie in het Wijkservicepunt zorgt voor korte lijnen. De coöperatieve houding van bewoners, de Pendrecht Universiteit, de Pendrecht dissen en het wijktheater zorgen voor hoge mate van betrokkenheid. Hoewel de belangen niet altijd overeen komen, wordt er wel naar de bewoners geluisterd, zoals in het voorbeeld van de bloembakken op Plein 1953. Er was geen directe inbreng van de sociale diensten bij de ontwikkeling van het uitvoeringsprogramma. Maar dit werd ondervangen door de inzet van de gebiedsmanager die zelf lijntjes uitzette richting deze diensten.

Samenvattend betekent dit dat de mate waarin er sprake is van integrale visievorming bij de aanpak van Pendrecht hoog is en overeenkomt met niveau 3:

Niveau	Integrale visie	Interactie	Formalisering	Betrokkenheid externen
3	Hoog	Hoog	Vast	Hoog

Succesfactoren integrale visievorming

De succesfactoren voor het proces van integrale visievorming bij Pendrecht bestaan uit de aanwezigheid van vertrouwen en lerend vermogen. Collectief leren zien wij terug in de Pendrecht Universiteit en het wijktheater waar bewoners hun visie weergeven over de wijk. Professionals en bewoners luisteren naar elkaars visie in plaats van standpunten opleggen. Ook zien we lerend vermogen terug bij de gebiedsmanager. De betrokken partijen hebben een eigen inbreng gehad bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma en zijn nog steeds betrokken bij de uitvoering. De gebiedsmanager stelt zich in eerste instantie dienstbaar op, luistert naar wat de ander te zeggen heeft en is terughoudend met het opleggen van zijn eigen visie. Lerend vermogen in de aanpak van Pendrecht blijkt ook uit het proces van "learning in progress". De bevindingen uit de evaluatie sinds de aanpak in 2005 zijn verwoord in het uitvoeringsprogramma 2007.

In de aanpak van Pendrecht kijken we naar de mate van vertrouwen tussen de deelnemers aan het programmateam. In het programmateam zitten vertegenwoordigers van de deelprogramma's, de gebiedsmanager, bewonersondersteuner en een medewerker communicatie. Uit de gesprekken met de gebiedsmanager, projectleider van de Nieuwe Unie en de bewonersondersteuner, leiden we af dat er vertrouwen is. Vertrouwen blijkt uit de mate waarin betrokkenen informatie met elkaar delen en men zich aan de afspraken houdt.

De gebiedsmanager zet actief in op een goede relatie met de stadsmarinier. Ook de relatie tussen de projectleider van de nieuwe Unie en de gebiedsmanager wordt positief omschreven.

Echter, de relatie met de deelgemeente wordt zowel door de bewonersondersteuner, de bewonersvertegenwoordiger als de gebiedsmanager als moeizaam ervaren. De gebiedsmanager geeft bijvoorbeeld aan dat de deelgemeente last heeft van het calimero-effect en daardoor vaak in de verdediging gaat. Dit zou een indicatie kunnen zijn dat er in de onderlinge relatie met de deelgemeente sprake is van minder vertrouwen. In hoeverre dit ook geldt voor de vertegenwoordiger van de deelgemeente in het programmateam is onduidelijk. Het feit dat alle partijen input hebben geleverd voor het uitvoeringsprogramma duidt wel op informatie uitwisseling. De vraag is nu in hoeverre er in de uitvoering ook afspraken worden nagekomen.

4.4.2 Strategische samenwerkingsbereidheid

Typologie van de samenwerking

De samenwerking in Pendrecht is strategisch, want deze is gebaseerd op het delen van middelen en er zijn gemeenschappelijke doelen geformuleerd. Om de problemen in Pendrecht op te lossen zijn meerdere partijen nodig die afhankelijk zijn van elkaar. Voor het aanpakken van de verslechterde woningvoorraad zijn de woningbouwcorporaties aan zet. De woonomgeving waaronder de buitenruimte, valt onder de verantwoordelijkheid van de deelgemeente. Een prettige woonomgeving is ook van invloed op het veiligheidsgevoel. Maar ook de inzet van politie is nodig voor het terugdringen van de criminaliteit. De gemeenschappelijke doelen staan verwoord in het uitvoeringsprogramma Pendrecht zet door!

De samenwerkingsvorm in Pendrecht kenmerkt zich als een centraal sturende organisatie. Voor de aanpak is een aparte projectorganisatie opgericht met een daarvoor aangestelde gebiedsmanager die de spin in het web vormt. De vorm van de samenwerking is sterk geformaliseerd in een strategisch, tactisch en uitvoeringsoverleg. Hoewel het programmateam formeel geen mandaat heeft en de stuurgroep bevoegd is om beslissingen te nemen, blijkt uit de gesprekken dat men een besluit dat voorbereid is door de programmagroep zelden nog ter discussie stelt in de stuurgroep. Besluitvorming vindt formeel plaats in de stuurgroep.

Succesfactoren strategische samenwerking

In Pendrecht speelt de gebiedsmanager een belangrijke rol in het consoliderend en verbindend vermogen. In Pendrecht richtte de gebiedsmanager zich in eerste instantie op het verbinden van partijen. Er waren vele partijen bezig in de wijk, maar zonder enige afstemming. Door in eerste instantie te inventariseren en vervolgens met de betrokken partijen samen te kijken naar het programma, is het de gebiedsmanager gelukt om de partijen te binden aan de samenwerking. Door de partijen op te zoeken en aan hen de vraag te stellen hoe hij kon helpen, creëerde de gebiedsmanager betrokkenheid. Ook door oog te hebben voor de belangen en vanuit die gedachten de ander te benaderen, ontstaat er bereidheid bij de andere partij om samen te werken.

Consoliderend vermogen wordt bepaald door de mate waarin de visie in heldere doelstellingen is vertaald en door partijen niet meer ter discussie wordt gesteld. De visie in Pendrecht is vertaald in heldere targets en doelen en staat verwoord in het uitvoeringsprogramma.

De gebiedsmanager heeft sturing aan het proces gegeven door het oprichten van een projectorganisatie Pendrecht zet door! en de daarbij behorende overlegstructuur. Hiermee is een groot aantal bestaande overlegstructuren komen te vervallen. De betrokken partijen zien een besluit dat genomen wordt in de stuurgroep als bindend. Bij de aanpak van Pendrecht geldt dat de gebiedsmanager beschikt over consoliderend vermogen.

4.5 Analyse Oude Noorden

De aanpak in het Oude Noorden richtte zich op het verbeteren van de veiligheid. Er was niet één partij alleen in staat om ervoor te zorgen dat het Oude Noorden beter scoorde op de veiligheidsindex. Daarvoor was de inzet van meerdere partijen noodzakelijk. Deze partijen bundelden onder aansturing van de stadsmarinier hun krachten onder het motto “Vijf voor zes.” De aanpak kenmerkte zich door het gezamenlijk effectiever inzetten van alle middelen op het terrein van schoon, heel en veilig.

Het probleem in het Oude Noorden is complex. De veiligheidsproblemen zijn grensoverschrijdend. De onveiligheid houdt namelijk verband met de staat van de buitenruimte, overlastgevende jongeren en criminaliteit. Voor het oplossen van het veiligheidsprobleem moesten meerdere aspecten aangepakt worden. Het alleen verwijderen van graffiti heeft weinig effect op de staat van de openbare ruimte als de straat nog steeds vuil is en het straatmeubilair kapot. De partijen waren daardoor afhankelijk van elkaar. Om de staat van de openbare ruimte te verbeteren, was afstemming van activiteiten op het gebied van schoon, heel en veilig nodig.

Met extra aandacht van de stadsmarinier is de veiligheid verbeterd, maar het is onzeker of dit een duurzame oplossing is. Het veiligheidsprobleem is immers sterk verbonden met de sociale- en economische situatie van de wijk. Als de sociale- en economische structuur van de wijk niet veranderd, dan heeft deze een blijvende negatieve invloed op de veiligheid.

4.5.1 Integrale visievorming

Integrale visie

Vanuit een hoge sense of urgency is medio 2007 gestart met een gezamenlijke aanpak onder leiding van de stadsmarinier. De aanpak kenmerkte zich door korte termijn acties en zou ook omschreven kunnen worden als crisisinterventie. De stadsmarinier richtte zich in eerste instantie op het op één lijn krijgen van de betrokken partijen. Hieruit is een gezamenlijke doelstelling geformuleerd, namelijk het realiseren van een zes op de veiligheidsindex. Alle partijen committeerden zich hieraan. De visie is integraal, omdat de aanpak zich richtte op alle aspecten die daarbij van belang waren, namelijk schoon, heel en veilig. Nadat het doel bereikt was, werd de nieuwe gezamenlijke doelstelling “Vijf voor zeven” geformuleerd.

Interactie

De mate van interactie is gemiddeld. Er is bij de veiligheidsaanpak in Oude Noorden sprake van bewust georganiseerde arena's. De stadsmarinier heeft bestaande overlegstructuren herijkt en nieuwe partijen (de woningbouwcorporaties) betrokken. Er worden binnen de arena van de veiligheidsaanpak activiteiten op elkaar afgestemd. We hebben echter geen duidelijke voorbeelden gevonden waaruit bleek dat er veel uitwisseling tussen arena's plaatsvindt.

Formalisering visie

Nadat het Oude Noorden zakte in de veiligheidsindex is een plan van aanpak opgesteld door de deelgemeente Noord en de Directie Veiligheid. Dit plan van aanpak is verwerkt in een geactualiseerd WijkVeiligheids ActieProgramma Oude Noorden.

De samenwerking van de diverse partijen is verder niet vastgelegd in documenten. De aanpak van het Oude Noorden bestond vooral uit kortstondige acties. Alle betrokken partijen hebben zich aan deze werkwijze en de doelstelling, een zes op de veiligheidsindex gecommitteerd. Er is geen visie op papier vastgelegd maar er was wel overeenstemming over een gezamenlijk doel en de aanpak. De formalisering kenmerkt zich daarom als “los.”

Betrokkenheid externen

De externe betrokkenheid is laag. Buiten de bij de uitvoering betrokken organisaties zijn nog maar weinig externe partijen betrokken. De betrokkenheid van bewoners is nog laag in het Oude Noorden. Hoewel er wel initiatieven genomen worden om bewoners te betrekken,

waaronder de buurttafels en deelname van bewoners aan de buurtschouw, is er nog geen sprake van vitale coalities met bewoners. De bij de veiligheidsaanpak betrokken partijen geven aan dat bewonersparticipatie wel erg gewenst is. Daarnaast zijn de woningcorporaties wel aangesloten bij de “vijf voor zes”- aanpak, maar bestaat er nog onduidelijkheid over hun rol.

Samenvattend stellen we dat de mate van integrale visievorming in het Oude Noorden laag tot gemiddeld is, oftewel niveau 1/2.

Niveau	Integrale visie	Interactie	Formalisering	Betrokkenheid externen
1/2	Hoog	Gemiddeld	Los	Laag

Succesfactoren Integrale visievorming

Het vertrouwen in het Oude Noorden heeft betrekking op de relatie tussen de partijen direct betrokken bij de aanpak. Met name de relatie tussen de stadsmarinier, deelgemeente, de woningcorporatie WBR en de diensten is gaandeweg het proces tussen de partners verbeterd.

Het lijkt erop dat het succes van de veiligheidsaanpak heeft geleid tot vertrouwen tussen de betrokken partijen. Door de korte termijn acties konden resultaten snel gecommuniceerd worden. Iedereen deelde in het succes.

Uit de door de bij het “Vijf voor zes”-overleg betrokken partijen uitgevoerde vitaliteitsmeting blijkt ook dat er aanzienlijk vertrouwen tussen de betrokkenen bestaat.

De uitspraken van de frontline regisseur over toezicht en controle lijken juist iets af te doen aan het beeld dat het onderling vertrouwen groot is. Informatie-uitwisseling blijkt ook nog lastig. Dit blijkt uit het feit dat de politie het nog lastig vindt om aan te geven wat er in het weekeinde is gebeurd. Daarom constateren wij een kwetsbare basis voor de factor vertrouwen.

Lerend vermogen

Lerend vermogen blijkt uit de mate waarin men bereid is te luisteren naar de ander en niet zijn eigen visie oplegt en dat er geëvalueerd wordt. Het eerste is lastig vast te stellen bij de veiligheidsaanpak van het Oude Noorden. Wel is na het behaalde succes de samenwerking geëvalueerd en is er een nieuwe doelstelling geformuleerd. Ook zijn bestaande overlegstructuren herijkt. Dit duidt op de aanwezigheid van lerend vermogen.

4.5.2 Strategische samenwerkingsbereidheid

Typologie van de samenwerking

De samenwerking in het Oude Noorden is te typeren als een alliantie. Bij de veiligheidsaanpak in het Oude Noorden is een gemeenschappelijk doel geformuleerd, een zes op de veiligheidsindex. Ook zijn gezamenlijk middelen van partijen ingezet om dit doel te bereiken. Er is geen aparte organisatie opgericht voor de veiligheidsaanpak, maar gebruik gemaakt van bestaande organisaties en overlegstructuren.

Succesfactoren strategische samenwerkingsbereidheid

In het Oude Noorden speelt de stadsmarinier een belangrijke rol. De stadsmarinier en deelgemeente bundelden in 2007 hun krachten. De stadsmarinier heeft partijen weten te binden aan een gezamenlijke doelstelling. Hij heeft ervoor gezorgd dat partijen nu op een vruchtbare manier samenwerken. Daarbij heeft hij vooral gestuurd op het herstellen van onderling vertrouwen tussen partijen en vertrouwen van burgers in de (deel)gemeentelijke overheid. Er was dus zeker sprake van verbindend vermogen.

Er was sprake van consoliderend vermogen. Dit houdt in het vermogen van partijen om afspraken concreet vast te zetten, zodat een nieuw beginpunt ontstaat. In het Oude Noorden is meteen begonnen met actie, in plaats van het schrijven van plannen. Er zijn weinig

afspraken vastgelegd. Het consoliderend vermogen uit zich met name in concrete acties en resultaten. Het feit dat de frontline regisseur zo de nadruk legt op controle en handhaving doet ons afvragen of de boel inzakt als er minder controle is. De hoogste nood is voorbij nu het Oude Noorden een 6 scoort in de veiligheidsindex. Nadat de eerste successen behaald zijn, moeten er nu afspraken gemaakt worden en vastgelegd voor de langere termijn.

4.6 Context onafhankelijke en afhankelijke factoren

In de vier casussen zijn overeenkomsten en verschillen waar te nemen in de mate van organiserend vermogen. In deze paragraaf maken wij een vergelijking. We verklaren de verschillen en overeenkomsten en daaruit volgt een aantal context afhankelijke factoren. Aan de hand van deze variabelen en de context onafhankelijke factoren, integrale visievorming en strategische samenwerkingsbereidheid, doen wij een aanzet voor een methode om de aanpak van complexe problemen te verbeteren.

4.6.1 Overeenkomsten en verschillen

In onderstaande tabel hebben we de uitkomsten van de analyse van de aanpak in Hoogvliet, Pendrecht, Overschie en het Oude Noorden weergegeven.

	Context onafhankelijke factoren					
	Integrale visie	Interactie	Formalisering	Betrokkenheid Externen	Integrale visievorming	Strategische samenwerkingsbereidheid
Hoogvliet	Hoog	Hoog	Vast	Hoog	3	Centraal sturende organisatie
Pendrecht	Hoog	Hoog	Vast	Hoog	3	Centraal sturende organisatie
Overschie	Hoog	Hoog	Los/vast	Hoog	2/3	Alliantie
Oude Noorden	Hoog	Gemiddeld	Los	Laag	1/2	Alliantie

Overeenkomsten

Op basis van de tabel constateren we twee overeenkomsten.

De eerste overeenkomst zien we tussen Hoogvliet en Pendrecht. In beide situaties scoort integrale visievorming hoog en is er sprake van een centraal sturende organisatie. De hoge mate van integrale visievorming verklaren we vanuit de hoge sense of urgency bij alle betrokken partijen. In Hoogvliet was een hoge sense of urgency aanwezig bij de deelgemeente, de woningcorporatie en de bewoners. Ook in Pendrecht is er sprake van een hoge **sense of urgency**. Dit blijkt uit de aanstelling van een externe gebiedsmanager door de stad en de deelgemeente Charlois.

Tevens constateren we zowel in de aanpak in Hoogvliet als in Pendrecht een centraal sturende organisatie. In beide situaties waren de bestaande structuren ontoereikend om de aanpak vorm te geven. In Pendrecht ontbrak het aan sturing door de deelgemeente van de projecten die zonder samenhang werden uitgevoerd. Er was behoefte aan een centrale aansturing en bundeling van activiteiten. Dit resulteerde in de aanstelling van de (externe) gebiedsmanager en een aparte organisatie "Pendrecht zet door!". In Hoogvliet leidde de aard van het probleem tot het oprichten van een aparte projectorganisatie met stuurgroepen. De problemen in Hoogvliet kenmerkten zich door een hoge mate van complexiteit en gezien de

enorme omvang van de herstructureringsoperatie was een organisatie met doorzettingsmacht nodig, waarin alle betrokken partijen deelnamen.

De tweede overeenkomst zien we in de aanpak van Overschie en het Oude Noorden. In beide gevallen is een alliantie gevormd. In Overschie wordt bij de visievorming en uitvoering gebruik gemaakt van de bestaande overlegstructuren en organisaties. Ook in het Oude Noorden is nadrukkelijk gekozen voor het handhaven van de bestaande structuren. Wel is de overlegstructuur herijkt. In zowel het Oude Noorden als in Overschie is dus bewust geen nieuwe organisatie opgericht. In beide gevallen waren de bestaande structuren toereikend om sturing te geven aan de aanpak.

Verschillen

Op het gebied van integrale visievorming zijn er twee verschillen waarneembaar. Ten eerste constateren we een verschil in het niveau van integrale visievorming tussen Hoogvliet en Pendrecht enerzijds en Overschie anderzijds. De formalisering in Overschie blijft enigszins achter bij Hoogvliet en Pendrecht. De formalisering is lager, want de stad verbindt geen financiële consequenties aan de gebiedsvisie. De lagere mate van formalisering in Overschie is te verklaren vanuit het gebrek aan sense of urgency bij de stad. De stad ervaart de problemen in Overschie minder ernstig dan de problemen in andere deelgemeenten in Rotterdam.

Het tweede verschil zien we tussen het niveau van integrale visievorming in het Oude Noorden en de andere casussen. Het niveau van integrale visievorming is hier het laagst. Dit is niet te verklaren uit een gebrek aan sense of urgency. Deze is juist heel hoog door de slechte score van het Oude Noorden in de veiligheidsindex. Er is een andere verklaring voor het lage niveau van integrale visievorming. Dit is namelijk het gevolg van de aard van het probleem. In het Oude Noorden draaide het allemaal om het aanpakken van het veiligheidsprobleem. Dit gebeurde onder grote tijdsdruk. Er moest in korte tijd resultaat geboekt worden. Dit leidde tot een bepaalde aanpak, die zich kenmerkte als crisisinterventie. De aandacht richtte zich in eerste instantie op het op één lijn krijgen van de direct bij de veiligheidsaanpak betrokken partijen. Hierdoor was er nog geen aandacht voor het betrekken van externen. In deze fase van de aanpak is bewust gekozen door de stadsmarinier om zo min mogelijk afspraken vast te leggen. Deze keuze van de stadsmarinier is het gevolg van de reeds bestaande bureaucratisering. Formalisering zou dit nog meer verergeren.

Voor de verschillen en de overeenkomsten in het niveau van integrale visievorming en de vorm van strategische samenwerkingsbereidheid, is een aantal verklaringen gegeven. Deze verklaringen bestaan uit de volgende context afhankelijke factoren:

- de bestaande structuren: Dit wil zeggen in hoeverre de bestaande organisatie en overlegstructuren toereikend zijn voor de aanpak van het complexe probleem.
- de aard van het probleem: Het probleem varieert in inhoud, complexiteit en omvang.
- de sense of urgency: De mate waarin betrokken partijen de ernst van de situatie inzien en bereid zijn om zich in te zetten voor het probleem.

4.6.2 Context afhankelijke interventie methode

Voor de aanpak van complexe problemen is organiserend vermogen nodig, ongeacht de situatie. Integrale visievorming en strategische samenwerkingsbereidheid zijn dus context onafhankelijke factoren. Echter, de mate waarin er sprake is van integrale visievorming en strategische samenwerkingsbereidheid is wel afhankelijk van de lokale situatie. Oftewel, de invulling van de aanpak wordt bepaald door de context. Uit de bovenstaande beschrijving van de verschillen en de overeenkomsten tussen de aanpak in Hoogvliet, Pendrecht, Overschie en het Oude Noorden, volgen drie factoren die het verschil bepalen in de aanpak. Deze factoren zijn context afhankelijk. De verschillen in integrale visievorming en

strategische samenwerkingsbereidheid zijn te verklaren vanuit deze context afhankelijke factoren. Deze context afhankelijke factoren bieden aanknopingspunten voor de verbetering van het organiserend vermogen.. Om de aanpak van complexe problemen te verbeteren is een context afhankelijke interventie nodig. Wij doen hierbij een aanzet.

Een context afhankelijke interventie methode bestaat volgens ons uit drie stappen: 1. een beschrijving van de bestaande situatie, 2. een beoordeling van deze context en 3. het bepalen van een interventiestrategie. Deze stappen worden hieronder nader toegelicht.

Stap 1. Beschrijving van de bestaande situatie

Om de aanpak van een complex probleem te kunnen verbeteren, moet eerst een beeld gevormd worden van de bestaande situatie. De bestaande aanpak wordt systematisch geanalyseerd. Hiertoe worden de context onafhankelijke factoren, strategische samenwerkingsbereidheid en integrale visievorming, in kaart gebracht volgens onderstaand model.

	Context onafhankelijke factoren					
	Integrale visie	Interactie	Formalisering	Betrokkenheid Externen	Niveau integrale visievorming	Strategische samenwerkingsbereidheid
Situatie X	Hoog Gemiddeld Laag	Hoog Gemiddeld Laag	Vast Los/vast Los	Hoog Gemiddeld Laag	3 2 1	Centraal sturende organisatie Alliantie

Vanuit deze analyse wordt zichtbaar in welke mate er sprake is van organiserend vermogen en op welke punten de aanpak versterkt of aangepast kan worden.

Stap 2. Context beoordeling

De context is bepalend voor de verbetering van de aanpak van complexe problemen. Omdat iedere situatie uniek is, kan niet alleen op basis van de analyse van de aanpak van het complexe probleem (stap1) een interventiestrategie bepaald worden. Er is geen standaard recept. Het is noodzakelijk om ook naar de context te kijken. Voor het bepalen van een interventiestrategie is inzicht nodig in de context afhankelijke factoren, sense of urgency, aard van het probleem en bestaande structuren. De analyse van de context afhankelijke factoren maakt zichtbaar waar het probleem zit en op welke contextfactor een interventie gepleegd kan worden. Zie hiervoor het onderstaande model.

	Context afhankelijke factoren		
	Sense of urgency	Aard van het probleem	Bestaande structuren
Situatie X	Hoog Laag	Inhoud Complexiteit Omvang	Wel of niet toereikend

Stap 3 Bepaling interventiestrategie

De laatste stap is, op basis van de context afhankelijke variabelen, te bepalen welke interventie nodig is om de aanpak te verbeteren.

Als duidelijk is op welke contextfactor een interventie gepleegd kan worden, kan een interventiestrategie bepaald worden. Mogelijke interventiestrategieën zijn:

- toevoegen of uitsluiten van partijen;
- veranderen van de bestaande structuur;
- koppelingen aanbrengen tussen arena's;
- gebruik maken van windows of opportunity.

Praktijkvoorbeeld

Voor een beter beeld van deze methode, passen we de drie stappen in het kort toe op de situatie in de deelgemeente Overschie en het Oude Noorden: Voor Hoogvliet en Pendrecht geldt namelijk dat er volgens de analyse geen verbetering noodzakelijk is.

In de aanpak van Overschie is sprake van organiserend vermogen. Echter, de mate van integrale visievorming scoort een 2/3. Dit is het gevolg van de lagere formalisering. De formalisering is laag, want de stad verbindt geen financiële consequenties aan de gebiedsvisie. Uit de context analyse blijkt dat de huidige bestaande structuren toereikend genoeg zijn om het probleem aan te pakken. Bij de stad leeft er echter een lage sense of urgency. Voor de aanpak van het probleem, is de bijdrage van de stad wel noodzakelijk. Een mogelijke interventie om de aanpak te verbeteren is het verhogen van de sense of urgency. De overige onderdelen van de aanpak scoren hoog en kunnen dus onveranderd blijven. Een mogelijke strategie om de sense of urgency te verhogen is slim gebruik te maken van de benoeming van Kleinpolder als Vogelaarwijk. Hierbij wordt dus gebruik gemaakt van een window of opportunity, om het probleem van Kleinpolder bij de stad te agenderen.

In het Oude Noorden is ook sprake van organiserend vermogen. Echter, de aanpak scoort laag op formalisering, externe betrokkenheid en interactie. Uit de context analyse blijkt dat de sense of urgency zeer hoog is. Dit leidt tot korte termijn acties, waardoor er geen tijd is om afspraken vast te leggen. Alle aandacht gaat uit naar het in korte tijd realiseren van een zes op de veiligheidsindex. Deze aanpak is toereikend voor het op dat moment spelende probleem. Nu het doel gehaald is, kan gekeken worden hoe de samenwerking een meer duurzamer karakter kan krijgen. Hiervoor is het noodzakelijk dat de formalisering, de betrokkenheid van externe partijen en de interactie verhoogd worden. De inzet van de stadsmarinier heeft ervoor gezorgd dat de veiligheid is verbeterd. Echter, als de sociale en economische situatie van de wijk niet veranderd, heeft dit een blijvende negatieve invloed op de veiligheid. De focus op het probleem moet dus verbreed worden met sociale en economische elementen. Het probleem in het Oude Noorden moet niet meer alleen gezien worden als een veiligheidsprobleem. De context afhankelijke factor, de aard van het

probleem, moet aangepast worden. De vraag is of de bestaande structuren in het Oude Noorden dan nog voldoen en of er nieuwe partijen toegevoegd moeten worden. Een interventiestrategie zou kunnen zijn een gebiedsmanager aan te stellen voor de verbrede aanpak in het Oude Noorden.

5. Beantwoording onderzoeksvraag en conclusies

In dit hoofdstuk beschrijven we de bevindingen uit het onderzoek en beantwoorden we de centrale vraag uit hoofdstuk één. Vervolgens trekken we op basis van de theorie en de bevindingen uit de praktijk onze conclusies.

5.1 Beantwoording centrale vraag en deelvragen

De aanleiding van het onderzoek was de vraag hoe gebiedsgericht werken in Rotterdam vormgegeven moet worden. De keuze van het college voor gebiedsgericht werken is ingegeven door de behoefte om complexe problemen in Rotterdam beter aan te pakken. Wij stellen dat voor het oplossen van complexe problemen, organiserend vermogen nodig is.

De theorie over organiserend vermogen van Van den Berg, Braun en Otgaar biedt een raamwerk voor het analyseren van het proces van samenwerking. Wij stellen dat er reeds voorbeelden te benoemen zijn in Rotterdam die zich kenmerken door organiserend vermogen. De hieruit afgeleide centrale vraag luidt:

In welke mate zijn er al vormen van integrale visievorming en strategische samenwerkingsbereidheid waar te nemen in Rotterdam en in hoeverre spelen deze een rol bij de aanpak van complexe problemen?

Om antwoord te geven op de centrale vraagstelling hebben we gekeken naar de aanpak van vier complexe problemen uit de Rotterdamse praktijk. Deze casussen zijn de wijkaanpak in Overschie Kleinpolder, de herstructurering in Hoogvliet, de wijkaanpak in Pendrecht en de veiligheidsaanpak in het Oude Noorden.

Complexe problemen

Om te kunnen beoordelen of deze voorbeelden te betitelen zijn als complex, hebben we eerst het begrip complexe problemen nader uitgewerkt. Hierbij hebben we de volgende deelvraag beantwoord:

Wat maakt maatschappelijke vraagstukken tot complexe problemen?

Complexe problemen komen in de hedendaagse samenleving steeds vaker voor en zijn het gevolg van de ontwikkeling naar een netwerksamenleving. Complexe problemen kenmerken zich door:

- integraliteit
- wederzijdse afhankelijkheid
- grensoverschrijding
- onzekerheid

De vier casussen hebben we getoetst aan de hand van deze kenmerken. Op grond daarvan beschouwen we de problemen in Hoogvliet, Pendrecht, Overschie en het Oude Noorden als complexe problemen.

We stellen dat voor het oplossen van complexe problemen organiserend vermogen nodig is. De theorie over organiserend vermogen biedt een raamwerk voor het analyseren van een proces van samenwerking en draait in de kern om een integrale visie, strategische samenwerking en factoren die de samenwerkingsbereidheid en visievorming beïnvloeden. Hiermee hebben we de volgende deelvraag beantwoord :

Welke eisen stellen complexe problemen aan de aanpak van deze problemen?

Integrale visievorming

Om te kunnen beoordelen in welke mate er al vormen van integrale visievorming zijn, hebben wij het begrip integrale visievorming uitgewerkt. Onder een integrale visie verstaan wij: "Een inhoudelijk standpunt over wat partijen willen gaan doen of wat partijen willen bereiken en houdt rekening met alle inhoudelijke factoren van een probleem, wordt gedragen door de betrokken partijen en sluit aan bij de toekomstplannen."

Vervolgens hebben we het proces van integrale visievorming omschreven. Hieruit zijn vier indicatoren gekomen, die aangeven in hoeverre er sprake is van integrale visievorming. De indicatoren zijn:

1. de aanwezigheid van een integrale visie
2. interactie tussen actoren
3. formalisering van de visie
4. betrokkenheid van externe partijen.

Op basis van deze indicatoren hebben we een maat ontwikkeld die uitgaat van drie niveau's van integrale visievorming. Des te hoger het niveau van integrale visievorming, des te meer is er sprake van organiserend vermogen bij de aanpak van complexe problemen.

Niveau	Integrale visie	Interactie	Formalisering	Externe betrokkenheid
1	Laag	Laag	Los	Laag
2	Gemiddeld	Gemiddeld	Los vast	Gemiddeld
3	Hoog	Hoog	Vast	Hoog

Hiermee hebben we antwoord gegeven op de volgende deelvraag:

Wat voor invloed hebben de meer integrale visies en de minder integrale visies op de aanpak en hoe draagt integrale visievorming bij aan het hanteerbaar maken van de complexe problemen?

Integrale visievorming is te beïnvloeden door de aanwezigheid van vertrouwen en lerend vermogen. Vertrouwen uit zich in een goede onderlinge relatie, uitwisseling van informatie en het houden aan de afspraken. Lerend vermogen uit zich in het naar elkaar luisteren en visies uitwisseling zonder de eigen visie op te dringen en door de samenwerking te evalueren. Hiermee beantwoorden we de volgende deelvraag:

Welke factoren beïnvloeden een meer integrale visievorming?

Strategische samenwerkingsbereidheid

De tweede voorwaarde voor organiserend vermogen is de aanwezigheid van strategische samenwerkingsbereidheid. Onder strategische samenwerking verstaan wij: "Een samenwerking tussen wederzijds afhankelijke partijen, waarbij zij gemeenschappelijke doelen formuleren en gezamenlijk middelen inzetten en waarbij de opbrengst die behaald kan worden hoger is dan wanneer er geen sprake is van deze samenwerking."

We benoemen drie vormen van samenwerking:

1. Wederzijdse afstemming: Deze vorm kenmerkt zich door coördinatie tussen verschillende organisaties, zonder dat er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid en gemeenschappelijke doelen geformuleerd worden.
2. Alliantie: Bij deze vorm van samenwerking worden gemeenschappelijke doelen geformuleerd en middelen gezamenlijk ingezet.
3. Centraal sturende organisatie: Bij deze vorm van samenwerking worden net als bij de alliantie middelen gezamenlijk ingezet en gemeenschappelijke doelen geformuleerd. Er is daarnaast sprake van de oprichting van een organisatie die de deelnemers met elkaar verbindt via een centraal bestuurlijk systeem.

Hieruit leiden wij af dat alleen de alliantie en de centraal sturende organisatie getypeerd kunnen worden als strategische samenwerking. Hiermee hebben we de volgende deelvraag beantwoord:

Welke vormen van strategische samenwerking en een meer zelfstandige taakgerichtheid zijn te onderkennen?

Strategische samenwerkingsbereidheid wordt naast vertrouwen en lerend vermogen ook gestimuleerd door de aanwezigheid van leiderschap. Leiderschap kent twee dimensies, namelijk consoliderend en verbindend vermogen. Verbindend vermogen blijkt uit de mate waarin actie ondernomen wordt om samenwerking tot stand te brengen. Consoliderend vermogen is het vermogen van partijen om afspraken concreet vast te zetten, zodat een nieuw beginpunt ontstaat. Hiermee hebben we ook de volgende deelvraag beantwoord:

Welke factoren beïnvloeden een meer strategische samenwerking?

Beantwoording eerste deel van de centrale vraag:

Door onze theorie over integrale visievorming en strategische samenwerkingsbereidheid toe te passen op de aanpak van de vier complexe problemen in Rotterdam, beantwoorden we het eerste deel van de centrale vraagstelling:

In welke mate zijn er al vormen van integrale visievorming en strategische samenwerkingsbereidheid waar te nemen in Rotterdam?

Het antwoord op deze vraag luidt:

- In Hoogvliet uit het organiserend vermogen zich in een hoge mate van integrale visievorming (niveau 3) en een verregaande samenwerkingsbereidheid die te typeren is als een centraal sturende organisatie. De samenwerkingsbereidheid uit zich in een geformaliseerde organisatiestructuur en de aanwezigheid van een projectorganisatie met stuurgroepen.
- De aanpak in Pendrecht kenmerkt zich ook door de aanwezigheid van organiserend vermogen. De mate van integrale visievorming is hoog (niveau 3) en de samenwerking uit zich in een centraal sturende organisatie. Ook hier is sprake van een projectorganisatie aangestuurd door een stuurgroep.
- In Overschie is ook organiserend vermogen aanwezig. De integrale visievorming wordt echter beperkt, doordat de formalisering van de integrale visie los/vast is. Dit heeft te maken met het feit dat er wel een gebiedsvisie is geschreven en ondertekend is door de deelgemeente en de gemeente Rotterdam, maar dat de gemeente geen concrete financiële toezeggingen heeft gedaan. De mate van integrale visievorming ligt daarom tussen niveau twee en drie. In de aanpak van Overschie is strategische samenwerkingsbereidheid aanwezig, maar deze uit zich niet in de totstandkoming van een aparte samenwerkingsorganisatie. Daarom is de aanpak in Overschie te typeren als een alliantie.
- Het laatste voorbeeld is de aanpak in het Oude Noorden. Deze aanpak richt zich op het verbeteren van de veiligheid in de wijk. Hoewel er sprake is van organiserend vermogen, is de integrale visievorming laag tot gemiddeld (niveau 1-2). De aanpak kenmerkt zich door korte termijn acties, waarbij afspraken nauwelijks worden vastgelegd. De samenwerking richt zich vooralsnog tot de primair betrokkenen bij het probleem. Er is sprake van een interactie, maar deze beperkt zich tot het leren kennen van elkaars visie. Er is wel sprake van bewust georganiseerde arena's. Voor de aanpak van het Oude Noorden is geen aparte organisatie opgericht. Er wordt voortgebouwd op bestaande structuren, net als in Overschie. Vanwege de

gezamenlijke inzet van middelen en het gezamenlijk formuleren van doelen is de samenwerking in het Oude Noorden te typeren als een alliantie.

Beantwoording tweede deel van de centrale vraag:

Het tweede deel van de centrale vraag luidt:

In hoeverre spelen deze (integrale visievorming en strategische samenwerkingsbereidheid) een rol bij de aanpak van complexe problemen?

Om dit deel van de centrale vraag te beantwoorden hebben we een vergelijking gemaakt tussen de vier casussen. Met deze analyse hebben wij aangetoond dat naast de context onafhankelijke factoren, integrale visievorming en strategische samenwerkingsbereidheid en de factoren die deze beïnvloeden (vertrouwen, lerend vermogen en leiderschap), ook andere factoren van invloed zijn op de aanpak van complexe problemen.

Op basis van de verschillen en overeenkomsten tussen de aanpak in Hoogvliet, Pendrecht, Overschie en het Oude Noorden, hebben we context afhankelijke factoren geïdentificeerd. Deze zijn:

- de bestaande structuren: Dit wil zeggen in hoeverre de bestaande organisatie en overlegstructuren toereikend zijn voor de aanpak van het complexe probleem.
- de aard van het probleem: Het probleem varieert in inhoud, complexiteit en omvang.
- de sense of urgency: De mate waarin betrokken partijen de ernst van de situatie inzien en bereid zijn om zich in te zetten voor het probleem.

Het verschil in aanpak is dus te verklaren door deze context afhankelijke factoren.

5.2 Conclusies

Samengevat trekken wij de volgende conclusies:

1. Organiserend vermogen wordt beïnvloed door context onafhankelijke en afhankelijke factoren.
2. De context onafhankelijke factoren zijn integrale visievorming en strategische samenwerkingsbereidheid en worden beïnvloed door vertrouwen, lerend vermogen en leiderschap.
3. Er zijn verschillen en overeenkomsten waarneembaar in de mate van integrale visievorming en strategische samenwerkingsbereid bij de aanpak van complexe problemen in Rotterdam. Deze verschillen en overeenkomsten zijn te verklaren door de context afhankelijke factoren: Sense of urgency, aard van het probleem en de bestaande structuren.
4. De aanpak van complexe problemen is context afhankelijk en laat zich niet vertalen naar gestandaardiseerde werkwijzen.
5. Om het organiserend vermogen te verbeteren, is een context afhankelijke interventie nodig.

Literatuur

Beck, U. 1992. *Risk society*, London: Sage

Berg, L. van den, E. Braun en A. H.J. Otgaar. 2002. *Organiserend vermogen in perspectief*, Rotterdam: EURICUR

Bruijn de, H., E. ten Heuvelhof E. en R. in 't Veld. 2002. *Procesmanagement*, Den Haag: Academic Service.

Castells, M. 1996. *The Information Age: Economy, Society and Culture. Volume I The Rise of the Network Society*, Oxford: Blackwell Publishers.

Child, J., D. Faulkner en S.B. Tallman. 2005. *Cooperative Strategy: Managing Alliances, networks and Joint Ventures*, , New York: Oxford University Press Inc.

Collins, J. en J.I. Porras 1994. *Built to Last: Successful Habits of Visionary Companies*, New York: HarperBusiness.

Helleman, G., R. Kleinhans en A. Ouwehand 2001. *Sloop en opbouw van de wijk, herstructurering als sociale interventie*, Utrecht: NIZW

Huyzer, S.E. 1992. *Strategische samenwerking, oriëntatie en implementatie*, Amsterdam: Coopers & Lybrand Van Dien.

Kearns, Kevin P. 2000. *Private sector strategies for social sector success: The guide to strategy and planning for public and non-profit organisations*, San Francisco: Jossey-Bass

Koppenjan, J. en E.H. Klijn 2004. *Managing Uncertainties in Networks*, London and New York: Routledge.

Kottman, R. 1978. *Horizontale taakverdeling en coördinatie*, H. 19 in A. Hoogerwerf, Overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn: Samsom.

Litjens, B.P.E.A. 2000. *De structuur van beleidsnetwerken: samenwerking en autonomie vanuit de sociale netwerkanalyse*, Bestuurskunde mei 2000.

Man, de A.P., H. van der Zee, D. Geurts. 2000. *Succesvol samenwerken: Over strategische samenwerking in het netwerkperk*, Amsterdam: Pearson Education Uitgeverij.

Merkelbach, P.M.P.J. 1972. *Strategische Samenwerking*, oratie Erasmus Universiteit Rotterdam.

Mulford, C.L. en D.L. Rogers. 1982. *Definitions and models*, in: D.L. Rogers & D.A. Whetten, Interorganizational coordination: theory, research, and implementation, Ames: Iowa State University Press.

Loo, van der, H., en W. Van der Weijden. 2005. *Leve de visie, de visie leven*, &Samhoud magazine – nummer 9

Pressman J. en A. Wildavsky. 1973. *Implementation*, Berkeley.

Ouwehand, A., T van der Pennen en R. Sluys. 2004. *Schakelen in het proces, twee case studies naar bestuurlijke relaties bij herstructurering*, Delft: Onderzoeksinstituut OTB

Prins, P.J. 2004. *Sturing en stimulatie van samenwerking in de sociale sector , gemeentelijke regie bij het samenwerken van organisaties: jazz of klassiek?*, Elsevier Overheid

Pronkhorst A., M. Provoost, S. Rots, W. Van Stiphout en F. Rottenberg, 2007. *WiMBY! Hoogvliet Toekomst, Verleden en Heden van een New Town, of: het grote WiMBY! Boek*, Rotterdam: NAI Uitgevers

Pronkhorst A., M. Provoost, F. Rottenberg, 2007. *De lessen van WiMBY! 2001-2007, Over acupuncture in Hoogvliet, of: Het kleine WiMBY! boek*, Rotterdam: WiMBY!

Robbins, S. 2000. *Essentials of organizational behaviour*, Upper Saddle River: Prentice Hall.

Rotmans, J. 2005. *Maatschappelijke innovatie: tussen droom en werkelijkheid staat complexiteit*, oratie Erasmus Universiteit Rotterdam, 3 juni 2005.

Taylor, M. 1976. *Anarchy and Cooperation*. London: John Wiley

Taylor, M. 1987. *The possibility of cooperation: studies in rationality and social change*, Cambridge Cambridge University Press.

Teisman, G.R. 2005. *Publiek management op de grens van chaos en orde: Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Teisman, G.R. 2006. *Van stad naar regio*, Den Haag: Nirov

Tops, P. 2001. *Ruimte voor de quarterback*, in: Vitale Stad, p. 13-15.

Tops, P. 2007. *Regime verandering in Rotterdam*, Amsterdam: Uitgeverij Atlas.

Tops, P. 2007. *Kunnen gemeenten meer taken aan? Maar overdrijf slagkracht niet*, NRC Handelsblad 18 juni.

Tops, P.W. en Hendriks, F. 2002. *Openbaar besturen in vitale coalities: van publieke waarden naar professionele toewijding*, Essay voor de Raad van Openbaar Bestuur, Universiteit van Tilburg, 2002

Twist van, M.J.W., H.B. Kort en H. Timmerman. 2004. *Organiserend vermogen in de grote stad*, Nijmegen/Den Haag: NWO en Kenniscentrum Grote Steden.

Interviews

Pendrecht

Bien Hofman en Rieks Westerik Duco de Bruijn Jeanette van Walderveen	bewoner Pendrecht en opbouwwerker Pendrecht projectleider Integrale wijkaanpak Pendrecht projectleider de Nieuwe Unie
---	--

Overschie

Arnold Reket Gerben van het Hout John Engelen en Marieke Wijsman	beleidsadviseur BOOR programmamanager Woningbedrijf Rotterdam (WBR) deelgemeentesecretaris Overschie en projectleider Deelgemeente Overschie
---	---

Hoogvliet

Hans Elemans Jon van Eenennaam Rinus van Persie en Annie Ras-van Strien	voorzitter deelraad Hoogvliet (1991-2002) directeur herstructurering Hoogvliet Woonbron, Vereniging Bewonersraden Hoogvliet
--	---

Oude Noorden

Cees Ketting Jos Stegeman Marcel de la Haije	wijkmanager Woningbedrijf Rotterdam frontline regisseur deelgemeente Noord stadsmarinier
--	--

Overige documenten

Actieplan Krachtwijken, ministerie VROM, juli 2007

Brief Bestuursdienst, 4 juni 2007, kenmerk 11306, Gemeente Rotterdam.

Nota gebiedsgericht werken: de uitvoering, Gemeente Rotterdam, 2007

Overschie

Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie 2007- 2020: Kansen voor Overschie, Gemeente Rotterdam, April 2008

Gebiedsgericht werken in Overschie: Gebiedsplan en convenant, Deelgemeente Overschie, juni 2007

Korte rapportage Herinrichting Schoolpleinen zonnekorf Overschie, BOOR, november 2007

Garantstelling Schoolplein Zonnekorf, Deelgemeente Overschie, 15 januari 2008

Hoogvliet

Hoogvliet Eigenzinnige stad. Investeringsplan Strategische Wijkaanpak Hoogvliet en Maasranden, Deelgemeente Hoogvliet, 1999

Hoogvliet aan zet!, strategisch voorraadplan Maasoevers Hoogvliet, Maasoevers Hoogvliet, Rotterdam 1999

Hoogvliet op koers, gebiedsvisie Hoogvliet 2004-2008, Woonbron Maasoevers, 2004

Ontwikkelingsvisie Hoogvliet, Deelgemeente Hoogvliet 2001

Raamovereenkomst voor samenwerking op vestigingsniveau, Woonbron, 2006

Oude Noorden

Veiligheidsindex Rotterdam 2006, Directie Veiligheid, gemeente Rotterdam, april 2007

Veiligheidsindex Rotterdam 2007, Directie Veiligheid, gemeente Rotterdam, april 2008

Pendrecht

Uitvoeringsprogramma Pendrecht zet door! 2007-2010, Deelgemeente Charlois, september 2007

Websites

www.bestuurskunde.nl

www.hoogvliet.nl

www.kei-centrum.nl

www.rotterdamveilig.nl

www.vitaalpendrecht.nl

www.wimby.nl

www.womvastgoed.nl

Vragenlijst diepte-interviews

Rol

1. Wat is uw rol geweest in de samenwerking?

Complex probleem

1. Wat is het probleem?
2. Welke partijen zijn betrokken bij het probleem en in hoeverre zijn ze afhankelijk van elkaars bronnen?
3. Was of is van te voren bekend hoe het proces en de oplossing er uit ziet?

De aanpak

1. In welk tijdsfad speelt de samenwerking zich af?
2. Hoe is het probleem aangepakt?

Integrale Visievorming

1. Wat is het standpunt van uw organisatie mbt de aanpak van het probleem?
2. Komt dit overeen met de standpunten van de andere partijen?
3. Kunt u zich vinden in de aanpak en de doelen van het project?
4. Houd uw organisatie rekening met de belangen van de andere partijen en houden andere partijen rekening met de belangen van uw organisatie?
5. Is het weleens voorgekomen dat acties van de andere partij, tegenstrijdig waren met wat er afgesproken was rondom de de aanpak of de doelen? Ervaart u tegenwerking?
6. Past de aanpak of het uiteindelijke resultaat bij de toekomst plannen van andere partijen of het project?
7. Zijn naar uw mening de belangen van alle partijen vertegenwoordigd in de visie?

Interactie

1. Bent u op de hoogte van de visie (doelen en aanpak) van andere betrokkenen ten aanzien van het probleem?
2. Waar en wanneer ontmoet u de andere betrokkenen?
3. Wat wordt er tijdens de ontmoetingen besproken?
4. Zoekt u weleens bewust de ander op om samen te werken om meer resultaat te behalen?
5. Zijn er nog andere plekken waar beslissingen worden genomen die betrekking hebben op het probleem? Wordt daarmee afgestemd?

Formalisering

6. Ligt de aanpak of de doelen ergens vast in bijvoorbeeld een document?
7. Is het document ondertekend?
8. Zo niet, hoe worden afspraken met andere partijen over de doelen en de aanpak vastgelegd?
9. Worden de afspraken nog wel eens ter discussie gesteld?

Betrokkenheid externe partijen

1. Zijn er naast de direct betrokkenen partijen ook nog andere partijen betrokken bij de samenwerking?

Strategische Samenwerkingsbereidheid

1. Wat zijn de doelen van uw organisatie?
2. Wat zijn de doelen van de andere partijen?
3. Zijn er gemeenschappelijke doelen geformuleerd?
4. Zijn bij de samenwerking middelen gezamenlijk ingezet?
5. Is er een aparte (project) organisatie opgericht voor de aanpak van het probleem?
6. Is er een machtscentrum? Zo ja, waar?

Vertrouwen

1. Bent u bereid om informatie te delen met de andere partijen over uw doelen?
2. In hoeverre heb je het idee dat andere partijen open zijn over hun ideeën, en belangen?
3. Hoe omschrijft u uw relatie met de andere partijen?
4. Komen andere partijen hun afspraken na?

Lerend vermogen

1. Is het voorgekomen dat uw mening is bijgesteld door input van een andere partij?
2. Is uw mening wel eens overgenomen door de groep?
3. Wordt de samenwerking geëvalueerd?
4. Wordt er naar elkaar geluisterd?

Consoliderend leiderschap

1. Welke belangrijke beslissingen zijn er in het proces genomen?
2. Zijn deze beslissingen vastgelegd?
3. Is een partij wel eens terug gekomen op eerdere besluiten? Of zijn eerdere beslissingen terug gedraaid of afspraken ontbonden?
4. Zijn strategische visies in heldere doelstellingen vertaald?

Verbindend leiderschap

1. Zijn partijen actief bij elkaar gebracht om te praten over dit probleem?
2. Wie heeft de partijen bij elkaar gebracht?
3. Is het gelukt om partijen bij elkaar te houden?
4. Wat voor acties zijn hiervoor ondernomen?

Bronvermelding gebruikte foto's

Dijkhuisjes Hoogvliet met flat op achtergrond

<http://tbn0.google.com/images?q=tbn:rR1Zzt5J0BX7jM:http://www.mooihoogvliet.nl/>

eigendom foto: Historisch Genootschap Hoogvliet

Luchtfoto Hoogvliet

http://www.identiteitenbranding.nl/images/pages/hoogvliet/intro_luchtfoto.jpg

A13 met flats Overschie

Gebiedsgericht werken in Overschie: Gebiedsplan en convenant, Deelgemeente Overschie, juni 2007

Schoolplein basisschool de Zonnekorf Overschie

Gebiedsgericht werken in Overschie: Gebiedsplan en convenant, Deelgemeente Overschie, juni 2007

Flats Pendrecht

[http://www.keicentrum.nl/websites/kei/gfx/450px_pendrecht%20\(5\).JPG](http://www.keicentrum.nl/websites/kei/gfx/450px_pendrecht%20(5).JPG)

Winkels plein 1953 Pendrecht

[http://www.keicentrum.nl/websites/kei/gfx/450px_pendrecht%20\(61\).JPG](http://www.keicentrum.nl/websites/kei/gfx/450px_pendrecht%20(61).JPG)

Muziektent Pijnackerplein Oude Noorden

<http://www.engelfriet.net/Alie/Hans/oudenrd2.jpg>

Verwijderen graffiti Oude Noorden

<http://www.cineac.tv/pbcinema/vhs/proveniers10.jpg>