

‘ZONDER VISIE GEEN PRACHTWIJK’

Een onderzoek naar de samenwerking tussen instanties in de
Schilderswijk in het kader van de Vogelaargelden



Master thesis

Erasmus Universiteit Rotterdam

Opleiding: Bestuurskunde

Master: besluitvorming en management van complexe ruimtelijke
vraagstukken

Auteur:

Karina de Winter

Studentnummer 308290

Begeleider:

Dr. J. Edelenbos

Den Haag, september 2008

‘Het is een prachtwijk, krachtwijk, het is
een dag en nachtwijk
Het is een broedplek, het is
een warm kloppend hart
Het is een prachtwijk, krachtwijk,
het is een geen gezeik wijk
Het is een wijk zo rijk, veelkleurig,
het is een wijk die naar je lacht’
(Dennis Wijmer,)¹

¹ Tekstdichter en liedjesmaker en bewoner van de Schilderswijk

Samenvatting

Het huidige kabinet wil van veertig geselecteerde 'krachtwijken' binnen acht tot tien jaar 'prachtwijken' maken. Eén van de veertig geselecteerde wijken is de Schilderswijk in Den Haag. De verandering van de Schilderswijk in een prachtwijk moet het gevolg zijn van een netwerk waarin actoren samen aan de oplossingen van problemen werken. Het idee is dat de gemeenten zich samen met instanties uit de wijk bezighouden met het opstellen van Wijkactieplannen, uit deze actieplannen moeten uiteindelijk de prachtwijken voortkomen. Het kabinet kiest voor een brede aanpak waarbij een gecombineerde aanpak van problemen centraal staat. Het kabinet vindt het belangrijk dat alle inspanningen in onderlinge samenhang worden bekeken. Hiermee erkent zij dat de aanpak van problemen steeds meer afhankelijk is van de aanpak van andere problemen. Om deze reden dienen verschillende partijen steeds meer met elkaar samen te werken in zogeheten netwerken.

Dit onderzoek richt zich op de huidige samenwerkingsverbanden in de Schilderswijk die beogen de wijk te verbeteren. De doelstelling van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de manier waarop verschillende partijen samenwerken om probleemwijken om te vormen tot betere wijken en waar mogelijk aanbevelingen te doen. De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt: welke kansen en knelpunten levert het krachtwijkenproject op voor het samenwerkingsproces tussen verschillende partijen in de probleemwijk schilderswijk?

Voor de analyse van het samenwerkingsproces is gebruik gemaakt van twee onderdelen van de bestuurskundige netwerkanalyse van Koppejan en Klijn (2004). Het betreft de actoranalyse en de proces/spel analyse. Deze twee onderdelen vormen de basis van het analysekader van onderzoek. Middels 16 diepgaande interviews, tientallen informele gesprekken, observaties tijdens verschillende vergaderingen en conferenties met strategische partners zijn percepties, afhankelijkheidsrelaties en strategieën van actoren in het samenwerkingsproces achterhaald. Tevens zijn diverse documenten geanalyseerd om uiteindelijk tot een antwoord op deze centrale vraagstelling te komen.

Uit dit onderzoek blijkt dat er ondanks een groot aantal overleggen tussen verschillende partijen in de Schilderswijk er geen vaste samenwerkingsverbanden bestaan. Instanties voelen zich niet gezamenlijk verantwoordelijk voor de aanpak van problemen in de Schilderswijk. Van een programma-aanpak met programmadoelen is ondanks het krachtwijkenproject (wat dit beoogt) in de Schilderswijk nog geen sprake. In de Schilderswijk is een groot aanbod van versnipperde dingen. De Schilderswijk heeft te maken met een mentaliteit die projectencarrousel wordt genoemd. Zo zijn er in de Schilderswijk vele tijdelijke, kleinschalige en futiele projecten. Deze projectencarrousel is het gevolg van bezuinigingen op het welzijnswerk. Doordat er geen structureel geld meer beschikbaar is gaan instanties projecten (offertes) schrijven waarmee ze voor een korte periode geld kunnen binnenhalen. Door deze projectencarrousel op de terreinen van werken, leren, veiligheid en integreren ontbreekt het aan visie, focus en samenhang en meerjarige financiële zekerheid als het gaat om de aanpak van problemen in de Schilderswijk. De aanpak van minister Vogelaar gaat op de manier zoals het nu gaat niet het verschil maken. Doordat het krachtwijkenproject ontbreekt aan een gebrek aan visie en samenhang komen programma's met programmadoelen niet tot stand. Instanties werken langs elkaar heen en blijven in offertes denken in plaats van in programma's met programmadoelen. Wanneer er bijvoorbeeld naar de inhoud van het Verdrag van de Schilderswijk wordt gekeken dan valt het op dat het een opsomming van offertes betreft.

Aanbevelingen ter verbetering van het samenwerkingsproces in het kader van het krachtwijkenproject zijn: 1. Definieer gezamenlijk het begrip prachtwijk per krachtwijk 2. Formuleer concrete doelen. 3. Zoek passende instanties die verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor één van de opgestelde doelen. 4. Meer aandacht voor resultaatmeting. 5. Meer regie met één eindverantwoordelijke. 6. Maak gebruik van elkaars 'best practices'.

INHOUD

1 Inleiding en Probleemstelling

1.1	Inleiding	6
1.2	Probleemstelling	7
1.3	Doelstelling	8
1.4	Vraagstelling	8
1.5	Deelvragen en leeswijzer	8

2 Theoretisch kader en methodologie

2.1	Inleiding	10
2.2	Van government naar governance	10
2.2.1	Ontstaan van de netwerksamenleving	11
2.2.2	Spanningen tussen horizontale sturing en hiërarchische sturing	12
2.2.3	Verschillen tussen hiërarchische sturing en horizontale sturing	13
2.3	Netwerkvorming	14
2.3.1	Kenmerken van netwerken	15
2.4	Bestuurskundige netwerkanalyse	16
2.4.1	Actoranalyse	16
2.4.1.1	Middelen en afhankelijkheidsrelaties	17
2.4.2	Proces/spel analyse	19
2.4.3	Netwerkanalyse	19
2.4.3.1	Percepties	20
2.4.3.2	Strategieën en posities van actoren	21
2.5	Samenvatting en analyse kader van onderzoek	22
2.5.1	Analysekader van onderzoek	23
2.6	Methodische verantwoording	25
2.6.1	Vorbereiding van het onderzoek	25
2.6.2	Interviews en observaties	25
2.6.3	Analyse van het onderzoeksmateriaal	26
2.6.4	Beperkingen van het onderzoek	26

3 Van probleemwijk naar prachtwijk

3.1	Inleiding	28
3.2	Achtergrond project ‘Van probleemwijk naar prachtwijk’	28
3.2.1	Financiering van de wijkaanpak	29
3.2.2	Onderhandelingen met de woningcorporaties	29
3.3	Schilderswijk: één van de veertig geselecteerde wijken	31
3.3.1	Geschiedenis van de wijkaanpak in de Schilderswijk	32
3.4	Schilderswijk: samen werken aan een prachtwijk	32
3.4.1	Het proces naar een WAP voor de Schilderswijk	33
3.4.2	Visies op de problemen in de Schilderswijk	34
3.4.3	Plan van aanpak per werkveld	35
3.4.4	Middelen van de betrokken actoren in het proces	38

3.5	Besluitvormingsarena's: Business cases, Raamovereenkomst en Charter	39
3.5.1	Overzicht van de stappen in het krachtwijkenproject	40
3.6	Samenwerken in de Schilderswijk	40
3.5.1	Samenwerkingsverbanden in de Schilderswijk.....	40
3.5.2	Beschrijving van de samenwerking binnen de Schilderswijk.....	41

4 Schilderswijk: samenwerken?

4.1	Inleiding.....	44
4.2	Afhankelijkheden	44
4.2.1	Afhankelijkheidsrelaties tussen betrokken actoren	44
4.3	Strategieën.....	46
4.3.1	Strategieën van betrokken actoren	46
4.4	Percepties	50
4.5	Samenwerkingsproces.....	52
4.5.1	Verklaringen voor de beperkte samenwerking in de Schilderswijk.....	55

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1	Inleiding	58
5.2	Beantwoording van deelvraag één	58
5.3	Beantwoording van deelvraag twee	59
5.4	Beantwoording van deelvraag drie.....	59
5.5	Beantwoording van deelvraag vier.....	60
5.6	Beantwoording van deelvraag vijf	63
5.7	Beantwoording de centrale vraagstelling en aanbevelingen	64
Literatuur.....		68
Bijlage 1 Uitgevoerde interviews in 2008		72
Bijlage 2 Vergaderingen en conferenties.....		73

1 Inleiding en probleemstelling

‘Het huidige kabinet wil de probleemwijken in Nederland omvormen tot wijken waar mensen kansen hebben en weer graag wonen. Het Rijk, gemeenten, woningcorporaties, het bedrijfsleven, de politie, welzijnswerkers en scholen slaan samen met wijkbewoners de handen ineen om de problemen aan te pakken. Met als doel de bewoners van de wijk meer perspectief te bieden en de kwaliteit van de wijk te verbeteren’(VROM, 2008A).

1.1 Inleiding

Bijna elke week is er berichtgeving in de pers met als onderwerp de wijkaanpak van probleemwijken. In Nederland groeit daarmee de aandacht voor kwetsbare buurten en wijken. Kwetsbare wijken staan volop in de publieke en politieke belangstelling. De politiek heeft met het project ‘van probleemwijk naar prachtwijk’ van de programmaminister van Wonen, Wijken en Integratie (WWI): mevrouw Vogelaar, vormgegeven aan deze aandacht voor achterstandswijken (KEI, 2007). Minister Vogelaar is van mening dat er veel meer geld geïnvesteerd moet worden in het versterken van de probleemwijken. Zo is er door het huidige kabinet een belofte gedaan om 250 miljoen euro extra te steken in de achterstandswijken (Elsevier jan, 2008). Volgens het ministerie van VROM is goed, betaalbaar en veilig wonen een recht voor iedereen. Wijken waar grote problemen zijn, moeten veranderen in wijken waar mensen zich prettig en veilig voelen. Overall in Nederland moeten mensen goed met elkaar kunnen samenleven (VROM, 2008B). Maar wat wil minister Vogelaar precies met haar ‘nieuwe concept’? Diverse actoren zijn toch al jaren bezig om de leefsituatie in probleemwijken te verbeteren?

De aandacht voor wijkaanpak is niet iets nieuws. Vijftig jaar geleden was er in Nederland al aandacht voor de herstructurering van wijken. In die tijd werd in de steden ruimte gecreëerd, door krottenwijken te slopen, voor economische ontwikkeling en infrastructuur. Er was toen weinig aandacht voor bewoners in de wijken (Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, 2008). Hier kwam in de jaren zeventig verandering in want toen ging men zich richten op het opknappen van krottenwijken. In de jaren tachtig werd er kritiek geuit op de wijkaanpak van de jaren zeventig. Men was van mening dat de aanpak te kleinschalig was. Er moest meer aandacht komen voor het versterken van de concurrentiepositie van de stad. In de jaren negentig kwam er voor het eerst belangstelling voor de ‘sociale vernieuwing’ van probleemwijken. In 2003 constateerde minister Kamp (VROM) dat de wijkaanpak niet voorspoedig liep. Hij maakte een selectie van 56 prioriteitswijken die een extra impuls nodig hadden (Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, 2008). In 2006 constateerde minister Winsemius tijdens diverse wijkbezoeken dat in veertig van de 56 wijken de problemen zo groot waren dat er direct wat moest gebeuren. Vandaar dat minister Vogelaar deze veertig wijken heeft geselecteerd voor het project ‘van probleemwijk naar prachtwijk’ (VROM, 2008B).

Het huidige kabinet wil van de veertig geselecteerde wijken binnen acht tot tien jaar vitale woon-, werk- en leefgebieden maken. Waarin mensen het prettig vinden om te wonen en te werken en waarin mensen betrokken zijn bij de samenleving en participeren in de arbeidsmarkt. Om dit te realiseren worden voor deze wijken zichtbare en meetbare beleidsdoelen geformuleerd (VROM, 2008B). Het Directoraat Generaal (DG) WWI wil deze beleidsdoelen bereiken in samenwerking met de volgende partijen: gemeenten, woningcorporaties, particuliere verhuurders, het bedrijfsleven, de politie, welzijnswerkers,

scholen en wijkbewoners. De grootste rol is weggelegd voor de woningcorporaties omdat zij een groot deel van de financiering van het project moeten ophoesten (VROM, 2008B). De financiering van het project om van de veertig geselecteerde wijken prachtwijken te maken (beter bekend als 'de Vogelaargelden') is echter nog niet rond. Minister Vogelaar is nog steeds in onderhandeling met de woningcorporaties over hun aandeel in de financiering. Maar zonder geld kan er nog niks uitgevoerd worden. De plannen liggen op lokaal niveau in de wijk dan ook stil.

Ondanks de discussies over de financiering van het project hebben diverse partijen uit het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven aangegeven dat ook zij een bijdrage willen leveren aan het bereiken van de opgestelde beleidsdoelen van minister Vogelaar. Op tien december 2007 hebben veertig partijen zich gebundeld in de Landelijke Alliantie Krachtwijken. Het doel van deze alliantie is het ondersteunen van de lokale coalities in de wijken (VROM, 2007). Maar welke lokale coalities bestaan er al in de wijken? En hoe werken deze coalities reeds samen? Volgens het ministerie van VROM moeten alle inspanningen om de wijk te verbeteren in onderlinge samenhang worden gezien en uitgevoerd. Het ministerie van VROM streeft dus naar een integrale wijkaanpak waarbij problemen in samenhang worden aangepakt. In hoeverre is er reeds sprake van een integrale wijkaanpak om probleemwijken te verbeteren? Dit onderzoek richt zich op de huidige samenwerkingsverbanden in de Schilderswijk die beogen de wijk te verbeteren. Het gaat in dit onderzoek om de situatie in de Schilderswijk zoals deze nu is en de invloed van de discussie omtrent de Vogelaargelden op deze situatie.

1.2 Probleemstelling

Wijkaanpak is sinds de jaren negentig niet alleen gericht op de fysieke aanpak van de wijk. Het richt zich ook op integratie achterstanden, sociale- en economische achterstanden. Problemen in wijken zijn sterk met elkaar vervlochten. De aanpak van een probleem is steeds meer afhankelijk van de aanpak van andere problemen. Zo is het stimuleren van integratie afhankelijk van de stimulering van scholing. Het aantrekken van bedrijvigheid is afhankelijk van de veiligheid in de wijk. Hierom dienen verschillende partijen met elkaar samen te werken. Ook het huidige kabinet stimuleert een integrale wijkaanpak. Maar in hoeverre is er reeds sprake van een integrale wijkaanpak, in hoeverre is een integrale aanpak mogelijk en in hoeverre is een integrale aanpak noodzakelijk? Dit onderzoek richt zich op de integrale wijkaanpak binnen de Schilderswijk in Den Haag. Op Rijksniveau zijn mooie plannen omgezet in het project 'van probleemwijk naar prachtwijk' maar hoe zit het met de uitvoering in de praktijk? Hoe zit het met de uitvoering van de wijkaanpak in de Schilderswijk in het algemeen? Hoe kijken diverse actoren tegen de Vogelaargelden aan? Wat zijn de percepties van actoren die betrokken zijn bij de wijkaanpak over de problemen in de wijk? Hoe zien zij dat deze problemen het beste kunnen worden aangepakt? Op wat voor manier kunnen de Vogelaargelden uiteindelijk het beste worden ingezet? Dit onderzoek richt zich op de kansen en de valkuilen als het gaat om de samenwerking tussen de betrokken partijen bij de wijkaanpak van de Schilderswijk. Volgens De Bruijn, Ten Heuvelhof en in 't Veld (2002:13) is een veelgehoorde klacht over veranderingsprocessen dat er te weinig aandacht bestaat voor het proces en te veel voor de inhoud. Dit betreft één van de redenen waarom dit onderzoek zich vooral richt op het proces, en dan vooral op het samenwerkingsproces om een probleemwijk te veranderen in een betere wijk.

1.3 Doelstelling

De probleemstelling maakt het mogelijk om de doelstelling van dit onderzoek te herleiden tot het beschrijven en verklaren van het samenwerkingsproces om van een probleemwijk een betere wijk te maken.

De doelstelling van dit onderzoek is dan ook:

‘Het verkrijgen van inzicht in de manier waarop verschillende partijen samenwerken om probleemwijken om te vormen tot betere wijken en waar mogelijk aanbevelingen te doen’

1.4 Vraagstelling

Dit onderzoek is een onderzoek naar de samenwerking, regie en synergie als het gaat om wijkaanpak in de Schilderswijk. De centrale onderzoeksvraag die hieruit voortvloeit is:

‘Welke kansen en knelpunten levert het krachtwijkenproject op voor het samenwerkingsproces tussen verschillende partijen in de probleemwijk Schilderswijk?’

1.5 Deelvragen en leeswijzer

De centrale onderzoeksvraag is opgesplitst in onderstaande deelvragen die tezamen het antwoord zullen bieden op de onderzoeksvraag:

1. Welke theoretische concepten bieden een kader om een samenwerkingsproces tussen verschillende partijen te kunnen analyseren?
2. Wat houdt het project ‘van probleemwijk naar prachtwijk’ in en op wat voor manier wordt dit project gefinancierd (Vogelaargelden)?
3. Welke problemen doen zich voor in de Schilderswijk en welke actoren houden zich met de oplossing van deze problemen bezig?
4. Wat zijn de onderlinge afhankelijkheden, strategieën en percepties van de betrokken actoren in het krachtwijkenproject om bepaalde doelen te behalen en hoe zijn deze te verklaren?
5. Hoe ziet het samenwerkingsproces, in het kader van het krachtwijkenproject, tussen de betrokken actoren eruit? Wat zijn de doorbraken en stagnaties in dit proces en hoe zijn deze te verklaren?
6. Welke aanbevelingen kunnen er worden gedaan zodat het krachtwijkenproject mogelijk meer kansen biedt voor de gezamenlijke aanpak van problemen?

Ad 1. Hoofdstuk twee gaat in op de theoretische inzichten betreffende *government* en *governance*, netwerkbenadering en netwerkanalyse. Aan het einde van hoofdstuk twee wordt vervolgens een analytisch kader van onderzoek geboden aan de hand van de besproken theoretische inzichten. Tevens wordt het onderzoeksmateriaal in dit hoofdstuk verantwoord.

Ad 2. Hoofdstuk drie geeft een antwoord op de tweede en derde deelvraag. In dit hoofdstuk wordt meer informatie gegeven over het prachtwijken-project. Tevens wordt ingegaan op de financieringsdiscussie. Verder wordt onderzocht welke actoren zich met de aanpak van problemen in de Schilderswijk bezighouden. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een beschrijving van de samenwerking tussen deze actoren.

Ad 3. In hoofdstuk vier wordt dieper ingegaan op de analyse van het samenwerkingsproces tussen partijen in het kader van de Vogelaargelden. Dit wordt gedaan aan de hand van de vier theoretische concepten waar hoofdstuk twee mee wordt afgesloten. Zo worden de belangrijkste percepties van de actoren achterhaald. Er wordt bekeken welke onderlinge afhankelijkheden de actoren in het samenwerkingsproces kennen. En welke strategieën er door actoren worden aangewend ter realisatie van hun doelen. Tevens worden de stagnaties en doorbraken in het samenwerkingsproces benoemd en geanalyseerd. Tot slot wordt ingegaan op enkele verklaringen voor de bestaande knelpunten in het samenwerkingsproces. In dit hoofdstuk komen de vierde en de vijfde deelvraag aan bod.

Ad 4. Het laatste hoofdstuk van dit onderzoek betreft hoofdstuk vijf waarin de deelvragen stuk voor stuk worden beantwoord. Dit zijn de belangrijkste conclusies die voortkomen uit de empirische gegevens. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met eventuele aanbevelingen en aanknopingspunten voor de samenwerking als het gaat om de wijkaanpak in de Schilderswijk. Dit hoofdstuk bespreekt de kansen en knelpunten die de Vogelaargelden kunnen bieden voor het samenwerkingsproces. Hiermee wordt de laatste deelvraag beantwoord.

2 Theoretisch kader en methodologie

2.1 Inleiding

Een ruimtelijk vraagstuk zoals de aanpak van probleemwijken wordt gekenmerkt door een grote mate van complexiteit. Zoals in de inleiding is aangegeven is de aanpak van een probleem steeds meer afhankelijk van de aanpak van andere problemen. Problemen in wijken zijn steeds meer met elkaar vervlochten. Bepaalde problematiek kan hierdoor niet in isolement worden opgelost (De Bruijn, Ten Heuvelhof, in 't Veld, 2002:23). Dit brengt met zich mee dat er een groot aantal actoren betrokken zijn bij de verbetering van een probleemwijk. Partijen dienen steeds meer met elkaar samen te werken in zogeheten netwerken. In dit hoofdstuk worden verschillende theoretische inzichten aangedragen die een kader kunnen bieden voor de analyse van samenwerkingsprocessen tussen verschillende actoren in netwerken.

Dit hoofdstuk schetst om te beginnen de verschuiving van hiërarchische sturing naar horizontale sturing. Vervolgens worden de verschillen tussen deze twee manieren van sturing weergegeven. Ten tweede wordt ingegaan op het concept netwerkvorming. Hier worden de kenmerken van netwerken besproken. Ten derde wordt de bestuurskundige netwerkanalyse aan de hand van Koppenjan en Klijn (2004) uitvoerig besproken. Tot slot wordt een analyse kader van onderzoek gepresenteerd.

2.2 Van government naar governance

In de twintigste eeuw werden publieke diensten geleverd en aangestuurd door hiërarchische overheidssturing. De overheid probeerde door middel van een top-down benadering publieke beleidsdoelen te behalen. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van het volgende citaat:

‘Public managers won acclaim by ordering those under them to accomplish highly routine, albeit professional, tasks with uniformity but without discretion’ (Goldsmith & Eggers, 2004:7).

Tegenwoordig is er steeds minder sprake van hiërarchische sturing van bovenaf. Overheden constateren volgens Teisman (2005:83) steeds meer dat ze een speler zijn geworden tussen anderen. Het alsmat complexer worden van de maatschappij leidt ertoe dat publieke professionals steeds meer worden gedwongen om op zoek te gaan naar nieuwe vormen van aansturing:

‘The idea of government based on programs and agencies will give way to government based on goals and networks’ (Goldsmith & Eggers, 2004:181).

Voor het implementeren van beleid is de overheid afhankelijk van andere partijen. Dit heeft een verandering van de positie van de overheid tot gevolg. De overheid bevindt zich volgens Teisman (2005: 83) in een netwerk van actoren met verschillende belangen en percepties die voor de realisatie van bepaalde doelen van elkaar afhankelijk zijn. De overheid is hiermee niet meer zomaar bovengeschikt aan andere actoren zoals in het verleden, maar moet juist met deze actoren samenwerken.

Er heeft hiermee een verschuiving plaatsgevonden van *government* (hiërarchische sturing) naar *governance* (horizontale sturing). De term *governance* impliceert volgens Teisman:

‘De verschuiving van de overheid als sturende eenheid naar een groter geheel van in elkaar verstrengelde leidinggevendenden die samen invulling geven aan de ontwikkeling van stelsels’ (Teisman, 2005:82).

Bij *governance* gaat het om vormen van een op samenwerking gerichte stijl van besturing. Waarbij diverse actoren deelnemen aan een verscheidenheid aan netwerken (Hajer, Tatenhove, Laurent, 2004:8). Deze samenwerking kan zich op één bestuursniveau of schaal afspelen maar ook op meerdere schaalniveaus. Zo zijn de interacties tussen verschillende bestuursniveaus van de Europese Unie te typeren als Multi-Level Governance (Hajer, Tatenhove, Laurent, 2004: 13).

2.2.1 Ontstaan van de netwerksamenleving

De voorgaande paragraaf laat zien dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden van hiërarchische overheidssturing naar horizontale overheidssturing. Horizontale overheidssturing betekent dat overheidspartijen steeds meer samenwerken in netwerken. Het samenwerken in netwerken zorgt ervoor dat de huidige maatschappij steeds meer wordt gekenmerkt als een netwerksamenleving. Volgens Koppenjan en Klijn (2004:4-5) zijn er zes wereldwijde ontwikkelingen te herleiden die bijdragen aan het ontstaan van een netwerksamenleving.

1.Toegenomen vervlochtenheid

Om te beginnen is een netwerksamenleving het gevolg van een toegenomen vervlochtenheid. Deze ontwikkeling houdt in dat bijvoorbeeld bedrijven voor het ontwikkelen van bepaalde producten steeds meer afhankelijk zijn van de kennis van andere bedrijven. Steeds meer bedrijven gaan samenwerkingsverbanden aan om de productiekosten, kennis en risico's te verdelen. Ook de overheid is steeds meer afhankelijk van andere partijen voor het realiseren van beleidsdoelen.

2. Deterritorialisering en globalisering

Ten tweede zijn economische activiteiten en investeringen steeds minder gebonden aan nationale grenzen. Zo gaan Nederlandse bedrijven relaties aan met bedrijven in andere delen van de wereld. Dit betekent dat de staat steeds minder grip heeft op wereldwijde economische investeringen. Bedrijven vormen netwerken over de eigen landsgrenzen heen.

3. Turbulente leefmilieus

De derde ontwikkeling die door Koppenjan en Klijn (2004:4-5) wordt benoemd is het ontstaan van ‘turbulente leefmilieus’. Bedrijven worden gedwongen om aandacht te geven aan de omgeving waarin zij opereren. Door televisie en mondiaal opererende netwerken zijn bedrijven steeds minder goed in staat om bijvoorbeeld zomaar het milieu te vervuilen.

4. Meervoudige normen en waarden

Ten vierde dragen ‘meervoudige normen en waarden’ bij aan het ontstaan van een netwerksamenleving. Een gevolg van de complexer wordende samenleving is dat collectieve normen en waarden verdwijnen. In plaats daarvan ontwikkelt elk individu zijn eigen normen en waarden die aansluiten bij zijn of haar eigen subcultuur. Het ontbreken van een collectieve identiteit zorgt ervoor dat de regering niet alle burgers tevreden kan houden. Dit bemoeilijkt hiërarchische overheidssturing van bovenaf.

5. Horizontale relaties

De vijfde wereldwijde ontwikkeling is het ontstaan van horizontale relaties. Overheidsinstellingen hebben niet meer alleen te maken met politici maar ook met burgers, inwoners, adviesorganen, belangenorganisaties, wetenschappers en juridische instellingen. Deze actoren baseren hun gedrag ten opzichte van de overheid steeds meer op kosten en baten analyses. De overheid kan hierdoor niet zomaar rekenen op ondersteuning van deze actoren.

6. Ontwikkeling van kennis en technologie

Tot slot zorgt de ontwikkeling van kennis en technologie voor het ontstaan van een netwerksamenleving. Wereldwijd wordt er steeds meer kennis geproduceerd en op technologisch terrein worden er veel uitvindingen gedaan. De ontwikkeling van kennis en technologie zorgt voor nieuwe onzekerheden en brengt risico's met zich mee (Koppenjan & Klijn, 2004:4-5).

2.2.2 Spanningen tussen horizontale sturing en hiërarchische sturing

In het openbaar bestuur is hiërarchie vanouds het dominante beginsel (Bovens, 2001:161). Maar het klassieke patroon van hiërarchische overheidssturing voldoet steeds minder aan de eisen van de veranderende samenleving (Bovens, 2001).

Hiërarchische overheidssturing kenmerkt zich door vijf principes: betrouwbaarheid, rechtsgelijkheid, uniformiteit, voorspelbaarheid en zekerheid (Misdorp, 2008:7). Problemen worden volgens Misdorp (2008) op een geïsoleerde manier door een hiërarchische overheid aangepakt en deze overheid is zelf ijverig in het verzinnen van oplossingen. Hierbij wordt de burger vaak te laat ingeschakeld. Verder wordt er geen verantwoording afgelegd in het openbaar. Er is sprake van een top down sturing waarbij met behulp van juridische, financiële en communicatieve instrumenten beleid wordt vastgesteld en uitgevoerd (Kalders, Van Er, Peters, 2004).

Volgens Bovens is er steeds meer sprake van horizontale overheidssturing. Het horizontale bestuur doet zich volgens hem inmiddels op verschillende bestuurlijke niveaus gelden. Hierbij ontstaan complexe patronen van samenwerking in netwerken (Bovens, 2001:325). Het horizontale bestuur wil explicieter aansluiten bij wat er in de samenwerking speelt en daarop in spelen (Misdorp, 2008). Binnen het horizontale bestuur wordt er geluisterd naar de vraag vanuit de burgers. De burger krijgt een belangrijkere rol zo durft een horizontale overheid haar burgers te vragen zelf verantwoordelijkheid te nemen voor de publieke zaak en de openbare ruimte (Misdorp, 2008:10). Door horizontale sturing staat de overheid steeds meer in een gelijkwaardigere verhouding met andere overheden, de markt, de samenleving en de burger (Kalders, Van Erp, Peters, 2004).

Volgens Kalders (2004) is de overheid ondanks de trend van horizontale sturing niet gestopt met hiërarchische sturing. Volgens hem zijn deze twee vormen van overheidssturing zodanig vermengd waardoor de overheid zich vaak in een paradoxale positie bevindt. De vervlechting van horizontale sturing met hiërarchische sturing levert spanningen op. In het artikel van Kalders, Van Erp en Peters (2004:338-346) worden de volgende spanningen gepresenteerd:

1. De dubbele pet

Deze spanning is gericht op de rol van de overheid. De overheid heeft verschillende rollen in de bovengenoemde vormen van overheidssturing. Wanneer deze vormen zijn vervlochten kan een overheidsactor de verschillende rollen met elkaar vermengen of combineren. Hierdoor is het voor degene die wordt aangestuurd onduidelijk of de sturingsrelatie horizontaal of hiërarchisch is. De verschillende rollen van de overheid werken elkaar tegen. Zo wordt er aan de ene kant bijvoorbeeld meer bewegingsruimte aan ministeries gegeven maar aan de andere

kant wordt dit onder druk van de Tweede Kamer weer teruggenomen (Kalders, Van Erp, Peters, 2004).

2. De sturingsspagaat en verantwoordingsbocht

De sturingsspagaat is het gevolg van de spanning tussen lokale en landelijke prioriteiten. Een actor bevindt zich in een spagaat omdat hij twee verschillende kanten wordt opgetrokken. Enerzijds wil de actor voldoen aan de normen en verwachtingen die worden opgelegd vanuit de horizontale vorm van overheidssturing anderzijds wil de actor voldoen aan de normen en verwachtingen die worden opgelegd vanuit de hiërarchische vorm van overheidssturing.

De spanning verantwoordingsbocht komt voor wanneer een lagere overheid wordt afgerekend (door hiërarchische sturing) op de prestaties van haar partnerorganisaties waar zij door horizontale sturing niet voldoende zeggenschap over heeft (Kalders, Van Erp, Peters, 2004).

3. Horizontale vermomming en verticale reflex

Horizontale vermomming vindt plaats wanneer een horizontaal instrument wordt gebruikt op een hiërarchische wijze. Hier is bijvoorbeeld sprake van wanneer een ministerie eenzijdig de spelregels binnen een convenant (horizontaal instrument) tussen actoren bepaalt.

De trend naar horizontale overheidssturing doet bestuurders soms verlangen naar vertrouwde hiërarchische instrumenten. Denk hier bijvoorbeeld aan de discussie terug naar het primaat van de politiek. Zo is er bij sommige gemeenten behoefte aan meer hiërarchisch sturing. Dit komt doordat zij een gebrek aan daadkracht en doorzettingsmacht ervaren door de trend naar horizontale overheidssturing (Kalders, Van Erp, Peters, 2004).

2.2.3 Verschillen tussen hiërarchische sturing en horizontale sturing

Nu de spanningen tussen horizontale sturing en hiërarchische sturing zijn besproken is het interessant om nog wat dieper in te gaan op de verschillen tussen de twee vormen van overheidssturing. Tussen *government* (hiërarchische sturing) en *governance* (horizontale sturing; samenwerken in netwerken) bestaan volgens De Bruijn et al (2002) de volgende verschillen: anders dan bij hiërarchische sturing zijn bij horizontale sturing actoren van elkaar afhankelijk om hun eigen doelen te realiseren. Ten tweede heeft men bij horizontale sturing te maken met actoren die veel onderlinge verschillen kennen. Bij hiërarchie is er veel meer sprake van uniformiteit tussen de betrokken actoren. Een derde verschil tussen hiërarchische sturing en horizontale sturing is dat actoren in een netwerk in bepaalde situaties erg gesloten kunnen zijn. Actoren zijn in dat geval niet geïnteresseerd in samenwerking met andere actoren. Bij hiërarchische sturing worden actoren via ‘command and control’ gedwongen om samen te werken. Een laatste verschil betreft de mate van dynamiek en onvoorspelbaarheid in netwerken. Horizontale sturing kan met zich mee brengen dat actoren in de loop van het besluitvormingsproces het proces verlaten. Dit zal middels hiërarchische sturing niet voorkomen. Hiërarchische sturing staat juist voor stabiliteit en voorspelbaarheid (De Bruijn, Ten Heuvelhof, in 't Veld, 2002:25) De verschillen tussen hiërarchische sturing horizontale sturing staan ter verduidelijking samengevat in onderstaande tabel.

Tabel 2.1 Kenmerken van hiërarchische sturing en horizontale sturing

Hiërarchische sturing (Hiërarchie)	Horizontale sturing (Netwerk)
1. Afhankelijk van een bovengeschatte	1. Interdependentie (van elkaar afhankelijk)
2. Uniformiteit	2. Pluriformiteit
3. Openheid	3. Geslotenheid
4. Stabiliteit	4. Dynamiek
5. Voorspelbaarheid	5. Onvoorspelbaarheid

(De Bruijn, Ten Heuvelhof, in 't Veld, 2002:25).

Besluitvorming in een samenleving met veel hiërarchische sturing vindt op een geheel andere wijze plaats dan besluitvorming in een netwerksamenleving. In een hiërarchische samenleving verloopt de besluitvorming lineair en gestructureerd. Het besluitvormingsproces gaat via verschillende fasen waarbij in de laatste een oplossing op tafel komt. Het proces wordt geleid door een hiërarchisch bovengeschiedte actor. De betrokken actoren zijn loyaal en werken goed samen met deze bovengeschiedte actor. Deze vorm van besluitvorming is volgens De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld (2002:29) te zien als projectmanagement.

Een besluitvormingsproces binnen een netwerk verloopt veel onregelmatiger. Er is sprake van rondes in plaats van fasen. In elke ronde komen actoren tijdens een gevecht tot een besluit. Elke ronde levert winnaars en verliezers op. De besluitvorming lijkt na een dergelijke ronde te zijn afgelopen maar er kan zich ten alle tijde een nieuwe ronde aankondigen. Actoren kunnen ten alle tijde het proces verlaten of juist toetreden tot het proces. Dit veroorzaakt een dynamisch proces met geen geïsoleerd begin en eindpunt. Anders dan bij besluitvorming in hiërarchie gaan partijen eerst op zoek naar een gezamenlijke oplossing. Daarna gaan zij op zoek naar bijpassende problemen (De Bruijn, Ten Heuvelhof, in 't Veld, 2002:31). De verschillen in het besluitvormingsproces tussen beide manieren van sturing, staan opgesomd in onderstaande tabel.

Tabel 2.2 Besluitvorming in een hiërarchie en een netwerk

Hiërarchie	Netwerk
1.Regelmatig	1.Onregelmatig
2. Fasen	2. Rondes
3.Actoren zijn stabiel, gedragen zich loyaal en zijn betrokken bij de probleemformulering en de keuze van een oplossing	3.Actoren treden in en uit, gedragen zich strategisch: bij de probleemformulering zijn er vaak winnaars en verliezers
4. Duidelijk begin en eindpunt	4. Geen geïsoleerd begin en eindpunt
5. Inhoud probleem stabiel	5. Inhoud probleem verschuift
6. Probleem-oplossing	6. Oplossing-probleem

(De Bruijn, Ten Heuvelhof, in 't Veld, 2002:29)

2.3 Netwerkvorming

De zes wereldwijde ontwikkelingen die zijn beschreven in paragraaf 2.2.1 zorgen ervoor dat actoren voor het oplossen van problemen steeds meer afhankelijk worden van andere actoren. Actoren zijn van elkaar afhankelijk voor het behalen van hun doelen. Om deze reden gaan actoren samenwerken in netwerken:

‘Een netwerk is een geheel van actoren, die publiek, semi-publiek of privaat zijn. Ieder van deze actoren heeft eigen waarden en belangen en probeert deze zoveel mogelijk te realiseren door andere actoren te sturen. Ook overheden sturen en worden gestuurd’ (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1995: 9).

In Nederland zijn steeds meer netwerken te herleiden. Het aantal bestuurlijke overleggen wordt steeds groter (Teisman, 2006). Deze overleggen bestaan dikwijls uit dezelfde actoren maar kennen net weer een iets andere samenstelling en agenda. Actoren kunnen zich in diverse netwerken bevinden. Een actor past zijn of haar houding aan, aan het netwerk. Zo hebben personen in elk netwerk of overleg weer een net iets andere rol dan in een ander netwerk waar zij zich in bevinden. Netwerken vormen een context waarin actoren strategisch handelen en waar zij andere strategisch handelende actoren ontmoeten (Koppenjan & Klijn, 2004:10).

Het vormen van een netwerk biedt burgers en bedrijven mogelijkheden. Want er worden makkelijker verbindingen gelegd met andere mensen, organisaties of plekken (Teisman, 2005:57). Wanneer partijen samenwerken in een netwerk raken ze steeds meer met elkaar vervlochten. Een gevolg hiervan is dat actoren met elkaar worden vergeleken of ze dit nou leuk vinden of niet. Zij worden met een nieuwe externe legitimiteitstoets geconfronteerd (Teisman, 2005:58).

2.3.1 Kenmerken van netwerken

Het samenwerkingsproces binnen netwerken vormt een centraal onderdeel van dit onderzoek. Om deze reden is het van belang om dieper in te gaan op enkele algemeen geaccepteerde kenmerken van netwerken. In het boek van Klijn (1996) 'Regels en Sturing in Netwerken' komen de volgende drie kenmerken naar voren:

1. Netwerken bestaan door de afhankelijkheden tussen actoren (interdependenties)
2. Netwerken bestaan uit verschillende actoren met elk hun eigen doelen percepties en middelen (pluriformiteit)
3. Netwerken bestaan uit relaties tussen netwerkactoren van een min of meer blijvende aard

Ad1. Voor het oplossen van problemen zijn actoren afhankelijk van elkaar. Hierdoor ontstaan netwerken. Het bestaan van afhankelijkheden wordt door actoren als belangrijkste reden gezien voor het aangaan van netwerken. Wederzijdse afhankelijkheden vormen dus de basis voor netwerkvorming. Volgens Kräwinkel (1997:59) zijn afhankelijkheidsrelaties niet alleen belangrijk voor het ontstaan van netwerken maar ook voor het voortbestaan hiervan. Afhankelijkheid tussen actoren ontstaat doordat actoren niet over alle middelen beschikken die nodig zijn om een probleem op te lossen. Koppenjan en Klijn (2004) maken een onderscheid in de volgende vijf soorten middelen: financiële middelen, productiemiddelen, competenties, legitimiteit en kennis. Actoren werken alleen samen in netwerken wanneer er een voordeel voor hen te behalen valt. Sommige actoren beschikken over meer middelen dan andere actoren in hetzelfde netwerk. Actoren met de meeste middelen zijn vaak het beste in staat om het verloop van de besluitvorming in de voor hen gewenste richting te sturen (Kräwinkel, 1997:59).

Ad2. Besluitvorming binnen netwerken is complex omdat er diverse actoren bij betrokken zijn. Al deze actoren hebben hun eigen doelen, belangen en percepties. Deze doelen, belangen en percepties komen niet altijd overeen met die van andere betrokken actoren. Actoren in een netwerk hebben elkaar nodig maar dienen ook te handelen naar wat hun achterban van ze verwacht. Verder kunnen actoren in een netwerk niet op een autonome manier handelen. Zo wordt het handelen van actoren beïnvloedt door het handelen van andere actoren in het netwerk. Wil men in een netwerk tot een zekere besluitvorming komen dan is het belangrijk dat de doelen, belangen en percepties van actoren met elkaar worden vervlochten (Kräwinkel, 1997).

Ad 3. Het derde kenmerk van netwerken is het bestaan van min of meer blijvende relaties tussen netwerkactoren. Doordat actoren van elkaar afhankelijk zijn ontstaat interactie tussen deze actoren. Wat vervolgens resulteert in relatiepatronen tussen de actoren. Wanneer actoren over een lange periode met elkaar interacteren kunnen er vanzelf regels ontstaan die het gedrag van de actoren en de verdeling van de middelen tussen de actoren reguleren. Op die manier ontstaat er een min of meer blijvende relaties tussen netwerkactoren (Klijn, 1996). Blijvende relaties zijn belangrijk voor de kracht van een netwerk. Zo hangt de kracht van een

netwerk af van de mate van verbinding die er tussen actoren tot stand kan komen. Verbinding komt volgens Teisman (2005:79) tot stand door zelfsturing en zelforganisatie en niet door coördinatie van bovenaf.

De kenmerken van netwerken die in het boek 'Netwerkmanagement' van De Bruijn en Ten Heuvelhof (1995:17-18) komen grotendeels overeen met de kenmerken die hierboven staan omschreven. Deze auteurs halen echter in hun boek het derde kenmerk niet aan. In plaats daarvan komen deze auteurs nog met een ander kenmerk wat hier wordt opgenomen als een vierde kenmerk van een netwerk:

4. De actoren in netwerken kenmerken zich vooral door geslotenheid

Ad 4. Omdat de actoren in een netwerk een zekere autonomie kennen zijn ze relatief gesloten ten opzichte van hun omgeving. Elke actor wordt gekenmerkt door haar eigen referentiekader. Actoren handelen aan de hand van hun referentiekader en zijn slechts gevoelig voor signalen die in dit referentiekader passen. Verder zijn actoren vaak op zichzelf georiënteerd of op actoren met gelijke referentiekaders. De inzet van wet en regelgeving binnen een netwerk heeft alleen kans van slagen wanneer de normen die hieraan ten grondslag liggen passen bij de referentiekaders van de samenwerkende actoren. Het referentiekader van een actor is dus bepalend voor haar mate van geslotenheid (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1995:18).

2.4 Bestuurskundige netwerkanalyse

De verschuiving van *government* naar *governance* heeft ertoe geleid dat actoren voor het oplossen van problemen steeds vaker een samenwerking aangaan in netwerken. Binnen dit onderzoek wordt gekeken naar zo'n samenwerkingsproces. Voor de analyse hiervan is de bestuurskundige netwerkanalyse van Koppenjan en Klijn (2004) goed bruikbaar.

Een bestuurskundige netwerkanalyse is namelijk meer dan alleen gericht op het achterhalen van interactiepatronen tussen actoren in een netwerk. In een bestuurlijke netwerkanalyse is aandacht voor actoren, besluitvorming en voor de context van het netwerk. Koppenjan en Klijn (2004: 135-140) maken dan ook een onderscheid tussen een actoranalyse, een proces/spelanalyse en een netwerkanalyse. De verbinding van deze drie soorten analyses geven aldus Koppenjan en Klijn (2004) inzicht in de complexiteit van bestuurlijke processen. De auteurs zijn van mening dat de drie analyses leiden tot een overzicht van de condities en omstandigheden waarin complexe besluitvormingsprocessen plaatsvinden (Koppenjan & Klijn, 2004:134). De actoranalyse bestaat uit het achterhalen van de betrokken actoren bij de probleemsituatie en hun positie in het netwerk. De proces/spelanalyse is gericht op de doorbraken en stagnaties in het proces. En tot slot is de netwerkanalyse gericht op de institutionele context van het besluitvormingsproces. De drie analyses worden in de onderstaande paragrafen stuk voor stuk uitgebreid behandeld.

2.4.1 Actoranalyse

Koppenjan en Klijn (2004:135) beginnen in hun boek 'Managing Uncertainties In Networks' met de uitleg van een actoranalyse. Een actoranalyse begint volgens de auteurs met het formuleren van een probleemdefinitie. Een onderzoeker krijgt op deze manier meer inzicht in de huidige probleemsituatie. Een probleemdefinitie kan worden vastgesteld op basis van interviews met verschillende actoren over de huidige situatie van het probleem. Vervolgens kan worden bekeken welke actoren betrokken zijn bij het probleem en bij het verbeteringsproces van het probleem. Welke actoren zijn bijvoorbeeld belangrijk voor het realiseren van een oplossing voor het probleem (realisatiemacht)? Welke actoren kunnen de oplossing van een probleem verstoren (hindermacht)? Als de betrokken actoren bekend zijn is

het volgens Koppenjan en Klijn (2004:138) tijd voor het achterhalen van de percepties van deze actoren. Wat zijn de percepties van actoren ten aanzien van het probleem? Actoren kijken vaak op verschillende manieren tegen problemen aan. Het komt bijvoorbeeld voor dat sommige problemen niet door alle betrokken actoren als een probleem wordt ervaren.

Scott (1995:40) is van mening dat uiteenlopende percepties worden veroorzaakt doordat verschillende actoren de werkelijkheid op verschillende manieren zien. Volgens Scott (1995:40) heeft iedereen als het ware zijn eigen 'cognitieve bril' waarmee de werkelijkheid wordt bekeken.

De laatste fase van de actoranalyse is het vaststellen van de posities van de actoren in het netwerk. In deze fase wordt bijvoorbeeld bekeken over wat voor middelen de actoren beschikken en in hoeverre deze middelen vervangbaar zijn. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de verschillende onderdelen die betrekking hebben op een actoranalyse.

Tabel 2.3 Onderdelen van een actoranalyse

1.Probleemdefinitie	-Hoe ziet de huidige situatie van het probleem eruit? -Wat wordt als oorzaak gezien van de huidige situatie? -Hoe ziet de ideale situatie ervoor actoren uit? -Welke beleidsoplossingen en alternatieven zijn er geopperd om het probleem aan te pakken?
2. Betrokken actoren	-Welke actoren hebben er baat bij dat de huidige probleemsituatie wordt opgelost? -Welke actoren zijn belangrijk om een oplossing voor het probleem te kunnen realiseren? -Welke actoren zijn actief als het gaat om de aanpak van de probleemsituatie?
3. Percepties van actoren	-Wat voor percepties hebben actoren ten opzichte van het probleem, de probleemaanpak en de andere betrokken actoren? -In hoeverre verschillen de percepties van verschillende actoren met elkaar? -Zijn hier obstakels voor de oplossing van de probleemsituatie uit te herleiden?
4. Positie van de actor in het netwerk	-Wat zijn de posities van de actoren ten opzichte van het probleem, en wat zijn de posities van de actoren ten aanzien van de aanpak van het probleem? -Wat zijn de afhankelijkheden van de actoren ten opzichte van het probleem en ten opzichte van elkaar? -Over welke middelen beschikken actoren en in welke mate zijn deze middelen vervangbaar?

(Koppenjan en Klijn, 2004: 135-140).

2.4.1.1 Middelen en afhankelijkheidsrelaties

De laatste fase van de actoranalyse bestaat uit het bepalen van de posities van actoren in het netwerk. Deze positiebepaling kan onder andere worden gebaseerd op basis van de afhankelijkheidsrelaties die er tussen actoren bestaan. Zoals in het eerste deel van het theoretisch kader naar voren is gekomen werken actoren voor het oplossen van problemen steeds meer samen in netwerken. Voor het oplossen van problemen zijn actoren namelijk steeds meer afhankelijk van de middelen van andere actoren (Koppenjan & Klijn, 2004). Actoren kunnen over tastbare en niet-tastbare middelen beschikken. Voorbeelden van tastbare middelen zijn: financiële middelen en productiemiddelen (bijv. grondbezit). Voorbeelden van

niet-tastbare middelen zijn: kennis, legitimiteit en bestuurlijke competentie. Legitimiteit staat voor de steun van een relevante belangengroep. Bestuurlijke competentie betreft de formele of juridische beslissingsbevoegdheden (Kräwinkel, 1997)

Voor de aanpak van problemen zijn vaak combinaties van middelen nodig. Deze middelen zijn niet meer in bezit van één actor. Wanneer er wel sprake is van één actor die over alle belangrijke middelen beschikt voor de aanpak van een probleem, dan kan deze actor binnen een netwerk aan anderen zijn wil opleggen. Maar zoals gezegd komt dit bijna nooit in netwerken voor. Alle actoren in een netwerk die over bepaalde middelen beschikken kunnen de relaties die zij met andere actoren binnen het netwerk hebben beïnvloeden. Deze wederzijdse beïnvloeding komt tot stand als gevolg van de afhankelijkheden die er tussen actoren in een netwerk bestaan (Kräwinkel, 1997:19). De grondslag van afhankelijkheidsrelaties wordt bepaald door de mate van vervangbaarheid van het middel van een bepaalde actor en de mate van het belang dat een andere actor hecht aan dat middel. Aan de hand van de onderstaande tabel kan de mate van afhankelijkheid tussen actoren worden vastgesteld. Zo is de mate van afhankelijkheid tussen actoren hoog wanneer de vervangbaarheid van het middel laag is en het belang van het middel groot.

Tabel 2.4 Mate van afhankelijkheid tussen actoren

		Vervangbaarheid van het middel	
		HOOG	LAAG
Belang middel	GROOT	Lage mate van Afhankelijkheid	Hoge mate van afhankelijkheid
Belang middel	GERING	Onafhankelijk	Lage mate van afhankelijkheid

(Koppenjan en Klijn, 2004:47)

Wanneer de mate van afhankelijkheid tussen actoren is vastgesteld is het volgens Scharpf (1978:356) mogelijk om de relaties tussen actoren te typeren. Hij maakt een onderscheid tussen wederzijdse afhankelijkheid, eenzijdig afhankelijk en wederzijds onafhankelijk (Zie tabel 2.5) Wanneer er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid tussen twee actoren dan hebben beide belang bij een onderlinge relatie. Beide actoren zijn in deze situatie bereid om nadelige effecten te accepteren. Bij eenzijdige afhankelijkheid is er een actor die afhankelijk is van een dominante actor. Deze dominante actor is door deze sterke positie in staat om onderlinge relaties te beïnvloeden. Wederzijdse onafhankelijkheid houdt in dat actoren geen belang zien in een onderlinge relatie omdat ze elkaar niet nodig hebben om iets te kunnen realiseren (Kräwinkel, 1997:64). Afhankelijkheden tussen actoren zorgen ervoor dat er ongelijkwaardige posities in het netwerk ontstaan.

Tabel 2.5 Typering van relaties tussen actoren

A's afhankelijkheid van B		
	HOOG	LAAG
B's afhankelijkheid van A HOOG	Wederzijdse afhankelijkheid	Eenzijdige afhankelijkheid
B's afhankelijkheid van A LAAG	Eenzijdige afhankelijkheid	Wederzijdse onafhankelijkheid

(Scharpf, 1978:356)

2.4.2 Proces/spel analyse

Wanneer een actoranalyse heeft plaatsgevonden kan de proces/spel analyse van start gaan. Deze analyse richt zich op de arena's waarin belangrijke beslissingen worden genomen door actoren. Het gaat hier om de beslissingen die van invloed zijn op de oplossing van het probleem. Het vaststellen van de besluitvormingsarena's geeft een overzicht van mogelijke locaties waar actoren hun strategieën inzetten om de besluitvorming te beïnvloeden. Het is van belang om te achterhalen welke beslissingen worden genomen in welke arena en welke actoren hierbij betrokken zijn. Zijn actoren met vergelijkbare achtergronden betrokken bij dezelfde arena's?

Verder richt deze analyse zich ook op de voortgang van het proces om tot een probleemoplossing te komen. Een conflict tussen actoren kan de voortgang van het proces belemmeren. Het besluitvormingsproces kan ook een paar weken blijven hangen in een discussie waar men niet uitkomt. Tijdens deze analyse dienen de belangrijkste stagnaties en doorbraken in het proces te worden vastgesteld en te worden geanalyseerd. Net als bij de actoranalyse zijn de belangrijkste stappen van een proces/spel analyse samengevat in onderstaande tabel.

Tabel 2.6 Onderdelen van een proces/spel analyse

1. Stel de belangrijkste besluitvormingsarena's vast	-In welke arena's worden de belangrijkste beslissingen ten aanzien van de probleemoplossing genomen? -Zijn bij deze arena's herkenbare sets van actoren betrokken? -Zijn er herkenbare organisatorische voorzieningen getroffen? -Zijn er verschillende sets van actoren en beslissingen te herkennen?
2. Identificeer en analyseer de voortgang van het proces	-Welke belangrijke stagnaties en doorbraken kent het samenwerkingsproces? En wat zijn hiervan de oorzaken? -Welke actoren zijn betrokken geweest bij de stagnaties en doorbraken in het proces? -Welke strategieën kiezen actoren en in hoeverre conflicteren deze of vullen ze elkaar aan?

(Koppenjan en Klijn, 2004:136-137)

2.4.3 Netwerkanalyse

Het laatste onderdeel van de bestuurskundige netwerkanalyse betreft de netwerkanalyse. Deze analyse bestaat om te beginnen uit een inventarisatie van de interactiepatronen tussen actoren. Op deze manier is te achterhalen welke actoren een belangrijke positie binnen het netwerk innemen. De centrale en perifere actoren in het netwerk kunnen aan de hand van deze analyse worden vastgesteld. Verder is te bezien welke relaties er tussen verschillende actoren bestaan. Welke actoren hebben geen contact met elkaar en welke actoren hebben vaak contact? Zijn de relaties slechts gebaseerd op wederzijdse afhankelijkheden?

Naast een inventarisatie van interactiepatronen bestaat een netwerkanalyse uit een analyse van de institutionele context van het netwerk. De institutionele context omvat de structurele kenmerken van een netwerk. Actoren handelen binnen deze institutionele context. In reeksen van spelen creëren en recreëren actoren volgens Teisman (1992:7) de institutionele setting. Deze institutionele setting kan bestaan uit formele en informele regels. Het volgende citaat laat het ontstaan en het belang van regels binnen netwerken zien:

'a network is characterised not only by its actors, their relations and the existing distribution of resources, but also by the prevailing rules. Rules are generalisable procedures which are used in games. These procedures, created by the actors jointly in the course of interaction, regulate the separate games within the network without determining them' (Klijn, Koppenjan & Termeer, 1992:6)

Zonder regels zijn interacties niet mogelijk. Regels reguleren het gedrag van actoren en maken het in een netwerk mogelijk om tot gemeenschappelijke handelingen te komen. Teisman en Klijn (1992:7) zijn van mening dat percepties een gedeeltelijke neerslag vormen van de regels van een netwerk. Netwerkregele staan nergens vastgesteld en kunnen veranderen tijdens de interacties tussen actoren. Regels kunnen namelijk steeds opnieuw worden geherinterpreteerd. Voor dit onderzoek is het van belang om te kijken welke formele en informele regels er binnen het netwerk bestaan. En op basis van welke regels er wordt gehandeld. In Tabel 2.7 staan de onderdelen van een netwerkanalyse samengevat.

Tabel 2.7 Onderdelen van een netwerkanalyse

1. Interactiepatronen van actoren	-Hoe zijn de interacties tussen verschillende actoren in kaart te brengen? -Welke actoren hebben veel onderling contact en welke actoren hebben weinig onderling contact? -Welke actoren hebben een centrale positie/ perifere positie in het netwerk gezien hun interacties met andere actoren?
2. Analyse institutionele context van het netwerk	-Zijn er organisatorische kaders in de samenwerking aangebracht? -Bestaan er formele regels en wordt er gebruik gemaakt van wettelijke procedures? -Op basis van welke informele regels wordt er gehandeld? (Toegang van actoren, positie, professionele codes etc.)

(Koppenjan en Klijn, 2004:136-137)

2.4.3.1 Percepties

Een van de onderdelen van de actoranalyse bestaat uit een analyse van de percepties van actoren. Dit onderdeel wordt pas in deze paragraaf in het kader van de netwerkanalyse besproken omdat percepties van actoren worden beïnvloedt door de institutionele context waarin actoren handelen. Daarnaast kiezen actoren op basis van percepties de strategieën die zij willen hanteren om bepaalde doelen te bereiken.

Actoren in samenwerkingsprocessen kijken op verschillende manieren naar problemen. Deze manier van kijken wordt in procesmanagement benadert met de term percepties. Percepties zijn werkelijkheidsdefinities of beelden waarmee actoren hun handelen zin geven. Percepties kunnen onderling sterk verschillen. Percepties zijn noodzakelijke voorwaarden voor actoren om aan het samenwerkingsproces mee te doen. Verschillen in percepties tussen actoren kunnen bestaan over de verwachte of bestaande probleemsituatie, de mogelijke situatie of de gewenste situatie (Koppenjan en Klijn, 2004:31).

Percepties kunnen veranderen als gevolg van interactie tussen actoren. Strategisch gedrag van actoren in het spel kan van invloed zijn op de percepties van andere actoren in het samenwerkingsproces. Ook het toetreden van nieuwe actoren met nieuwe percepties tot het samenwerkingsproces kan leiden tot een verandering in perceptie van andere actoren in het proces.

2.4.3.2 Strategieën en posities van actoren

Partijen in netwerken gedragen zich strategisch om hun eigen doelen te realiseren. Gedurende het gehele samenwerkingsproces kunnen actoren hiervoor diverse strategieën aanwenden:

‘Een strategie is een reeks van samenhangende handelingen van een actor waarmee hij zijn eigen ambities en handelingsmogelijkheden in verband brengt en koppelt aan de ambities en mogelijkheden van andere actoren’ (Klijn & Teisman, 1992:6)

Actoren evalueren hun strategie aan de hand van de gedragingen van andere actoren en de uitkomsten die zijn bereikt. In interactie komen nieuwe middelen, nieuwe relaties en nieuwe doelen naar voren die voor actoren interessant kunnen zijn. Om deze nieuwe doelen te behalen worden eerder gekozen strategieën aangepast (Teisman, 1992:87).

Koppenjan en Klijn (2004:49) beschrijven in hun boek de volgende vijf strategieën:

1. Go-alone strategieën
2. Conflicterende strategieën
3. Vermijden/ ontwijken als strategie
4. Samenwerkingsstrategieën
5. Faciliterende strategieën

Ad 1. Deze strategie is erop gericht dat een actor zijn eigen oplossing voor het geformuleerde probleem bij andere actoren probeert op te leggen. De strategische afhankelijkheden van de actor worden hierbij door de actor genegeerd. Een gevolg van deze strategie is dat het weerstand kan oproepen bij de andere actoren in het netwerk. Maar het is ook mogelijk dat de oplossing ondanks zijn eventuele nadelen wordt geaccepteerd.

Ad 2. Deze strategie houdt in dat actoren bepaalde oplossingen of beleidsmaatregelen proberen te voorkomen of tegen te houden. Het gaat hierbij vooral om oplossingen of beleidsmaatregelen die gewenst zijn door één actor.

Ad 3. Partijen die deze strategie hanteren bieden geen weerstand tegen een bepaalde oplossing om conflicten te vermijden. Deze partijen kenmerken zich door een passieve houding en gedragen zich ontwijkend en vermijdend ten opzichte van de probleemaanpak en probleemoplossing.

Ad 4. Wanneer actoren een coöperatieve strategie aanwenden erkennen ze de externe afhankelijkheden. Aan de hand van deze strategie proberen actoren andere partijen van hun maatregelen of oplossingen te overtuigen. Middels onderhandeling wordt getracht tot het gewenste resultaat te komen.

Ad 5. Wanneer deze strategie wordt gehanteerd dan wordt er ingezien dat het noodzakelijk is samen te werken met alle actoren om tot een gezamenlijk gedragen oplossing te komen. Centraal bij deze strategie staat het overbruggen van conflicten.

In plaats van strategieën spreekt Teisman (1992:55) van drie verschillende posities van waaruit actoren invloed kunnen uitoefenen in het netwerk. De positie kan worden bepaald door de middelen waarover een actoren beschikt maar ook door de beïnvloedingsambities van een actor. In verschillende netwerken kunnen actoren andere posities aannemen. De wisselwerking van actoren tussen de verschillende positie kan bevorderlijk zijn voor de besluitvorming.

Interactiepositie

Om te beginnen spreekt Teisman van de interactiepositie. Binnen deze positie staat interactie tussen verschillende actoren in het netwerk centraal. Alle actoren die deelnemen aan het besluitvormingsproces bevinden zich dus in deze positie. Deze positie kan worden gezien als een onderhandelingspositie. Met de inzet van verschillende middelen proberen actoren vanuit de interactiepositie invloed te krijgen op het verloop van de besluitvorming (Kräwinkel, 1997:70).

Prikkelpositie

De tweede positie die actoren aan kunnen nemen om invloed uit te oefenen binnen het netwerk is de prikkelpositie. Deze positie wordt vaak ingenomen door actoren die niet het meest zijn betrokken bij het samenwerkingsproces. Deze actoren zijn buitengesloten van directe beleidsontwikkeling en staan langs de zijlijn van het proces. Langs deze zijlijn kunnen ze met prikkels komen die het besluitvormingsproces beïnvloeden. Een prikkel kan het gedrag van actoren ontmoedigen of juist stimuleren. Gedrag kan bijvoorbeeld worden gestimuleerd door financiële prikkels of het vergeven van middelen die nodig zijn om een doel te bereiken. Actoren worden dus door incentives tot gewenst gedrag geprikkeld (Kräwinkel, 1997:71).

Interventiepositie

Naast de bovengenoemde twee posities bestaan in netwerken ook interventieposities. Deze positie wordt vaak ingenomen door actoren die over veel middelen beschikken. En als het ware boven andere actoren in het netwerk staan. Deze positie geeft actoren de mogelijkheid om middels ingrepen de patronen van interactie te beïnvloeden. Actoren in deze positie kunnen bijvoorbeeld de context waarbinnen de besluitvorming zich afspeelt beïnvloeden of ingrijpen tijdens het besluitvormingsspel (Teisman, 1992:61).

2.5 Samenvatting en analyse kader van onderzoek

In dit theoretisch kader zijn verschillende inzichten besproken die van belang zijn voor een onderzoek naar samenwerkingsprocessen tussen actoren in netwerken. Het hoofdstuk is begonnen met een bespreking van de verschuiving van *government* (hiërarchische sturing) naar *governance* (horizontale sturing). Vervolgens zijn er zes wereldwijde ontwikkelingen geschetst die verantwoordelijk zijn voor deze verschuiving. Deze verschuiving brengt veel veranderingen met zich mee ter verduidelijking zijn de verschillen tussen beide vormen van sturing in kaart gebracht. De overgang naar horizontale sturing betekent dat actoren steeds meer gaan samenwerken in netwerken. Maar wat zijn netwerken? En wat zijn de kenmerken van netwerken? Dit zijn twee vragen waarop dit theoretisch kader een antwoord biedt.

Omdat dit onderzoek zich richt op het samenwerkingsproces tussen diverse actoren in de Schilderswijk is de bestuurskundige netwerkanalyse van Koppenjan en Klijn uitvoerig besproken. Deze analyse vormt namelijk een overzichtelijk kader waar binnen dit onderzoek kan worden uitgevoerd. De volgende paragraaf gaat hier dieper op in. Naast een uitgebreide beschrijving van de actor-, proces/spel- en netwerkanalyse is er dieper ingegaan op middelen en afhankelijkheden tussen actoren in een netwerk. Aan de hand van deze verdieping is het mogelijk om relaties tussen actoren te typeren. Verder is er nog aandacht geven aan de percepties van actoren omdat deze erg bepalend zijn voor hun gedragingen in het samenwerkingsproces. Tot slot zijn de mogelijke strategieën en posities van actoren in samenwerkingsprocessen besproken. De besproken theoretische concepten in dit theoretisch kader maken het mogelijk om tot een analyse kader van onderzoek te komen.

2.5.1 Analysekader van onderzoek

Zoals naar voren is gekomen in hoofdstuk één richt dit onderzoek zich op de huidige samenwerkingsverbanden in de Schilderswijk die pogen de wijk te verbeteren. Ook wordt er gekeken naar de invloed van de discussie omtrent de Vogelaargelden op de werking van deze samenwerkingsverbanden. Voor de analyse van dit samenwerkingsproces is de bestuurskundige netwerkanalyse van Koppenjan en Klijn goed bruikbaar omdat er binnen deze analyse aandacht is voor actoren, besluitvorming en de context van het netwerk. Niet alle onderdelen van de bestuurskundige netwerkanalyse zijn gebruikt voor het analysekader van onderzoek. Zo is het onderdeel netwerkanalyse waar gekeken wordt naar de institutionele context van het netwerk buiten beschouwing gebleven. Dit onderzoek is namelijk meer gericht op percepties, afhankelijkheden en strategieën van actoren dan op de institutionele context van het netwerk.

Om een antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag en de daarbij behorende deelvragen is het van belang om de definitie van een aantal in dit onderzoek centraal staande begrippen te geven. Aan de hand van deze begrippen wordt de analyse van de onderzoeksresultaten opgebouwd in hoofdstuk vier:

Afhankelijkheden

Een reden voor samenwerking is dat actoren afhankelijk van elkaar zijn. Afhankelijkheden ontstaan wanneer een actor voor de oplossing van een probleem middelen nodig heeft die niet in zijn of haar bezit zijn. Om toegang te krijgen tot deze middelen moet deze actor gaan samenwerken met een actor die wel over deze middelen beschikt. Samenwerking is hiermee dus gebaseerd op afhankelijkheden tussen actoren.

Strategieën

Binnen een samenwerkingsproces kunnen betrokken actoren verschillende strategieën aanwenden om hun eigen doelen te bereiken. Eerder in dit hoofdstuk is de volgende definitie van een strategie gegeven: *‘Een strategie is een reeks van samenhangende handelingen van een actor waarmee hij zijn eigen ambities en handelingsmogelijkheden in verband brengt en koppelt aan de ambities en mogelijkheden van andere actoren’* (Klijn & Teisman, 1992:6). Door strategisch gedrag probeert een actor zijn belangen te koppelen aan de belangen van andere actoren. Dit kan bijvoorbeeld door conflicterend of coöperatief gedrag.

Percepties

Een perceptie betreft de visie van actoren. Het betreft de manier waarop actoren de wereld zien. Met welke bril wordt een bepaald probleem of probleemoplossing bekeken. De percepties van samenwerkende actoren kunnen sterk verschillen. De perceptie wordt beïnvloed door de omgeving en de achterban van de actor (de institutionele context).

Samenwerkingsproces

Een samenwerkingsproces is een proces waarin actoren samen aan de oplossing van een bepaald probleem werken. Aan een samenwerkingsproces nemen verschillende instanties deel. Samenwerking is meer dan alleen samen overleggen. Samenwerking betekent ook dat er afspraken worden gemaakt tussen actoren hoe de oplossing van het probleem handen en voeten wordt gegeven. Tevens worden de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de betrokken actoren besproken en gezamenlijk vastgelegd.

Actoranalyse

Dit onderzoek begint met een uitgebreide actoranalyse. Beginnende bij de probleemdefinitie wordt bekeken wat de problemen zijn die de Schilderswijk tot een achterstandswijk maken.

Deze probleemdefinitie wordt beschreven aan de hand van de percepties van verschillende actoren in de wijk. Hoe ziet men de problemen in de wijk en de aanpak van deze problemen. Hoe kunnen gelden het beste worden ingezet om de probleemwijk te veranderen in een prachtwijk. Vervolgens is het van belang om te kijken in hoeverre deze percepties met elkaar overeenkomen of verschillen. Daarna wordt bekeken welke actoren betrokken zijn bij het verbeteren van de wijk. Welke actoren zijn actief en welke actoren zijn belangrijk voor het realiseren van oplossingen etc. Ook worden in deze fase de posities van de betrokken actoren bepaald aan de hand van de bestaande afhankelijkheidsrelaties. Dit wordt gedaan op basis van de beschikbare middelen van actoren. Tabel 2.4 en 2.5 vormen de basis voor de typering van de relaties tussen de actoren.

In tabel 2.3 zijn de verschillende onderdelen van een actoranalyse te zien. Om een antwoord te kunnen geven op de centrale vraag van dit onderzoek zijn de in de onderstaande tabel weergegeven vragen uit de actoranalyse geselecteerd. Deze vragen vormen de basis van de gehanteerde interviewvragenlijsten. Deze vragen spelen een belangrijke rol voor het verkrijgen van inzicht in de context van het probleem.

Tabel 2.8 Centrale interviewvragen actoranalyse

1.Probleemdefinitie 2.Betrokken actoren 3. Percepties van actoren 4. Positie van de actor in het netwerk	1.Hoe ziet de huidige situatie van het probleem eruit? 2.Welke actoren zijn belangrijk om een oplossing voor het probleem te kunnen realiseren en welke actoren zijn actief bij de aanpak van het probleem? 3. Wat voor percepties hebben actoren ten opzichte van het probleem, de probleemaanpak en de andere betrokken actoren? 4. Wat zijn de posities van de actoren ten opzichte van het probleem, en wat zijn de posities van de actoren ten aanzien van de aanpak van het probleem?
---	--

Proces/spel analyse

Wanneer bekend is welke actoren betrokken zijn bij de verbetering van de leefsituatie in de Schilderswijk. En wanneer de posities van deze actoren aan de hand van hun beschikbare middelen is bepaald. Is het tijd om in kaart te brengen waar zich de belangrijkste samenwerkingsarena's bevinden. Welke actoren zijn hierbij betrokken en nemen de meest prominente posities in. Is er sprake van verschillende arena's of vinden alle besluiten tussen dezelfde actoren op dezelfde plek plaats.

Binnen deze analyse wordt er ook gekeken naar de stagnaties en doorbraken in het proces. Wanneer verliep het samenwerkingsproces in de Schilderswijk voorspoedig en wat voor redenen zijn hiervoor aan te dragen. Wat voor invloed heeft de discussie omtrent de Vogelaargelden op het samenwerkingsproces. Heeft deze discussie bijgedragen aan een stagnatie of doorbraak. Welke actoren zijn verantwoordelijk voor de stagnaties en doorbraken in het samenwerkingsproces. Is er gebruikt gemaakt van de besproken strategieën door actoren. Welke strategieën gebruiken actoren om van de probleemwijk een betere wijk te maken. Welke strategieën worden er gebruikt als het gaat om samenwerken tussen verschillende actoren. Bevinden de betrokken zich in een prikkel, interventie- of interactiepositie of is dit wisselend. In hoeverre zijn de gehanteerde strategieën van invloed geweest op het samenwerkingsproces. Voor dit onderzoek is de vormen de volgende vragen (tabel 2.9) uit de proces/spel analyse de basis van de gehanteerde interviewlijsten.

Tabel 2.9 Centrale interviewvragen proces/spel analyse

1. Stel de belangrijkste samenwerkingsarena's vast	1. In welke arena's worden de belangrijkste beslissingen ten aanzien van de probleemoplossing genomen? En welke actoren zijn hierbij betrokken?
2. Analyse voortgang van het samenwerkingsproces	2. Welke belangrijke stagnaties en doorbraken kent het samenwerkingsproces? En wat zijn hiervan de oorzaken?

2.6 Methodische verantwoording

De uitvoering van dit onderzoek wat zich richt op het samenwerkingsproces tussen actoren binnen de Schilderswijk kan worden opgesplitst in drie delen, te weten de voorbereiding, de interviews en observaties en de analyse van het onderzoeksmateriaal.

2.6.1 Voorbereiding van het onderzoek

Door mijn stage bij welzijnsorganisatie Clubhuizen de Mussen in de Schilderswijk ben ik geïnteresseerd geraakt in de wijkaanpak van de Schilderswijk. Mijn plek bij De Mussen gaf mij de kans om informele gesprekken aan te gaan met bewoners en andere instanties werkzaam in de Schilderswijk. Door deze gesprekken raakte ik geïnteresseerd in het krachtwijkenproject van minister Vogelaar mede omdat de Schilderswijk was geselecteerd als één van de veertig wijken.

Vervolgens ben ik me gaan verdiepen in de geschiedenis van de wijkaanpak in de Schilderswijk en de problemen die daar heersen. Daarnaast heb ik me ingelezen over het gehele krachtwijkenproject. Toen is al snel de afbakening van het onderwerp naar samenwerkingsprocessen in netwerken gemaakt. Deze afbakening gaf mij de kans om gericht op zoek te gaan naar relevante theorieën waarmee een samenwerkingsproces goed geanalyseerd kon worden.

Tijdens de voorbereiding heb ik bovendien diverse overleggen en conferenties bijgewoond waar gesproken werd over de invulling en het verloop van het krachtwijkenproject. Tijdens deze overleggen en conferenties heb ik veel informele gesprekken gevoerd met aanwezigen. Hierdoor kwam ik erachter welke personen zich bezighouden met het krachtwijkenproject in de Schilderswijk. Aan de hand van deze informatie ben ik interviews in gaan plannen met deze personen.

Tijdens de voorbereiding van het onderzoek zijn er informele gesprekken gevoerd, relevante documenten bestudeerd, relevante theorieën gezocht en interviews gepland.

2.6.2 Interviews en observaties

Dit onderzoek kan worden gezien als een kwalitatief onderzoek. Dit onderzoek gaat namelijk in op de achterliggende percepties, motivaties, wensen en behoeften van mensen. Zo worden zowel de bewuste als de onbewuste motivaties van de doelgroep achterhaald (Right Marktonderzoek, 2008) Volgens Heldens & Reysoo (2001:2) is een interview met een interviewgide een uiterst geschikte techniek voor een kwalitatief onderzoek. Tijdens een interview met een interviewgide is het namelijk mogelijk om op een inductieve manier de sociale werkelijkheid te construeren. Een interview met interviewgide geeft de onderzoeker de kans om de sociale werkelijkheid te bestuderen vanuit het perspectief van de geïnterviewden.

Om deze reden heb ik ter voorbereiding van de geplande interviews een interviewgide opgesteld in plaats van een gestandaardiseerde vragenlijst. Een interview met een guide is formeler en meer gestructureerd dan een vrije conversatie maar minder formeel en gestructureerd dan een interview met een gestandaardiseerde vragenlijst (Heldens & Reysoo, 2002:1)

De gehanteerde interviewgide is onderverdeeld in drie onderdelen: algemene vragen, vragen gericht op de actoranalyse en vragen gericht op de proces/spel analyse. In totaal zijn er 16 diepte interviews ² gehouden aan de hand van deze interviewgide. Alle zestien interviews zijn opgenomen met een taperecorder en volledig uitgewerkt. De 16 respondenten zijn uitgezocht op relevantie voor het onderzoek. Zo is getracht een zo breed mogelijk areaal van respondenten bereid te krijgen voor een interview. Naast deze 16 diepte interviews zijn er ook in deze fase van het onderzoek tientallen informele gesprekken gevoerd hoofdzakelijk met bewoners uit de Schilderswijk. Behalve de interviews en informele gesprekken stond deze onderzoeksfase in het teken van observatie. Volgens Heldens & Reyssoo (2001:1) zijn observaties er in eerste instantie op gericht om inzicht te krijgen in de onderzochte situatie. Ten tijde van het onderzoek heb ik diverse overleggen en informatiebijeenkomsten ³ tussen instanties in de Schilderswijk bijgewoond. Tijdens deze overleggen en informatiebijeenkomsten heb ik de houding en de rol van de betrokkenen geobserveerd. Gedurende het observeren zijn veld aantekeningen gemaakt.

2.6.3 Analyse van het onderzoeksmateriaal

Het onderzoek heeft erg veel onderzoeksmateriaal opgeleverd. Naast de uitwerkingen van de diepte interviews en de observatieaantekeningen bestond de onderzoeksdata uit diverse documenten en publicaties die terug te vinden zijn in de literatuurlijst.

Uiteindelijk is al het onderzoeksmateriaal geanalyseerd door bepaalde stukken te voorzien van trefwoorden. Doordat de gehanteerde interviewgide was gebaseerd op de elementen van de bestuurskundige netwerkanalyse waren de centrale trefwoorden snel gevonden.

Bij analyses gaat het om het vinden van patronen, relaties en betekenissen. Aan de hand van de trefwoorden is het onderzoeksmateriaal geordend waardoor patronen, relaties en betekenissen zichtbaar zijn gemaakt.

2.6.4 Beperkingen van het onderzoek

Ondanks de grote hoeveelheid informatie uit verschillende bronnen, moet altijd voorzichtig worden omgegaan met het trekken van conclusies uit het onderzoeksmateriaal. In deze paragraaf komen enkele beperkingen van dit onderzoek aan bod.

1. Subjectiviteit

Om te beginnen is dit onderzoek een voorbeeld van een kwalitatief onderzoek. Kwalitatieve onderzoeken worden vaak als te subjectief gezien omdat diepte interviews ingaan op de meningen van de respondenten. Daarnaast worden er in vergelijking met kwantitatief onderzoek veel minder interviews afgenomen. Hierdoor neemt de objectiviteit en representativiteit van het onderzoeksmateriaal af. Dit is echter binnen dit onderzoek ondervangen door triangulatie toe te passen. Triangulatie houdt in dat een probleem vanuit meerdere invalshoeken wordt bekeken. Een vraag kan bijvoorbeeld op drie manieren onderzocht worden. Wanneer de drie manieren hetzelfde resultaat opleveren gaat men ervan uit dat het resultaat valide is. Triangulatie kan middels verschillende methoden worden toegepast. Op dit onderzoek is datatriangulatie en methode triangulatie van toepassing (Verdonk & Kok, 2005).

Van datatriangulatie is sprake omdat er voor dit onderzoek verschillende type data is gebruikt: interviewdata door interviews met sleutelfiguren, observatieaantekeningen, notulen van vergaderingen en publicaties en rapporten. Van methode triangulatie is sprake omdat er

² De namen van de geïnterviewden zijn terug te vinden in Bijlage 1.

³ De bijgewoonde vergaderingen en overleggen zijn terug te vinden in Bijlage 2.

verschillende onderzoeksmethodes zijn gebruikt. Er is geobserveerd, geïnterviewd en literatuur onderzoek gedaan.

2. Weinig representatief

Omdat dit onderzoek slechts gericht is op één van de veertig wijken, de Schilderswijk is er sprake van een *single case study*. Een case studie is een uitgebreide beschrijving van één geselecteerd gebied of onderdeel van een project (Verdonk & Kok, 2005). Een case studie wordt vaak gezien als te weinig representatief. Doordat dit onderzoek slechts gericht is op de Schilderswijk is het moeilijk om generalisaties te maken die ook gelden voor de andere 39 krachtwijken. Ondanks deze veelbesproken beperking van een 'single case study'-onderzoek is dit onderzoek gebaseerd op één case. Hiervoor is gekozen omdat een 'single case study' de onderzoeker de mogelijkheid geeft om een uitgebreide beschrijving te maken van de case omdat de onderzoeker zich slecht hoeft te concentreren op één gebied. Een diepgaand onderzoek waarin één case centraal staat levert gefundeerde bevindingen op voor die case.

3 Van probleemwijk naar prachtwijk

3.1 Inleiding

Het doel van deze scriptie is het verkrijgen van inzicht in de manier waarop verschillende partijen met elkaar samenwerken om probleemwijken om te vormen tot betere wijken. Dit hoofdstuk gaat in op de samenwerking tussen verschillende actoren in de Schilderswijk aan de hand van twee van de drie verschillende onderdelen van de bestuurlijke netwerkanalyse, te weten de actoranalyse en de proces- spelanalyse. Deze onderdelen zijn besproken in hoofdstuk twee. Alvorens de beschrijving van het samenwerkingsproces in de Schilderswijk te geven, wordt de achtergrond van het prachtwijkenplan geschetst.

3.2 Achtergrond project ‘Van probleemwijk naar prachtwijk’

De aandacht voor wijkaanpak is begonnen toen de heer Winsemius van de VVD in 2006 voor de tweede keer minster werd van VROM (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer). Volgens geïnterviewden is hij degene geweest die veel publiciteit heeft gegeven aan dit onderwerp, waardoor het hoog op de politieke agenda is gekomen (Interviews, 2008). Hiermee is het hele idee van de krachtwijken dus eigenlijk een voortzetting van de oorspronkelijke plannen van de VVD. In het huidige kabinet is de VVD echter niet vertegenwoordigd. Uit interviews (Interviews, 2008) blijkt dat de aandacht voor probleemwijken wordt gedragen door alle partijen. Binnen het huidige regeerakkoord is de wijkaanpak een belangrijk speerpunt. Veertig probleemwijken moeten prachtwijken worden. Vogelaar is benaderd en aangesteld tot programmaminister (Interviews, 2008).

Minister Vogelaar heeft vervolgens veertig wijken in 18 steden geselecteerd. Deze veertig wijken zijn geselecteerd op basis van de negatieve scores op een schaal van sociale en fysieke indicatoren. Zowel de fysieke woonomgeving als het voorzieningenniveau is in deze veertig wijken laag. Grotendeels is er in de wijken naast fysieke problematiek ook sprake van sociale problematiek (Kracht in de Wijken, 2008). Zo is er in deze wijken sprake van geringe veiligheid, weinig werkgelegenheid en hoge werkeloosheid, veel schooluitval, taalachterstanden, veel schulden en persoonlijke problemen.

Het idee is dat de gemeenten zich bezighouden met het opstellen van Wijkactieplannen (WAP), uit deze actieplannen moeten uiteindelijk de prachtwijken voortkomen. Het kabinet kiest voor een brede aanpak waarbij een gecombineerde aanpak van problemen centraal staat. Het kabinet (VROM 2008A) wil per aangewezen wijk inzetten op de volgende vijf speerpunten:

1. Wonen en woonomgeving
2. Werken en ondernemerschap
3. Leren en opgroeien
4. Integratie en sociale samenhang
5. Veiligheid

Volgens het ministerie van VROM is een belangrijke succesfactor dat op alle punten tegelijkertijd verbeteringen worden gerealiseerd. Het ministerie vindt het belangrijk dat alle inspanningen in onderlinge samenhang worden bekeken (Kracht in de Wijken, 2008). VROM geeft het thema inburgering hierin een centrale rol. Taalachterstanden zorgen er namelijk voor dat mensen worden belemmerd om optimaal te kunnen deelnemen in onze samenleving.

Het Rijk wil een rol gaan vervullen als aanjager en als inspirator. Als partner bij de aanpak van problemen in de aandachtswijken pretendeert het Rijk vooral een servicegerichte opstelling te hebben (Actieplan Krachtwijken, 2007:8).

3.2.1 Financiering van de wijkaanpak

‘De ambitieuze plannen van minister Vogelaar om 40 probleemwijken uit het slop te halen, hebben de gemoederen flink beziggehouden. Niet in de laatste plaats omdat het kabinet lijkt af te haken als het om financiële toezeggingen gaat. Gemeenten, woningcorporaties en burgers voelen zich in de steek gelaten’ (Waagmeester, 2008).

Over de financiering van de actieplannen van de veertig wijken is het ministerie in overleg met de woningcorporaties. Het kabinet heeft aan de corporaties gevraagd mee te werken aan de totstandkoming van een publiek investeringsfonds wat beheerd zal worden door de minister van Wonen Wijken en Integratie (WWI), gemeenten en woningcorporaties. De minister heeft hierover de eindverantwoordelijkheid. Het is de bedoeling dat dit fonds per jaar gevoed wordt met 750 miljoen over een tijdsbestek van vier jaar (Actieplan Krachtwijken, 2007:14). Dit geld moet via de corporaties van buiten de veertig wijken vloeien naar de corporaties die in de veertig wijken actief zijn (Meerhof, 2008).

Opvallend hieraan is dat het Rijk in eerste instantie zelf geen geld vrijmaakt voor dit fonds. In het regeerakkoord is afgesproken dat de wijkaanpak volledig door de corporaties moet worden gefinancierd. Uit interviews (Interviews, 2008) komt naar voren dat veel partijen in Nederland van mening zijn dat de woningbouwcoöperaties over veel te veel geld beschikken:

‘Er werd al jarenlang gesproken over het geld van de coöperaties’ (Interview Second VROM, 2008).

De corporaties hebben in het verleden veel rijksgeld gekregen. Er is de laatste jaren steeds meer een opwaartse lijn in het vermogen van de corporaties te zien (Interviews, 2008). Vooral de PVDA vindt dat de aanpak van probleemwijken moet worden gefinancierd door corporatiegelden. Dit is de reden geweest waarom het Rijk zelf geen geld wilde investeren in de aanpak van de probleemwijken. Zo is minister Vogelaar de onderhandelingen met de woningcorporaties ingegaan zonder geld van het Rijk.

3.2.2 Onderhandelingen met de woningcorporaties

De onderhandelingen met de woningbouwcorporaties hebben zowel op Rijksniveau als gemeentelijk niveau plaatsgevonden.

Onderhandelingen op Rijksniveau

Minister Vogelaar is gestart met de onderhandelingen met de woningcorporaties op Rijksniveau. Interviews laten zien dat zij zich in een moeilijke positie bevond omdat ze minister was van een portefeuille waarvoor het Rijk zelf geen geld had vrijgemaakt.

Een complicerende factor later in de onderhandelingen hierbij werd dat minister Bos de corporaties vennootschapsbelasting op wilde leggen waar corporaties eerst van waren vrijgesteld. Door het kabinet is besloten om die vennootschapsbelasting per januari 2008 in te voeren. Het volgende citaat laat zien dat er binnen VROM in eerste instantie erg positief op deze belastingheffing werd gereageerd:

‘Wij dachten allemaal: “ dit is prachtig want er komen op deze manier gelden binnen van de coöperaties voor de wijkaanpak” (Interview Segond VROM, 2008).

Maar nee, het geld was bedoeld voor de staatskas en niet voor de financiering van de wijkaanpak. Pieter Winsemius, de bedenker van het wijkenplan geeft in een interview met het NRC Handelsblad (NRC, 12 juli 2008) aan dat toen hij minister was van VROM, de woningcorporaties in grote meerderheid aangaven geld over te hebben voor het vervullen van een maatschappelijke rol. Het was als het ware al een ‘rollende kar’. Het kabinet heeft volgens Winsemius dit aanbod van de corporaties door de instelling van een vennootschapsbelasting genegeerd. Het is, aldus Winsemius niet logisch om naast een vennootschapsbelasting nog meer geld te eisen van deze partij voor maatschappelijke investeringen.

De onderhandelingen tussen het Rijk en de corporaties zijn moeizaam verlopen. De corporaties hebben zich verzet tegen de plannen van het Rijk, die van mening zijn dat de volledige kosten van het krachtwijkenproject door de corporaties moet worden betaald. Minister Vogelaar heeft nachtenlang met de corporaties om tafel gezeten. Maar de partijen kwamen niet tot een goede oplossing. Minister Vogelaar erkent dat de onderhandelingen met de corporaties te lang hebben geduurd. Telkens kwam het afgesproken bedrag niet op tafel (Algemeen Dagblad, 2008).

In het Algemeen Dagblad van dinsdag 25 maart 2008 worden deze onderhandelingen als volgt beschreven:

‘Het afgelopen jaar bestond voor Vogelaar vooral uit ruziemaken met woningcorporaties, gemeenten en zelfs met haar collega Bos van Financiën. Met allemaal voerde ze meer dan stevige gesprekken. De bewindsvrouw heeft het niet over ruzie, zij spreekt liever van het in gang zetten van een proces’ (AD, 2008)

Uiteindelijk heeft minister Vogelaar als oplossing besloten om de woningbouwcorporaties een heffingsregeling op te leggen. Uit interviews komt naar voren dat deze heffingsregeling nu in de maak is.

Onderhandelingen op gemeentelijk niveau

Ook zijn er op gemeentelijk niveau onderhandelingen tussen de wethouders en de plaatselijke corporaties (Meerhof, 2008). De wethouders beseften dat ze op zichzelf waren aangewezen want de bedragen die minister Vogelaar in eerste instantie noemde bleken veel minder hoog dan verwacht. Allerlei afspraken en plannen die al vóór de Vogelaargelden in beeld waren tot stand waren gekomen, werden nu als geschaard onder het kopje ‘Vogelaargeld’ (Meerhof, 2008).

De gemeente Den Haag heeft onderhandeld met Vestia, Haagwonen en Staedion. Deze onderhandelingen zijn goed verlopen volgens vertegenwoordigers van corporatie Haagwonen en de gemeente Den Haag (Interviews, 2008) Er bestonden wel misverstanden over investeringsgeld en nettogeld. Zo spraken de corporaties over investeringsgeld. De corporaties wilden geld investeren maar een investering levert na tien jaar pas geld op. De gemeente heeft aangegeven dat het om nettogeld gaat. Het gaat dus niet om geld wat de corporaties er na tien jaar weer uit kunnen halen (Interviews, 2008).

Uiteindelijk hebben de partijen in Den Haag financiële afspraken gemaakt die voor tien jaar zijn vastgelegd in de Raamovereenkomst Investeringsprogramma Krachtwijken. Deze raamovereenkomst is vastgesteld op basis van de vier wijkactieplannen (WAP) van de gemeente Den Haag. Het gaat hier om een overeenkomst tussen de gemeente Den Haag en de woningcorporaties: Haagwonen, Staedion en Vestia. Zowel de raamovereenkomst als de

wijkactieplannen komen verderop in dit hoofdstuk aan de orde. Toen de raamovereenkomst was vastgesteld bleek dat er nog niet genoeg geld was. De gemeente en de coöperaties hebben toen aangegeven dat het Rijk ook mee moest betalen. Dit komt naar voren uit het volgende citaat:

‘De gemeente en de woningcorporaties hebben inmiddels gezegd wij gaan dit doen mits het Rijk geld bijdraagt zodat wij de plannen waar kunnen maken’ (Interview Van El, Haagwonen, 2008).

De gemeenten hadden ook altijd verwacht dat er Rijksgelden zouden zijn. Andere partijen pikken het niet dat er geen Rijksgeld is (Interviews, 2008).

Pas in april 2008 heeft minister Vogelaar het voor elkaar gekregen dat het Rijk 300 miljoen voor een periode van drie jaar heeft vrijgemaakt voor de veertig wijken. Hiervan is 25 miljoen beschikbaar voor de vier wijken in Den Haag. Het zijn de gemeenten die dit geld tot hun beschikking krijgen. Winsemius is van mening dat dit Rijksgeld te laat is vrijgekomen. Op deze manier is de vaart uit het proces gehaald (NRC, 12 juli 2008). Wethouder Bert Van Alphen (Welzijn, Volksgezondheid, Emancipatie Gemeente Den Haag) geeft aan dat hij de gelden die van het Rijk afkomstig zijn te beperkt vindt. ‘Het is maar 25 miljoen voor twee jaar’ (Interview, 2008).

3.3 Schilderswijk: één van de veertig geselecteerde wijken

Een van de veertig geselecteerde wijken is de Schilderswijk in Den Haag. De Schilderswijk kan worden gezien als een bijzondere Haagse wijk die is gebouwd in de tweede helft van de negentiende eeuw. *‘We zijn al veertig jaar bezig met herstructurering in de Schilderswijk’* Dit heeft volgens van der Drift van de Gemeente Den Haag (Interview, 2008) allemaal nog niet veel geholpen. Dit blijkt ook uit analyses van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

De Schilderswijk staat al heel lang in de top tien van de armste wijken in Nederland. De inkomens van de inwoners zijn laag en er heerst een hoge werkeloosheid. Daarnaast is de doorstroom van mensen in de Schilderswijk erg hoog:

‘Als mensen het weer wat beter krijgen dan verlaten ze vaak de Schilderswijk’ (Van Loon, 2008).

Ruim 85 procent van de inwoners van deze wijk is van buitenlandse afkomst. Het zijn met name Turken, Marokkanen en Surinamers die in de Schilderswijk wonen. De oppervlakte van de wijk is 149 hectare en negentig procent van de woningen in de wijk is in bezit van corporatie Haag Wonen (VROM, 2008).

Binnen de gemeente was de Schilderswijk een beheerwijk: vanuit de fysieke en sociale hoek was er weinig aandacht voor de Schilderswijk. Hoornstra, directeur Haagwonen (2008:27) geeft aan dat je als probleemwijk nooit beheerwijk moet worden dan trekt iedereen zijn handen ervan af. ‘Je krijgt bijvoorbeeld geen stedenbouwkundige of projectleider meer’ (Hoornstra Haagwonen, 2008:27).

Toen minister Vogelaar de Schilderswijk aanwees als één van de veertig krachtwijken was de gemeente hier in eerste instantie niet blij mee (Interviews, 2008). De gemeente Den Haag heeft toen een brief geschreven naar het ministerie van VROM met daarin het verzoek om Rustenberg Oostbroek op te nemen als één van de veertig krachtwijken in plaats van de Schilderswijk. Vanuit VROM is er niets met deze brief gedaan omdat de Schilderswijk toch werd aangewezen (Interviews, 2008).

3.3.1 Geschiedenis van de wijkaanpak in de Schilderswijk

Wegens een groot aantal problemen in de Schilderswijk die door fysieke ingrepen niet konden worden opgelost, kwam de gemeente in de jaren negentig met ‘de sociale wijkaanpak’. Dit betekende dat er meer aandacht kwam voor de sociale cohesie in de buurt. Bewonersinitiatieven werden gesubsidieerd, er werden maatregelen getroffen om de sociale veiligheid te vergroten en de vervuiling tegen te gaan. Tevens werden er in de Schilderswijk een leerwerkbank, een volksbuurtmuseum, een hamam, een buurtzwembad en een buurtbeheerbedrijf gevestigd. Ondanks deze vernieuwde inzet door de gemeente bleven de problemen in de Schilderswijk bestaan. De wijk bleef een vestigingsgebied voor nieuwe migranten uit steeds meer verschillende landen. Deze situatie is niet bevorderlijk voor de sociale cohesie in een wijk (Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing (KEI), 2008). De sociale wijkaanpak was er juist op gericht om de sociale cohesie in de wijk te bevorderen. Investerings in de sociale cohesie van een buurt kunnen ervoor zorgen dat mensen meer verbonden raken met de buurt. Wanneer mensen meer verbonden raken met hun buurt betekent dit ook dat men eerder geneigd is om zich in te zetten voor de verbetering van de buurt (Interviews, 2008).

Begin 2000 is de Schilderswijk nog altijd één van de armste wijken in Nederland met veel overlast van groepen jongeren, drugsoverlast en overlast van illegale bewoning. In 2004 trok corporatie Haag Wonen aan de bel. De corporatie wilde harde afspraken met gemeente Den Haag over investeringen in de Schilderswijk. Haag Wonen kampte met het gevoel dat de aandacht van de gemeente voor de problemen in de Schilderswijk verslapte. Wethouder Marnix Norder heeft toentertijd in een interview aangegeven dat hier geen sprake van was. Door aan de bel te trekken heeft Haag Wonen in 2004 de rol van beheerder en buurtontwikkelaar op zich genomen (KEI, 2008).

In 2006 in het kader van het project sociale herovering van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is twee miljoen vrijgemaakt voor de verbetering van de leefbaarheid en de veiligheid in de Schilderswijk. Dit geld is binnen de Schilderswijk en Transvaal geïnvesteerd in het project Pleinenlint. Het idee achter dit project was dat er vanuit pleinen kan worden ingezet op het positief beïnvloeden van buurtbewoners richting sociale cohesie werk en scholing.

Volgens geïnterviewden (Interviews, 2008) wordt de Schilderswijk nog steeds bevoogd door mensen die er werken in plaats van door mensen die er wonen. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van het volgende citaat:

‘De wijk wordt als het ware bij elkaar gehouden door mensen die er werken in plaats van mensen die er wonen. De mensen die er wonen zijn er niet van. De mensen zijn er zelf niet van. Je moet er als bewoner weer van zijn. We moeten langs die weg eruit komen’

(Interview van der Drift Gemeente Den Haag, 2008)

Hiermee wordt gesuggereerd dat de mondigheid en betrokkenheid van de bewoners zou moeten groeien. Ondanks de aandacht voor sociale wijkaanpak is het met de sociale cohesie in de Schilderswijk nog slecht gesteld. Middels de vijf bovengenoemde speerpunten van het huidige kabinet wil men proberen de Schilderswijk om te toveren tot een prachtwijk in een periode van tien jaar.

3.4 Schilderswijk: samen werken aan een prachtwijk

De centrale doelstelling van de aanpak van de krachtwijken is om samen met alle betrokkenen de Schilderswijk om te vormen tot een wijk waar mensen kansen hebben en weer graag willen wonen (Actieplan Krachtwijken, 2007:10). In de Schilderswijk is sprake van een stapeling van problemen die volgens het kabinet in samenhang moeten worden aangepakt. Om de

samenwerking tussen diverse actoren in de wijk te bevorderen heeft het Rijk de wijkactieplannen (WAP) bedacht. Een wijkactieplan is een plan voor de wijk wat samen met bewoners en instanties in de wijk is bedacht:

‘Het wijkactieplan wordt opgesteld in samenwerking tussen gemeente en relevante lokale spelers op basis van een gedegen gezamenlijke probleemanalyse’ (Actieplan Krachtwijken, 2007:10)

De invulling van de probleemaanpak wordt dus niet eenzijdig opgelegd door het Rijk of de gemeente. Er wordt in samenwerking met zoveel mogelijk partijen in de wijk invulling gegeven aan het WAP, waarbij de gemeente de regierol heeft.

In deze scriptie ligt de aandacht op het samenwerkingsproces tussen verschillende actoren in de Schilderswijk. De samenwerking tussen de actoren om te komen tot een wijkactieplan vormt een belangrijke bron voor analyse. Om deze reden wordt in de onderstaande paragrafen dieper ingegaan op de inhoud van het WAP van de Schilderswijk. Daarnaast wordt bekeken wie de centrale spelers zijn geweest in het totstandkomingsproces van dit WAP.

3.4.1 Het proces naar een WAP voor de Schilderswijk

Het WAP van de Schilderswijk heeft de benaming ‘Verdrag van de Schilderswijk’ gekregen. Samen met bewoners en ruim twintig betrokken organisaties heeft de gemeente het verdrag van de Schilderswijk opgesteld. In het verdrag van de Schilderswijk staat omschreven dat via informele netwerken van bewoners en professionals de gemeente heeft gevraagd om een agenda van de toekomst (Verdrag van de Schilderswijk, 2007:2). Dit geeft het beeld dat de gemeente de trekker is geweest van de samenstelling van het WAP in de Schilderswijk. Uit interviews komt echter naar voren dat Haag Wonen ook een belangrijke rol heeft gespeeld in het opstellen van het Verdrag van de Schilderswijk:

‘Haag Wonen is trekker geweest in het Wijkactieplan, dat is opgesteld met de gemeente en een veelheid van andere partijen (Hoorstra Haagwonen: 2008).

‘Petra van der Werf van Haagwonen heeft met twintig partners gesproken’ (Interview Van El Haagwonen, 2008).

Geïnterviewden (Interviews, 2008) geven aan dat het proces in de Schilderswijk, om het WAP samen te stellen, erg bijzonder is geweest. Er is namelijk door een grote verscheidenheid aan partijen gewerkt aan de invulling van het Verdrag. De gemeente heeft samen met Haagwonen ruim twintig partners gesproken. Aan deze partners is gevraagd of ze mee wilden doen met het proces om tot een WAP te komen. Iedereen was hier erg positief over aldus een medewerker van Haagwonen. De gesproken partners zijn vervolgens aangewezen als strategische partners. In onderstaande tabel staan de strategische partners vermeld.

Tabel 3.1 Strategische partners in de Schilderswijk

1. Haagwonen (Woningcorporatie)	14. STIOM
2. Gemeente Den Haag	15. Bureau Jeugdzorg
3. Arcade (woningcorporatie)	16. Jeugd Interventie Team
4. Staedion (woningcorporatie)	17. Kamer van Koophandel
5. Politie Haaglanden	18. Stichting Winkels en Bedrijven
6. Reclassering	19. Welzijnsorganisatie Zebra
7. Haagse Hogeschool	20. Raad voor Kinderbescherming
8. Middelbare Scholen	21. Openbaar Ministerie
9. Koepel lagere Scholen	22. GGD En gezondheidscentra
10. Meavita	23. Stichting Wijkbeheer
11. Welzijnswerk Schilderswijk	24. Centrum van Jeugd en Gezin
12. Stichting Boog	25. Culturalis
13. RG-consultants	
Bron: Verdrag van de Schilderswijk, 2007	

Naast de actoren die staan vermeld in tabel 3.1 bestaan er nog tal van andere organisaties, stichtingen en instellingen in de wijk die zich met de aanpak van problemen in de wijk bezighouden. Zo zijn er bijvoorbeeld nog diverse zelfstandige welzijnsorganisaties werkzaam in de Schilderswijk. Verder houden de bibliotheek, Stad en Kerk (STEK) en Parnassia zich bezig met diverse projecten in de Schilderswijk. Tevens bestaan er een aantal vitale netwerken in de Schilderswijk. Dit zijn levendige netwerken die bestaan uit bewoners van de Schilderswijk die vaak bij elkaar komen. Deze actoren zijn geen strategische partners in het verdrag. Uit interviews komt naar voren dat de strategische partners zijn benoemd door Haagwonen. In het verdrag staat wel aangegeven dat tijdens de uitvoering van het proces nog niet genoemde partners zich aan kunnen sluiten, de lijst is dus nog niet compleet (Verdrag van de Schilderswijk, 2007:2).

In de gesprekken met de partners zijn een groot aantal problemen in de Schilderswijk benoemd. Na de gesprekken zijn thema's opgesteld: wat zijn de belangrijkste onderwerpen. Met de vaststelling van deze thema's is rekening gehouden met de vijf speerpunten van minister Vogelaar.

3.4.2 Visies op de problemen in de Schilderswijk

Naast de problemen die worden opgesomd in het Verdrag van de Schilderswijk zijn er voor dit onderzoek ook interviews gedaan waaruit naar voren is gekomen welke problemen er spelen in de Schilderswijk. Met behulp van interviews is geanalyseerd of de problemen die worden genoemd in het Verdrag van de Schilderswijk ook als de belangrijkste problemen worden ervaren door organisaties en bewoners in en om de wijk. De volgende onderverdeling van geïnterviewden kan worden gemaakt: mensen die werkzaam zijn bij de Gemeente, welzijnsorganisaties, woningbouwcorporaties, scholen en bewonersorganisaties. Ook bewoners zijn gevraagd naar de problemen in de wijk. De onderstaande citaten komen uit deze interviews.

Opvallend aan de interviewgegevens is dat de visies van de instanties en bewoners veelal in het verlengde van elkaar liggen. Zo zijn de meeste van de genoemde problemen het gevolg van het gebrek aan sociale samenhang in de Schilderswijk:

‘Mensen leven naast elkaar in plaats van met elkaar’ (Interview Dahoe, Stichting Boog, 2008)

‘Mensen moeten elkaar meer respecteren’ (Interview bewoner, 2008)

‘Etniciteiten onderling staan nog teveel tegenover elkaar’ (Interview bewoner, 2008)

Ondanks de aandacht van de gemeente voor het verbeteren van de sociale cohesie in de Schilderswijk middels de ‘sociale wijkaanpak’ voelen veel mensen zich niet verbonden met de wijk. Geïnterviewden geven aan dat dit bijdraagt aan de verloedering van de wijk (Interviews, 2008). ‘Zo is er in vergelijking met vroeger veel meer sprake van vernielingen van de openbare ruimte’ (Interviews, 2008). Daarnaast draagt het gebrek aan sociale samenhang bij aan de gebrekkige inburgering van nieuwkomers. Door deze gebrekkige inburgering blijft de emancipatie en participatie van niet westerse vrouwen achter.

Naast sociale samenhang vormen onderwijs, werkloosheid, gezondheid, veiligheid en leefklimaat centrale thema’s als het gaat om de problemen die zichtbaar zijn in de Schilderswijk:

‘De jeugd haakt snel af als het gaat om opleiding’ Er is veel sprake van vroegtijdig schoolverlaten’ ‘Jongeren kunnen vaak geen stageplek vinden’ (Interviews, 2008)

‘Mensen moeten worden opgevoed’ ‘Mensen moeten worden geholpen naar het vinden van een geschikte plek in de samenleving’ (Interview, Lieshout directeur van De Mussen, 2008).

‘De buurt is onveilig en erg vies’ ‘Er is veel parkeeroverlast en drugsoverlast’ ‘Er ligt veel hondenpoep op straat’ (Interviews bewoners, 2008)

De problemen die naar voren zijn gekomen in de interviews komen overeen met de problemen die worden geschetst in het Verdrag van de Schilderswijk. De bovenstaande citaten illustreren bovendien dat de Schilderswijk niet voor niets is geselecteerd als één van de veertig krachtwijken.

3.4.3 Plan van aanpak per werkveld

Op basis van de gesprekken met de strategische partners en met de gesprekken met bewoners zijn door de gemeente en Haagwonen de volgende vier belangrijkste werkvelden vastgesteld (Verdrag van de Schilderswijk, 2007:4):

1. Jeugd en Scholing
2. Werk en Economie
3. Gezond leven, veilig leven en samenleven
4. Leefbaar en trots wonen

De percepties van de geïnterviewden van dit onderzoek over de problemen in de Schilderswijk sluiten goed aan bij de bovengenoemde centrale thema’s. De bovenstaande onderwerpen zijn vervolgens op een grote bijeenkomst met ruim negentig mensen getoetst en verder uitgewerkt. Naast de strategische partners waren bij deze bijeenkomst ook andere professionals aanwezig. Geïnterviewden geven aan dat deze bijeenkomst erg goed was voor het proces. Deze bijeenkomst heeft tot enorm veel energie geleid in de buurt en bij de betrokkenen:

‘Sommige mensen zeiden tegen elkaar wat fijn dat we elkaar zien. Er waren erg veel mensen voor de Schilderswijk dit gaf onwijs veel energie’(Interview Van El: Haagwonen, 2008).

‘Die energie voel je gewoon, alsof de bewoners zijn aangestoken door het virus ‘Schilderswijk vooruit!’ (Hoornstra, 2008:27).

Na deze bijeenkomst zijn er per onderwerp werkgroepen van professionals vastgesteld. In deze werkgroepen is in workshops verder gewerkt aan de inhoud en de uitvoering van het verdrag. Elke benaderde (zie p. 33) partij heeft biedingen mogen doen op de vraag: ‘Wat kan jij bieden aan de Schilderswijk vanuit de gemeenschappelijke doelen?’(Verdrag van de Schilderswijk, 2007:2).

Een vertragende factor voor het proces was de timing van de samenstelling van de werkgroepen. In de zomer is in de werkgroepen verder gewerkt. Dit was niet goed qua timing gezien de zomervakantie. De uitwerking in werkgroepen is tot op heden nog niet tot stand gekomen (Interview, 2008).

Haagwonen is samen met de gemeente in augustus 2007 begonnen met het schrijven van het Verdrag van de Schilderswijk. De samenwerking tussen de gemeente en de woningbouwcoöperatie Haagwonen is uiteindelijk goed verlopen. Op een gegeven moment bracht de gemeente tijdens het schrijfproces echter wel allerlei nieuwe/extra dingen in:

‘Wanneer de lijnambtenaren het stuk lezen komen er allemaal gemeentelijke dingen bij, ik vond dat heel moeilijk omdat ik het verdrag zo heb geschreven van wat er uit de partners is gekomen, en niet wat er vanuit de ambtelijke of politieke lijn naar voren wordt gebracht’ Deze lijn moest wel als een soort agenda in het verdrag verwerkt worden, zo moesten er op sommige plekken dingen worden toegevoegd waar we het met de partners nooit over hebben gehad’(Interview van El Haagwonen, 2008).

Verder verliep de communicatie niet altijd even soepel. Haagwonen had een vast iemand voor de communicatie, de gemeente niet. Hierdoor liep de communicatie erg stroef. Zo kwam het voor dat Haagwonen niet met de goede mensen van de gemeente (met wie je knopen door kunt hakken) om tafel zat (Interviews, 2008).

Uiteindelijk is de gemeente samen met Haagwonen gekomen tot de volgende uitwerking van de vier werkvelden. Per werkveld zijn de volgende maatregelpakketten uitgewerkt. Deze staan weergegeven in onderstaande tabel:

Tabel 3.2 De maatregelen per werkveld

1. Werkveld: Jeugd en Scholing	
▪ Talentontwikkeling twaalf plus: ▪ Dit zijn de buurthuizen nieuwe stijl: eigentijds en transparant, veilig en uitdagend. In nauwe samenwerking met scholen. Talentontwikkeling twaalf plus biedt praktische begeleiding naar werk en stages. ▪ <u>Coalitiepartners:</u> ▪ Johan de Witt Scholengroep, corporaties Staedion, Arcade en Haagwonen, welzijnsorganisatie ZEBRA, Jeugd Interventie Teams, Gemeente (OCW) en Meavita	
2. Werkveld: Werk en Economie	
▪ Florerende winkelstraten:	

▪ Om de straten aantrekkelijker te maken wordt de openbare ruimte heringericht door oa. het toevoegen van nieuwe bedrijfsruimten. De bedoeling is dat winkelstraten een belangrijke motor zijn achter de bijbaantjes en stageplaatsen voor jongeren. ▪ <u>Coalitiepartners:</u> ▪ Kamer van Koophandel, Gemeente (SZW en DSO), Corporaties: Haagwonen en Steadion, Stichting Winkels en Bedrijven en ondernemers
3. Werkveld: Gezond, veilig- en samenleven
▪ Aanpak problemen achter de voordeur: ▪ De Schilderswijk is de meest kinderrijke wijk van Den Haag. Het verdrag richt zich daarom ook heel erg op de kinderen. De jeugdregisseur gaat bij gezinnen die problemen veroorzaken of ondervinden een belangrijke rol spelen. Hierin werkt hij samen met de gezinscoaches en het centrum voor Jeugd en Gezin. ▪ <u>Coalitiepartners:</u> ▪ GGD, gemeente, STIOM, Haagwonen, Steadion, gezondheidscentra en Meavita
4. Werkveld: Leefbaar en trots wonen
▪ Een schone Schilderswijk: ▪ Een schone Schilderswijk is een basisvoorwaarde voor een leefbare wijk waar je trots op kunt zijn. De ‘operatie schoon’ start in de Schilderswijk. Het uiteindelijke doel is daarbij een inzamelsysteem via ondergrondse containers. Een gecombineerde aanpak van de herinrichting van de openbare ruimte en ingrijpen in de woningvoorraad ondersteunen ‘operatie Schoon’. ▪ <u>Coalitiepartners:</u> ▪ Gemeente, Culturalis, Corporaties, Culturele instellingen, bewoners (organisaties)

(Bron: Verdrag van de Schilderswijk, 2007:2).

In het WAP staat dat er per werkveld een groep coalitiepartners wordt geformeerd. Deze coalitie bestaat uit partners die een bieding hebben gedaan en uit partners die onmisbaar zijn voor de uitwerking en de uitvoering van de maatregelen. De gemeente zal in de coalitie zitting krijgen met gezaghebbende personen die in de wijk werkzaam worden/zijn en een directe link hebben met de bestuurlijke en ambtelijke top binnen het stadhuis. Vanuit de strategische partners worden personen met beslissingsbevoegdheid gevraagd om zitting te nemen in de coalitie (Verdrag van de Schilderswijk, 2007:3).

Het Verdrag van de Schilderswijk is op eind september 2007 ondertekend door alle benaderde betrokken partijen in de wijk. In de onderstaande tabel is een overzicht te zien van de verschillende stappen die zijn genomen in het proces om tot een Verdrag van de Schilderswijk te komen. In hoofdstuk vier wordt dieper ingegaan op de analyse van dit proces.

Tabel 3.3 Overzicht procesverloop van het Verdrag van de Schilderswijk

Fase in het proces	Tijdsbestek	Betrokkenen
1. Gesprekken met twintig strategische partners	April tot juli	Haagwonen (HW), Gemeente (G) en partner
2. Opstellen visiedocument ‘perspectief en uitstraling’	April en mei	HW en Gemeente
3. Verwerken gesprekken in werkvelden Vogelaar	Juni ‘07	G en HW
4. Voorleggen van de werkvelden tijdens een grote bijeenkomst met 100 professionals uit de Schilderswijk	Juni i’07	Ruim 80 partners en G en HW
5. Uitwerken resultaten bijeenkomst juni in werkgroepen	Juli- Aug’07	HW en G en partners
6. Schrijven Verdrag van de Schilderswijk	Aug- sept 07	G, HW
7 Grote bijeenkomst over het concept Verdrag van de Schilderswijk.	Aug ‘07	G en HW en alle partners
8. Ondertekening van het Verdrag door de partners	Oktober ‘07	G en HW en alle partners
9. Start financiële onderhandelingen tussen de gemeente en de lokale Corporaties	Okt ‘07	G en HW, Vestia, Staedion

Bron: Interviews, 2008

3.4.4 Middelen van de betrokken actoren in het proces

Er zijn veel actoren betrokken bij de aanpak van problemen in de Schilderswijk. Tijdens dit onderzoek zijn verschillende actoren geïnterviewd. In paragraaf 3.4.2 is reeds een onderverdeling gemaakt in de categorieën: de Gemeente, welzijnsorganisaties, woningbouwcorporaties, het Rijk, scholen, bewoners, bewonersorganisaties. In de onderstaande tabel is een overzicht te zien van de middelen waarover de betrokken actoren beschikken. Een uitleg van deze middelen is terug te vinden in het theoretisch kader (p.17-18). In de tabel geeft de hoeveelheid aan kruisjes de hoeveelheid aan middelen aan. Zo staan twee kruisjes voor een grotere omvang van dat middel dan één kruisje. Geen kruisje betekent dat de actor niet over het middel beschikt. Aan het de hand van de middelen worden in hoofdstuk vier vervolgens de afhankelijkheidsrelaties van actoren bepaald. Tevens worden in hoofdstuk vier de strategieën van de betrokken actoren besproken.

Tabel 3.4 Middelen van betrokken actoren

	Financiële middelen	Productie middelen	Kennis	legitimit eit	Bestuurlijke competentie
Gemeente Den Haag	X	X	X	X	X
Welzijnsorganisaties		X	X		
Woningcorporaties	XX	X	X		
Het Rijk	X	X	X	XX	XX
Scholen			X		
Bewoners, bewonersorganisaties (BOOG)			X	X	

Bron: Interviews, 2008

Opvallend aan de inhoud van de tabel is dat de middelen erg ongelijk verdeeld zijn over de betrokken actoren. Het Rijk heeft de meeste middelen tot haar beschikking terwijl de

bewoners, de scholen en welzijnsorganisaties slechts over één of twee middelen beschikken. Naast het Rijk heeft de gemeente veel middelen tot haar beschikking. Ondanks dat de woningcorporaties niet over alle middelen beschikken, bezitten zij wel over de meeste financiële middelen.

3.5 Besluitvormingsarena's: Business cases, Raamovereenkomst en Charter

Naast het Verdrag van de Schilderswijk zijn er nog andere krachtwijk gerelateerde overeenkomsten gesloten tussen betrokken partijen. De overeenkomsten zijn gesloten in verschillende besluitvormingsarena's met verschillende sets van actoren. Om een beter inzicht te krijgen in de gang van zaken omtrent het krachtwijkenplan worden deze overeenkomsten nader besproken. In hoofdstuk vier worden de verschillende overeenkomsten verder geanalyseerd.

1. Business cases

Op basis van de wijkactieplannen van de vier krachtwijken in Den Haag zijn er voor elke krachtwijk een aantal business cases vastgesteld. Niet alle projecten uit de wijkactieplannen zijn in de vorm van business cases uitgewerkt. De business cases vormen de leidraad voor de verdere uitvoering om tot een krachtwijk te komen. De Business Cases zijn vastgesteld in een besluitvormingsarena met daarin de Gemeente en Haagwonen.

2. Raamovereenkomst Investeringsprogramma Krachtwijken

Na de ondertekening van het Verdrag van de Schilderswijk is de gemeente in onderhandeling gegaan met de lokale woningbouwcorporaties (Haagwonen, Vestia, Staedion) over de financiering van de uitvoering van het Verdrag. Uiteindelijk is op 17 april 2008 de Raamovereenkomst Investeringsprogramma Krachtwijken Den Haag getekend. Deze overeenkomst is gesloten een besluitvormingsarena met daarin de Gemeente en de lokale woningbouwcorporaties.

In de raamovereenkomst staat vastgelegd wat deze partijen qua financieringen van elkaar verwachten en waarop zij elkaar aan kunnen spreken bij de aanpak van de krachtwijken in Den Haag voor de periode 2008 t/m 2017 (Gemeente Den Haag, 2008). Deze raamovereenkomst vormt een overeenkomst tussen gemeente Den Haag en de lokale woningbouwcorporaties. De voor Den Haag geformuleerde business cases vormen het uitgangspunt voor deze raamovereenkomst. In deze raamovereenkomst staan anders dan in het Verdrag van de Schilderswijk vijf werkvelden geformuleerd. De werkvelden liggen wel in het verlengde van de werkvelden die zijn benoemd in tabel 3.4. Bij elk werkveld horen een aantal business cases. Per business case is in deze raamovereenkomst de rol van de gemeente en de woningcorporaties vastgesteld (Gemeente Den Haag, 2008).

3. Charter Krachtwijken Den Haag

Naast de vastlegging van de afspraken tussen de gemeente en de lokale woningcorporaties is er een overeenkomst gesloten tussen gemeente Den Haag en het Rijk, de Charter Krachtwijken Den Haag (besluitvormingsarena met de Gemeenten en het Rijk). Deze charter is gebaseerd op de wijkactieplannen, de raamovereenkomst en de inzet van het Rijk zelf (VROM, 2008C:6). In deze Charter staan de gezamenlijke ambities van de gemeente en het rijk geformuleerd. Hierin staat wat de inzet van zowel het rijk als de gemeente is om deze ambities te realiseren, met duidelijke meetbare afspraken. De overeenkomst is op 10 juli 2008 door de partijen ondertekend.

3.5.1 Overzicht van de stappen in het krachtwijkenproject

Het krachtwijkenproject is gestart (na de samenstelling van het regeerakkoord) door een aankondiging in februari 2007 van minister Vogelaar. Sinds die tijd zijn er verschillende stappen ondernomen om het project handen en voeten te geven. In tabel 3.5 is een overzicht terug te vinden van de belangrijkste stappen in het krachtwijkenproces.

Tabel 3.5 Overzicht van de stappen in het krachtwijkenproject

Fase in het proces	Tijdsbestek	Betrokkenen
1. Ondertekening coalitieakkoord	Februari 2007	Coalitiefracties (CDA, CU, PVDA) en formateur
2. Aankondiging van 'probleemwijk naar krachtwijk'	Februari 2007	Minister Vogelaar (PVDA)
3. Start onderhandelingen met Woningcorporaties	Februari 2007	Minister Vogelaar, Koepel woningcorporaties (AEDES)
4. Vogelaar gaat woningcorporaties heffen voor investeringsfonds	14 juli 2008	Minister Vogelaar, woningcorporaties
5. Start proces Wijkactieplan Schilderswijk	April 2007	Haagwonen, Gemeente en partners
8. Ondertekening van het Verdrag van de Schilderswijk voor de partners	Oktober 2007	G en HW en alle partners
6. Start financiële onderhandelingen tussen de gemeente en de lokale woningcorporaties	Oktober 2007	Gemeente Den Haag, Haagwonen, Vestia, Staedion
7. Vaststellen Business Cases	April 2008	G en HW, Staedion, Vestia
8. Sluiten van de Raamovereenkomst Investeringsprogramma Krachtwijken	17 April 2008	G en HW, Staedion, Vestia
9. Extra geld voor de krachtwijken vanuit Het Rijk	Mei 2008	Minister Vogelaar, het Rijk
10. Ondertekening van Charter Krachtwijken Den Haag	10 juli 2008	Gemeente Den Haag en het Rijk

Bron: Interviews, 2008 en VROM 2008A

3.6 Samenwerken in de Schilderswijk

In de bovenstaande paragrafen is de samenwerking tussen actoren om te komen tot een WAP voor de Schilderswijk besproken. In deze paragraaf staat centraal hoe actoren samenwerking zien en hoe ze de samenwerking tussen verschillende actoren in de Schilderswijk over het algemeen ervaren.

3.5.1 Samenwerkingsverbanden in de Schilderswijk

Opvallend aan de Schilderswijk is dat er geen vaste samenwerkingsverbanden bestaan tussen actoren. Geïnterviewden geven aan dat er geen grootschalige werkoverleggen plaatsvinden waarbij verschillende professionals aanwezig zijn. Er bestaan wel diverse overlegvormen voor de actoren in de wijk. Het Overleg Platform Schilderswijk (OPS) is het meest genoemde overleg:

Overleg Platform Schilderswijk (OPS)

Het OPS is een overleg tussen professionals en bewoners. De professionals komen van diverse instanties die werkzaam zijn in de Schilderswijk. Tijdens dit overleg worden verschillende onderwerpen behandeld die in het belang zijn van bewoners. Het OPS bestaat ruim twaalf jaar en kent een hoge opkomst. Het overleg vindt eens in de twee maanden plaats in de bibliotheek in de Schilderswijk. Het overleg is opgezet om met elkaar van gedachten te wisselen er vinden geen werkoverleggen plaats. Volgens de voorzitter van het OPS Henk van Loon (Interview, 2008) zorgt het overleg ervoor dat professionals in de wijk in contact komen met bewoners.

Door geïnterviewden wordt aangegeven dat het OPS het enige overleg vormt waarbij het merendeel van de professionals in de wijk betrokken is. Naast het OPS zijn er nog tal van kleinschalige overleggen tussen twee of drie partijen onderling.

Volgens Marga Lieshout directeur van welzijnsorganisatie De Mussen (Interview, 2008) zijn er door de jaren heen tal van overleggen opgestart. Deze overleggen hangen volgens haar als los zand aan elkaar en verdwijnen vervolgens weer:

‘Er zijn diverse overlegorganen gestart maar dan verdwijnt er weer een ambtenaar en dan is het overleg weer verdwenen. Met name in het jongerenwerk wordt er tevergeefs gestreefd naar zulke overleggen’ (Interview Lieshout, De Mussen, 2008).

Waar worden de belangrijkste beslissingen over de Schilderswijk genomen?

De belangrijkste beslissingen over de Schilderswijk worden volgens geïnterviewden ‘topdown’ genomen vanuit het Stadhuis. Deze geïnterviewden⁴ zijn van mening dat uiteindelijk alle beslissingen bij de gemeente liggen. Ondanks dat de corporaties over veel bevoegdheden beschikken omdat ze bijna 70% van de sociale huurwoningen in de Schilderswijk in bezit hebben, zijn het Rijk en de gemeente verantwoordelijk voor het nemen van de belangrijkste beslissingen

‘De richtlijnen worden nog teveel topdown bedacht’ (Interviews, 2008)

‘De beslissingen worden nog teveel op het ijspaleis (het Stadhuis) genomen’ ‘De gemeente neemt de beslissingen, het beleid wordt hier gemaakt’ (Interviews, 2008)

3.5.2 Beschrijving van de samenwerking binnen de Schilderswijk

Geïnterviewden geven aan dat er nog geen sprake is van een samenhangende aanpak van de problemen in de Schilderswijk. Er zijn veel partners in de Schilderswijk. Elke partner is in de wijk op zijn eigen manier bezig met de aanpak van de problemen. Dit heeft tot nu toe niet tot voldoende resultaat geleid in de wijk. Er zijn zoveel organisaties actief dat bewoners vaak niet weten waar ze terecht kunnen (Verdrag van de Schilderswijk, 2007:20 en Interviews, 2008). Organisaties zijn in veel situaties niet op de hoogte van elkaars deskundigheid. Dit wordt verduidelijkt aan de hand van de volgende citaten:

⁴ Geïnterviewden van scholen, welzijnsorganisaties en bewoners

‘Organisaties moeten van elkaar weten waar ze mee bezig zijn. Er is sprake van verkoking van de hulpvraag: iemand heeft een hulpvraag die deze persoon aan meerdere instanties vraagt, maar deze instanties weten dat niet van elkaar. Met z’n vijven ben je dan met één persoon bezig zonder dat je dit van elkaar weet’ (Interview: Doesberg Zebra, 2008).

‘Als je van Zebra niet weet wat ze doen op het gebied van taalachterstand dan kun je vrouwen ook nooit doorsturen, dan proberen wij vanuit BOOG weer het wiel uit te vinden’ (Interview Dahoe, BOOG, 2008)

Een reden voor de onwetendheid van instanties over elkaars kennis is dat instanties toch nog teveel op zichzelf gericht zijn. Hierdoor wordt er teveel langs elkaar heen gewerkt aldus onderwijsdirecteur Mohamed van het Nova College:

‘Er wordt veel langs elkaar heen gewerkt, er is geen centraal coördinatiepunt. De linker hand weet niet wat de rechterhand doet’

‘We moeten niet teveel in eigen toko’s blijven denken, maar toko overstijgend: samen kijken waar kunnen we de gemeenschap van dienst zijn’ (Mohamed, 2008).

Ook voorzitter van het OPS Henk van Loon is van mening dat er veel meer schotjes tussen organisaties vandaan gehaald moeten worden (Interview, 2008). Volgens meneer Dahoe van Stichting Boog is er al wel een vooruitgang te zien in de samenwerking:

‘Het positieve is nu dat je openlijk wat kunt zeggen tijdens vergaderingen. Het is niet meer zo dat je weggaat bij een vergadering en denkt van oh ik heb wat verkeerd gezegd. We kijken veel meer met elkaar naar de inhoud. Er wordt zakelijker gesproken dat is heel anders dan twee jaar terug toen zat iedereen veel meer op zijn eigen toko’ (Interview

Ondanks dat er opener met elkaar wordt gesproken volgens Dahoe twijfelen sommige organisaties er wel aan of het werkt dat anderen over hun schouder meekijken (Interviews, 2008). Mohamed geeft aan dat instanties nog erg op zichzelf gericht zijn als het gaat om samenwerking:

‘Je merkt dat iedereen zijn eigen toko in bescherming probeert te nemen: de toko moet draaien, mensen moeten betaald worden er moeten middelen binnenkomen, daarom zijn ze altijd een beetje huiverig om de samenwerking te verdiepen. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor de Vogelaargelden. Iedereen kijkt met argusogen van waar gaat het geld naartoe. Wie gaat het geld beheren en wie gaat het uitgeven’ (Interview Mohamed, 2008)

Volgens meerdere geïnterviewden (2008) is samenwerken een kwestie van vertrouwen. Hoe meer je vertrouwd bent met elkaar hoe meer je bereid bent om kennis met elkaar te delen.

Het merendeel van de geïnterviewden ziet de voordelen van samenwerking

Ondanks dat er van een gedegen samenwerking in de Schilderswijk geen sprake is ziet wel het merendeel van de geïnterviewden de voordelen van samenwerking:

‘Wanneer partijen met elkaar gaan werken kunnen er ook kosten bespaard worden, want er zijn nu bijvoorbeeld vijf organisaties die zich met hetzelfde bezighouden en ook alle vijf een eigen locatie huren. Wanneer je één pand huurt ben je veel minder kosten kwijt aan huur en facilitaire zaken’(Interview, Van Loon OPS, 2008)

‘We hebben allemaal hetzelfde doel waarom moeten we elkaar beconcurreren als we allemaal hetzelfde nastreven’ ‘Als je alle instellingen goed op elkaar afstemt dan heb je een krachtwijk dan heb je een bundeling van krachten en daar gaat het bij mij om’ (Interview, Mohamed Nova College, 2008)

Iedereen wil wel samenwerken volgens Van El van corporatie Haagwonen (Interview, 2008) maar als het puntje bij het paaltje komt heeft iedereen last van koudwatervrees. Instanties denken vaak: ‘wat lever ik in en wat krijg ik ervoor terug’. Vooral als het gaat om het afstaan van bevoegdheden of macht dan wordt het spannend (Interviews, 2008)
Het volgende hoofdstuk gaat dieper in op de analyse van deze beschrijving van het samenwerkingsproces in de Schilderswijk.

4 Schilderswijk: samenwerken?

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk lag de nadruk op de beschrijving van zowel het krachtwijkenproject als het samenwerkingsproces tussen verschillende actoren binnen de Schilderswijk. In dit hoofdstuk staat de analyse hiervan centraal. Deze analyse is opgebouwd aan de hand van de vier centrale theoretische begrippen die zijn besproken in het analysekader van onderzoek in hoofdstuk twee, te weten afhankelijkheden, strategieën, percepties en samenwerkingsproces. In dit analysehoofdstuk wordt de empirische beschrijving uit hoofdstuk drie geconfronteerd met deze vier theoretische kernvariabelen. Hierdoor ontstaat een beter beeld over op wat voor manier de betrokken actoren in het proces staan. Daarnaast wordt ingegaan op mogelijke verklaringen voor bepaalde handelingen van actoren.

4.2 Afhankelijkheden

In het theoretisch kader is naar voren gekomen dat afhankelijkheden tussen actoren de basis vormen voor samenwerking. Deze afhankelijkheden tussen actoren ontstaan wanneer een actor voor de oplossing van een probleem middelen nodig heeft die niet in zijn of haar bezit zijn. Actoren die in bezit zijn van de meeste middelen zijn vaak het beste in staat om het verloop van de besluitvorming in de voor hen gewenste richting te sturen. Alle actoren in een netwerk die over bepaalde middelen beschikken, kunnen de relaties die zij met andere actoren binnen het netwerk hebben beïnvloeden. De grondslag van afhankelijkheidsrelaties tussen actoren wordt bepaald door de mate van vervangbaarheid van het middel van een actor en het belang dat een actor aan het middel hecht. Het voorgaande laat zien dat afhankelijkheden tussen actoren een belangrijke invloed hebben op samenwerking. Om deze reden is het interessant om te bekijken welke afhankelijkheidsrelaties er bestaan binnen samenwerkingsprocessen in het kader van het krachtwijkenproject.

4.2.1 Afhankelijkheidsrelaties tussen betrokken actoren

Uit interviews en documenten is naar voren gekomen over welke middelen de betrokkenen in het proces beschikken. Dit onderzoek richt zich echter niet op de middelen van alle betrokkenen maar alleen op de middelen van gemeente Den Haag, welzijnsorganisaties, woningbouwcorporaties, het Rijk, scholen, bewoners en bewonersorganisaties. Deze middelen zijn in hoofdstuk drie in tabel 3.4 gepresenteerd. Deze tabel wordt ter verduidelijking opnieuw gepresenteerd.

Tabel 3.4 Middelen van betrokken actoren

	Financiële middelen	Productie middelen	Kennis	legitimit eit	Bestuurlijke competentie
Gemeente Den Haag	X	X	X	X	X
Welzijnsorganisaties		X	X		
Woningcorporaties	XX	X	X		
Het Rijk	X	X	X	XX	XX
Scholen			X		
Bewoners, (BOOG) bewonersorganisaties			X	X	

Bron: Interviews, 2008

Deze verdeling van middelen zegt veel over de afhankelijkheidsrelaties tussen actoren. Actoren met de minste middelen zijn bijvoorbeeld sterk afhankelijk van de actoren met de meeste middelen.

Scholen, bewoners, welzijnsorganisaties versus het Rijk, gemeente, woningcorporaties

Tabel 3.4 laat zien dat het Rijk, de gemeente en de woningcorporaties over de meeste financiële- en productiemiddelen beschikken. Zonder deze middelen kunnen problemen in probleemwijken niet worden aangepakt. Dit betekent dat de bewoners, de scholen en de welzijnsorganisaties sterk afhankelijk zijn van deze actoren. Deze afhankelijke positie komt duidelijk naar voren in interviews met scholen en welzijnsorganisaties. Zo geven geïnterviewden van deze instanties aan dat zij weinig invloed hebben op de besluitvorming over de invulling het krachtwijkenproject. Ondanks de betrokkenheid bij het wijkactieplan-proces, zijn deze instanties niet betrokken bij de drie andere besluitvormingsarena's waar overeenkomsten over het krachtwijkenproject uit voort zijn gekomen. Het gaat hier om de volgende besluitvormingsarena's: Business cases, Raamovereenkomst Investeringsprogramma Krachtwijken Den Haag en Charter Krachtwijken Den Haag. Ook dit illustreert de afhankelijke positie van deze instanties. Deze instanties zijn afhankelijk omdat ze niet zijn betrokken bij alle richtinggevende overeenkomsten en beslissingen in het kader van het krachtwijkenproject. Ze hebben dus geen invloed uit kunnen oefenen op richtlijnen die bepalend zijn voor hun toekomst.

Woningcorporaties

Tabel 3.4 laat zien dat alle actoren afhankelijk zijn van de corporaties als het gaat om financiële middelen. Zonder geld kan er niets worden gerealiseerd, dus ook geen wijkaanpak. Minister Vogelaar ging de financiële onderhandelingen met de corporaties zonder Rijksgeld in. Hierdoor bevond zij zich in een afhankelijke positie van de woningcorporaties. Ondanks deze afhankelijke positie was zij toch in staat om eenzijdig een financiële heffing bij de corporaties door te voeren. Deze actie laat zien dat het Rijk een sterke positie heeft binnen het samenwerkingsproces zonder dat zij over genoeg financiële middelen beschikt. Het Rijk beschikt in tegenstelling tot de woningcorporaties ook over de middelen legitimiteit en bestuurlijke competentie. Deze middelen geven het Rijk veel mogelijkheden in het proces. De directe democratische legitimatie van het Rijk maakt haar acties namelijk rechtmatig. Omdat het Rijk en de woningcorporaties niet tot een oplossing konden komen in de financiële onderhandelingen heeft het Rijk een financiële heffingsregeling opgesteld. Deze is als het ware opgelegd aan de woningcorporaties omdat zij het hier niet mee eens waren. Ondanks de bezwaren van de woningcorporatie wordt deze heffingsregeling toch doorgevoerd. Er kan worden geconcludeerd dat het voor een actor belangrijk is om over verschillende soorten middelen te beschikken. Wanneer een actor over meer verschillende middelen beschikt dan andere actoren in het proces, dan wordt haar positie in het proces versterkt.

Het Rijk

Uit het voorgaande blijkt dat het Rijk kan worden gezien als de sterkste actor in het samenwerkingsproces. Het Rijk beschikt namelijk over alle middelen die nodig zijn om het proces in de voor hen gewenste richting te sturen. Vooral de middelen legitimiteit en bestuurlijke competentie versterken haar positie. Deze middelen hebben het mogelijk gemaakt dat het Rijk een financiële heffing bij de woningcorporaties door kon voeren. Zoals reeds naar voren is gekomen maakt de directe democratische legitimatie van het Rijk deze actie rechtmatig. Alle actoren in het proces zijn afhankelijk van het Rijk. Zo worden op Rijksniveau de grote lijnen van het beleid bepaald wat op lokaal niveau onder leiding van de gemeente

moet worden uitgevoerd. De welzijnsorganisaties, scholen en bewoners zijn vervolgens weer afhankelijk van de gemeente omdat de gemeente de gelden op lokaal niveau wegzet.

De sterke positie van het Rijk blijkt ook uit de stempel die zij drukt op de inhoud van de verschillende overeenkomsten (Business cases, Raamovereenkomst, Charter). Inburgering, integratie en burgerparticipatie zijn de belangrijkste stempels die vanuit het Rijk zijn doorgevoerd in de verschillende overeenkomsten. Deze thema's hebben een centrale plek in de overeenkomsten gekregen, terwijl aan deze thema's door instanties op wijkniveau minder belang wordt gehecht.

Rol van bewoners

Ondanks dat de gegevens in tabel 3.4 laten zien dat de positie van bewoners in vergelijking tot de positie van het Rijk veel minder sterk is, is er vanuit het Rijk veel aandacht voor de rol van de bewoners bij de wijkaanpak. Volgens minister Vogelaar zit de kracht van wijken namelijk in de bewoners (VROM, 2008). Bewoners moeten volgens het Rijk en de gemeente veel meer worden betrokken bij het verbeteren van de veertig wijken. Van de 300 miljoen euro die minister Vogelaar heeft vrijgemaakt voor de wijkaanpak is ruim 60 miljoen euro gereserveerd voor bewonersinitiatieven (VROM, 2008). Er is nog onduidelijkheid over op wat voor manier deze 60 miljoen concreet zal worden uitgegeven. Er wordt gesproken over een vouchersystematiek onder leiding van de gemeenten (Nederlandse Woonbond, 2008).

Ondanks deze gewenste aandacht voor bewoners en burgerparticipatie blijkt uit interviews dat bewoners in de praktijk weinig worden betrokken bij overleggen in de Schilderswijk waar over de aanpak van problemen wordt gesproken. Wanneer bewoners wel worden uitgenodigd voor bijvoorbeeld een inspraakavond, dan valt het op dat de opkomst laag is en dat het steeds dezelfde bewoners zijn die hierop af komen. Waarschijnlijk is dit een reden waarom bewoners weinig worden betrokken bij overleggen in de Schilderswijk.

Overigens is het 'Verdrag van de Schilderswijk' dat mede tot stand is gekomen door benaderde bewoners, niet leidend voor de wijkaanpak. Bewoners voelen zich hierdoor niet serieus genomen door het Rijk (Interviews, 2008).

4.3 Strategieën

Een samenwerkingsproces ontstaat doordat actoren afhankelijk van elkaar zijn. Afhankelijkheidsrelaties kunnen ervoor zorgen dat actoren moeten gaan samenwerken met actoren die andere belangen nastreven. Om ervoor te zorgen dat een actor haar eigen doelen bereikt kan zij verschillende strategieën aanwenden. Een actor kan door zich strategisch te gedragen zijn eigen belangen proberen te koppelen aan de belangen van andere actoren. Hierdoor worden zijn eigen belangen eerder gerealiseerd. Dit kan bijvoorbeeld door conflicterend of coöperatief gedrag.

4.3.1 Strategieën van betrokken actoren

In hoofdstuk twee zijn verschillende strategieën besproken die actoren kunnen gebruiken om hun doelen te bereiken. In deze paragraaf wordt bekeken welke strategieën de partijen in het proces naar een WAP en het krachtwijkenproject hebben gehanteerd. In hoofdstuk drie is naar voren gekomen dat het krachtwijkenproject uit verschillende fases bestaat. Dit onderzoek richt zich voornamelijk op de drie fases die staan gepresenteerd in de tabel. Per fase staan de gehanteerde strategieën voor de verschillende actoren weergegeven.

Tabel 4.1 Strategieën van betrokken actoren per fase van krachtwijkenproject

ACTIES IN CHRONOLOGISCHE VOLGORDE	"go-alone" strategie	conflicterende strategie	Vermijdende/ont- wijkende strategie	coöperatieve strategie	faciliterende strategie
1. Aankondiging ‘probleemwijk naar prachtwijk’					
Gemeente					
Welzijnsorganisaties					
Woningcorporaties					
Het Rijk	X				
Scholen					
Bewoners (ook bewonersorganisaties)					
2. Onderhandelingen tussen het Rijk en corporaties					
Gemeente			X		
Welzijnsorganisaties					
Woningcorporaties		X		X	
Het Rijk	X				
Scholen					
Bewoners (ook bewonersorganisaties)					
3. Proces naar een WAP voor de Schilderswijk					
Gemeente				X	X
Welzijnsorganisaties				X	
Woningcorporaties	X			X	X
Het Rijk	X				
Scholen				X	
Bewoners (ook bewonersorganisaties)			X	X	

Bron: Interview, 2008

EERSTE FASE: Aankondiging ‘probleemwijk naar prachtwijk’

Het Rijk

In de eerste fase van het krachtwijkenproject is een ‘go-alone’ strategie door het Rijk te herkennen. Op een top-down manier beslist het Rijk dat er meer geïnvesteerd moet worden in krachtwijken. Hiermee komt het project van ‘probleemwijk naar prachtwijk’ hoog op de politieke agenda te staan. Het Rijk bepaalt de grote lijnen van wat er op lokaal niveau moet worden uitgevoerd. Actoren op lokaal niveau zijn verantwoordelijk voor de precieze invulling van de uitvoering van het project. Deze aanpak moet passen binnen de richtlijnen die zijn opgesteld vanuit het Rijk.

TWEEDE FASE: Onderhandelingen tussen het Rijk en corporaties

De gemeente

Bij de tweede fase zijn vooral de woningcorporaties en Het Rijk betrokken. De houding van de gemeente kan worden getypeerd met de vermijdende/ontwijkende strategie. De gemeente heeft een ontwijkende houding omdat het zich niet mengt in deze onderhandelingen. De gemeente hoort vanzelf wat de resultaten van de onderhandelingen tussen het Rijk en de corporaties zijn.

Het Rijk

Het Rijk begint de onderhandelingen met een 'go-alone' strategie. Zo bepaalt het Rijk dat het geld voor de wijkaanpak bij de woningcorporaties vandaan moet komen. Het Rijk dreigt in de onderhandelingen met sancties als belastingheffing wanneer de corporaties te weinig geld willen investeren in de krachtwijken. Deze strategie van het Rijk is te verklaren door haar gebrek aan geld. Door deze strategie te hanteren probeert het Rijk de financiële onzekerheid in het proces op te lossen waardoor het proces sneller verloopt. Bovendien is deze strategie van het Rijk te verklaren door de onwelwillende houding van de woningcorporaties. De 'go-alone' strategie is als het ware een reactie op de conflicterende strategie van de woningcorporaties.

Woningcorporaties

De woningcorporaties starten de onderhandelingen met een conflicterende strategie. Het hanteren van deze strategie is vanuit de corporaties een reactie op de 'go-alone' strategie van het Rijk. De corporaties zijn het er niet mee eens dat al het geld voor de wijkaanpak bij hen vandaan moet komen. De corporaties zijn van mening dat het Rijk hier ook financieel aan bij moet dragen.

Bovendien conflicteren de visies van het Rijk en de corporaties over de bestemming van het geld. Het Rijk wil dat het geld niet alleen wordt geïnvesteerd in fysieke aspecten van de wijk maar dat er ook wordt geïnvesteerd in de sociale aspecten. De corporaties willen alleen investeren in 'stenen', waarmee de fysieke opgaven in de wijk worden aangeduid. Om deze reden zoeken de corporaties in de onderhandelingen het conflict. Dit doen zij uit eigenbelang. Als gevolg van de 'go-alone' strategie van het Rijk verandert de gehanteerde strategie van de woningcorporaties geleidelijk van de conflicterende strategie naar de coöperatieve strategie. Uiteindelijk gaan de corporaties namelijk akkoord met de heffing van minister Vogelaar. De corporaties moeten wel meegaan met de heffing omdat het Rijk deze heffing eenzijdig door kan voeren. De corporaties kunnen hier verder weinig tegen doen. Tevens zijn de corporaties jarenlang ondersteund met Rijksgeld. Dit legitimeert enigszins de actie vanuit het Rijk.

DERDE FASE: Proces naar een WAP voor de Schilderswijk

De Gemeente

Opvallend aan de derde fase van het krachtwijkenproces is dat alle actoren betrokken zijn. De gemeente heeft in het WAP-proces zowel gebruik gemaakt van de coöperatieve strategie als de faciliterende strategie. De gemeente erkent haar afhankelijkheden van andere partijen wat een beweegreden is om de coöperatieve strategie te gebruiken. Bovendien wordt de gemeente vanuit het Rijk gestimuleerd om samen te werken met strategische partners⁵ in de wijk. Zo moest de gemeente van het Rijk de wijkactieplannen opstellen samen met de strategische

⁵ Deze strategische partners staan weergegeven in tabel 3.1 op pagina 34.

partners in de wijk. De coöperatieve strategie blijkt tevens uit de samenwerking tussen de gemeente en de woningcorporatie waarbij ze zich hard hebben gemaakt voor meer Rijksgeld voor de wijkaanpak (Interviews, 2008). Zo hebben de gemeente en woningcorporatie Haagwonen tegen het Rijk gezegd dat ze zich willen inzetten voor de uitvoering van de wijkactieplannen mits het Rijk geld bijdraagt, zodat de plannen kunnen worden waargemaakt. Vanuit het Rijk is inmiddels een bedrag vrijgemaakt voor de wijkaanpak.

Behalve de coöperatieve strategie is ook de faciliterende strategie terug te zien in het handelen van de gemeente. Zo is het 'Verdrag van de Schilderswijk' samengesteld in samenwerking met de belangrijkste partners in de wijk om tot een gemeenschappelijk gedragen WAP te komen. De gemeente heeft hierin een faciliterende rol gehad. Samen met woningcorporatie Haagwonen is het de gemeente gelukt om alle strategische partners te betrekken bij het proces. Een reden voor de gemeente voor het hanteren van deze strategie is dat er op deze manier draagvlak ontstaat voor de probleemoplossing. Het is belangrijk dat alle betrokkenen achter het 'Verdrag van de Schilderswijk' staan omdat er uiteindelijk een integrale aanpak van de wijk moet worden gerealiseerd waar alle actoren voor nodig zijn.

Welzijnsorganisaties, bewoners, scholen

In de paragraaf over de afhankelijkheden tussen actoren is naar voren gekomen dat de welzijnsorganisaties, bewoners en scholen sterk afhankelijk zijn van de andere actoren in het proces. Om deze reden hebben deze instanties de coöperatieve strategie toegepast. Door coöperatief gedrag blijven instanties meer betrokken bij het proces dan wanneer zij een tegenwerkende strategie hanteren. Bovendien wordt coöperatief gedrag gestimuleerd vanuit het Rijk. Het Rijk wil namelijk dat instanties de wijk verbeteren middels een integrale wijkaanpak. Het Rijk wil alleen financieel bijdragen wanneer instanties met elkaar samenwerken. Wanneer instanties de coöperatieve strategie toepassen is de kans op Rijksgeld het grootste.

Bij veel bewoners in de Schilderswijk is de vermijdende/ontwijkende strategie te herkennen. Veel bewoners vermijden het krachtwijkenproject en willen er niet bij betrokken zijn. Zo hebben weinig bewoners geparticipeerd tijdens de informatieavonden over het krachtwijkenproject. Veel bewoners zijn cynisch en zien het krachtwijkenproject als het zoveelste project wat waarschijnlijk voor hen niets op zal leveren.

Het Rijk

Ondanks dat het Rijk een grote rol geeft aan professionals en bewoners bij de invulling van het WAP, wil zij ook haar eigen oplossingen voor problemen in het WAP terugzien. Hiermee probeert het Rijk haar politieke agenda bij de andere actoren op te leggen. Dit is bijvoorbeeld gebeurd in het WAP waar het thema inburgering een centrale plaats heeft ingenomen zonder dat dit naar voren is gekomen vanuit het lokale niveau. Dit is een typisch voorbeeld van de 'go-alone' strategie die het Rijk heeft gehanteerd omdat het Rijk er belang bij heeft om haar politieke agenda door te voeren op lokaal niveau. De politieke agenda is gepresenteerd aan de burgers en moet terug te vinden zijn in de praktijk zodat het Rijk geloofwaardig blijft voor haar achterban. In het theoretisch kader is naar voren gekomen dat de overheid ondanks de trend naar horizontale sturing nog niet gestopt is met hiërarchische sturing. Dit komt hier ook duidelijk terug. Het Rijk heeft in alle drie de fases de 'go-alone' strategie toegepast. Deze strategie sluit in dit geval aan bij hiërarchische sturing.

Woningcorporaties

In het gedrag van de woningcorporaties tijdens het WAP proces zijn drie strategieën te herkennen. Om te beginnen blijkt de coöperatieve strategie uit het feit dat de corporaties zijn gaan onderhandelen met alle betrokkenen over de gewenste invulling van het wijkactieplan

voor de Schilderswijk. Maar ook de ‘go-alone’ strategie is te herkennen. Zo geven de corporaties duidelijk aan dat zij alleen in ‘stenen’ willen investeren. De corporaties willen alleen de fysieke kant van de probleemaanpak op zich nemen. Dit doen zij uiteraard uit eigenbelang. Want de corporaties weten dat wanneer zij in ‘stenen’ investeren dat zij hier meer winst uit kunnen behalen dan wanneer zij gaan investeren in de sociale kant. Door te investeren in fysieke aspecten worden de woningen die zij in hun bezit hebben meer waard.

Bij woningcorporatie Haagwonen is tevens de faciliterende strategie zichtbaar. Haagwonen is namelijk een belangrijke speler geweest in het WAP proces. Samen met de gemeente heeft zij ervoor gezorgd dat alle betrokkenen zijn gehoord en dat hun visies zo goed mogelijk zijn opgenomen in het ‘Verdrag van de Schilderswijk’. Om op deze manier tot een door alle betrokkenen gedragen verdrag te komen. Deze rol van Haagwonen is te verklaren uit eigenbelang. Doordat Haagwonen zelf het proces heeft georganiseerd bevond zij zich in een positie waardoor zij precies wist wat er gebeurde in het proces. Op deze manier werd Haagwonen als een volledige gesprekspartner gezien richting de gemeente. Daardoor was zij in staat om druk in de voortgang van het proces te organiseren. Voor Haagwonen is het van belang dat de Schilderswijk wordt omgetoverd tot een prachtwijk omdat haar huizen dan veel meer waard worden.

Opvallend aan de woningcorporaties is dat zij de enige actor in het proces zijn die schakelen in het gebruik van strategieën. Net als bij de financiële onderhandelingen tussen de woningcorporaties en het Rijk gaat de ‘go-alone’ strategie van de woningcorporaties over in een coöperatieve strategie in het WAP proces. De andere actoren in het proces houden zich veel meer vast aan één strategie.

4.4 Percepties

Afhankelijkheidsrelaties hebben invloed op de percepties van actoren. De percepties die actoren hebben bepalen vervolgens welke strategieën ze in het proces gebruiken. In het theoretisch kader staat uitgelegd dat een perceptie de visie van actoren betreft. Daarmee is het de manier waarop actoren de wereld zien. Opvallend is dat de percepties van actoren over bepaalde onderwerpen met elkaar overeenkomen en over andere onderwerpen duidelijk met elkaar verschillen.

Overeenkomende percepties

1. Problemen in de Schilderswijk

De percepties over de problemen in de Schilderswijk komen grotendeels met elkaar overeen of liggen in het verlengde van elkaar. Alle problemen die staan opgesomd in het ‘Verdrag van de Schilderswijk’ en de problemen die naar voren zijn gekomen in de interviews worden door de geïnterviewde actoren erkend. De problemen sluiten aan bij de vier werkvelden die centraal staan binnen het verdrag van de Schilderswijk:

1. Jeugd en scholing

Oa. vroegtijdig schoolverlaten, tekort aan stageplekken.

2. Werk en Economie

Oa. Veel werkeloosheid, mensen moeten geholpen worden bij het vinden van een geschikte plek in de samenleving, lage inkomens van bewoners

3. Gezond leven, veilig leven en samenleven

Oa. Veiligheid, mensen leven naast elkaar ipv met elkaar, hoge doorstroom van mensen

4. Leerbaar en trots wonen

Oa. parkeeroverlast, viezigheid op straat.

Wel ligt bij de ene actor de nadruk op het ene probleem en bij de andere actor op een ander probleem. Het Rijk ziet bijvoorbeeld de beperkte inburgering van veel mensen in de Schilderswijk als een groot probleem terwijl de bewoners de verloedering van het straatbeeld als een groot probleem ervaren. Alle problemen worden door de betrokken actoren erkend alleen bestaat er wel een verschil in perceptie over welke problemen het eerst aangepakt dienen te worden.

2. Geld moet niet blijven steken bij beleidsmakers

De strategische partners zijn het erover eens dat wanneer er geld moet worden geïnvesteerd in de verbetering van de Schilderswijk, dit niet moet blijven hangen bij beleidsmakers. Geïnterviewden zijn van mening dat er teveel welzijnswerkers, opbouwwerkers, ambtenaren en coördinatoren bezig zijn met de Schilderswijk. In deze mensen wordt veel geld geïnvesteerd maar deze investering heeft tot nu toe weinig opgeleverd.

3. Gebrek aan samenwerking

Alle betrokkenen zijn het erover eens dat er in de Schilderswijk nog geen sprake is van een samenhangende aanpak van problemen. Zo zijn alle betrokkenen van mening dat instanties in de Schilderswijk teveel langs elkaar heen werken. Het Rijk wil een gecombineerde aanpak van problemen in de wijk waarvoor samenwerking noodzakelijk is. Het kabinet wil met het krachtwijkenproject de Schilderswijk binnen tien jaar veranderen in een prachtwijk. Deze verandering moet het gevolg zijn van een soort netwerk in de Schilderswijk waarin actoren samen aan de oplossingen van problemen werken. Het valt me op dat betrokken actoren willen samenwerken zolang dit niet ten koste gaat van hun achterban. Iedereen probeert zijn eigen instantie in bescherming te nemen, het gaat hen erom dat het personeel betaald wordt en de zaak blijft draaien. Dit geldt voor alle betrokkenen en dus ook voor het Rijk, de gemeente en de woningcorporaties. Hierdoor komt samenwerking moeilijk tot stand.

Vershil in perceptie

1. Krachtwijkenproject

Over het krachtwijkenproject van minister Vogelaar zijn de percepties van betrokken actoren verdeeld. Bij een groot deel van de betrokkenen bestaat veel onduidelijkheid over het krachtwijkenproject. Betrokkenen geven aan dat ze nog steeds niet weten wat de gelden inhouden. Iedereen is op de hoogte van de Vogelaargelden maar niemand heeft daadwerkelijk geld gezien. Zelfs de gemeente weet niet precies wat er gaande is als het gaat om het krachtwijkenproject. Geïnterviewden geven aan dat ze niet weten wat concreet het doel is van het krachtwijkenproject. In het Verdrag van de Schilderswijk zijn een aantal speerpunten genoemd maar er wordt niet concreet invulling gegeven aan deze speerpunten (bijv. welke doelen moeten door welke partner in welk tijdsbestek worden gerealiseerd).

Naast onduidelijkheid heerst er bij een aantal partners op het wijkniveau een gevoel van cynisme over de plannen van minister Vogelaar. Er is veel beloofd maar of Vogelaar het waar kan maken dat moet iedereen nog maar zien. Het Vogelaarproject wordt gezien als de zoveelste toezegging waar uiteindelijk niks van terecht komt. Cynisme ontstaat doordat mensen hun afspraken niet nakomen. Hierdoor worden actoren argwanend ten opzichte van het Rijk omdat het geloof afneemt of het Rijk wel echt wat voor de wijk wil doen.

Er zijn tot slot ook actoren die het positief vinden dat minister Vogelaar met haar krachtwijkenproject voor extra aandacht heeft gezorgd voor de Schilderswijk. Deze positieve instelling van actoren wordt echter wel negatief beïnvloed door de in hun ogen te lange duur van het proces.

2. Benoeming Schilderswijk tot één van de veertig krachtwijken

Naast verschil in perceptie over het krachtwijkenproject in het algemeen bestaat er een verschil in perceptie tussen de gemeente en het Rijk. Zo is naar voren gekomen in hoofdstuk drie dat de gemeente het in eerste instantie niet eens was met de benoeming van de Schilderswijk tot één van de veertig krachtwijken. Toch werd de Schilderswijk door het Rijk tot één van de veertig wijken aangewezen. De gemeente vond dat de Schilderswijk beheerwijk moest blijven. Tijdens een interview met de wethouder is naar een verklaring gevraagd hier wilde de wethouder echter niet op in gaan.

3. De manier van financiering

Naast het bovenstaande verschil in perceptie bestaat er een verschil in perceptie over de manier van financiering van het krachtwijkenproject. Volgens het Rijk moest het totale bedrag worden betaald door de woningcorporaties. Zowel de woningcorporaties als de gemeente vonden dat het Rijk ook mee moest betalen aan de wijkaanpak. Deze actoren accepteren het niet dat het Rijk de richtlijnen van de wijkaanpak bepaalt, terwijl zij zelf niet financieel bijdraagt aan de uitvoering van

de verbetering van de wijk. De gemeente en de woningcorporaties voelden zich in eerste instantie in de steek gelaten door het Rijk wat betreft de financiering van de wijkaanpak.

Bovendien bestond er een verschil in perceptie tussen minister Vogelaar en minister Bos over de besteding van de extra vennootschapsbelasting die door minister Bos voor de woningcorporaties werd ingevoerd. Minister Vogelaar dacht dat deze gelden zouden worden besteed aan het krachtwijkenproject. Het geld kwam echter terecht in de staatskas.

4. Manier van aanpak

Een laatste verschil in perceptie bestaat over de manier van aanpak van problemen. Het Rijk is een voorstander van een gecombineerde probleemaanpak. Om deze reden is het wijkactieplan in het leven geroepen dat samen met professionals en bewoners in de wijk is bedacht. De bedoeling was om te komen tot programma's met programmadoelen. Wanneer er goed naar de inhoud van het Verdrag van de Schilderswijk wordt gekeken valt het op dat er geen programma's met programmadoelen in staan. Het Verdrag van de Schilderswijk bestaat uit een opsomming van offertes. Dit laat zien dat professionals en bewoners blijven denken vanuit het verlengde van waar ze al mee bezig zijn. Professionals en bewoners denken dus niet op een integrale manier (in programma's). Elke instantie stelt haar eigen offertes op in de hoop om geld te krijgen waardoor de instanties kunnen blijven voortbestaan (Interview van der Drift, Gemeente Den Haag, 2008). Hierdoor is de inhoud van het WAP niet vernieuwend als het gaat om de aanpak van probleemwijken. Het verdrag bestaat uit losstaande offertes (projecten) en niet uit programma's met programmadoelen. Dit was echter wel het doel achter het hele krachtwijkenproject.

Verder bestaat er een discrepantie over de manier van aanpak tussen het Rijk en de woningcorporaties. Het Rijk is van mening dat een groot deel van de gelden moeten worden geïnvesteerd in de sociale aanpak van de wijk. De corporaties daarentegen willen hun gelden alleen investeren in de fysieke kant van de problemen in de wijk. Uiteindelijk is dit probleem opgelost door de gemeente verantwoordelijk te stellen voor de sociale kant van de probleemaanpak en de corporaties voor de fysieke kant.

4.5 Samenwerkingsproces

De bovengenoemde afhankelijkheidsrelaties, gehanteerde strategieën en de overeenkomsten en verschillen in percepties van actoren zijn van invloed op het samenwerkingsproces tussen actoren. In deze paragraaf wordt dieper op dit samenwerkingsproces ingegaan. Hierbij ligt de

nadruk op de bespreking van de doorbraken (versnelling) en stagnaties (vertraging) in het krachtwijken-proces.

Doorbraken in het samenwerkingsproces:

1. Politieke partijen liggen op één lijn

Een eerste doorbraak voor het samenwerkingsproces om te komen tot een krachtwijk is dat alle politieke partijen in de Tweede Kamer de aandacht voor wijkaanpak toejuichen. Dit betekent dat er politieke wil is. De aanpak van probleemwijken staat hoog op de politieke agenda. Hierdoor is er veel aandacht gekomen voor de krachtwijken. Deze energie heeft gezorgd voor een versnelling in het samenwerkingsproces. Zo werd er bijvoorbeeld door de gemeente snel actie ondernomen om te komen tot een wijkactieplan voor de Schilderswijk.

Uit interviews komt tevens naar voren dat er door minister Vogelaar weer aandacht is voor de Schilderswijk. Hierdoor zijn de instanties die werkzaam zijn in de Schilderswijk wakker geschud wat goed is voor het samenwerkingsproces. Door het krachtwijkenproject zijn instanties namelijk bij elkaar gezet tijdens een aantal bijeenkomsten. Door met andere instanties om de tafel te zitten kwamen instanties erachter dat het wiel niet altijd opnieuw uitgevonden hoeft te worden. Veel instanties zijn namelijk met hetzelfde bezig. Men kan leren van elkaars 'best practices'.

2. Samenstellen van het Verdrag van de Schilderswijk

Het samenstellen van een WAP voor de Schilderswijk was een uitzonderlijk proces voor de Schilderswijk. Voor het eerst werden alle strategische partners bij elkaar gezet en werd gekeken naar de toegevoegde waarde van de partijen voor de wijk. Er zijn in de Schilderswijk wel tachtig professionals⁶ werkzaam in allemaal gescheiden circuits, het is goed geweest om ze een keer bij elkaar om de tafel te zetten. Hierdoor hebben professionals elkaar ontmoet. Hierdoor is men erachter gekomen waar andere professionals in de wijk mee bezig zijn. Dit is een eerste stap geweest om te komen tot verbindingen tussen verschillende partners in de wijk. Wanneer men van elkaar weet waar men mee bezig is dan komt samenwerking eerder tot stand. Zo stuurt het Leger des Heils nu bijvoorbeeld vrouwen, die bij hen aankloppen, door naar de fietslessen die bij welzijnsorganisatie De Mussen worden gegeven.

Tijdens deze bijeenkomst en het samenstellen van het Verdrag van de Schilderswijk is veel energie vrijgekomen. Interviews laten zien dat iedereen stond te trappelen om aan de slag te gaan met de verbetering van de wijk. Dit kan worden gezien als een doorbraak in het proces. Want door de vrijgekomen energie is het Verdrag van de Schilderswijk snel tot stand gekomen.

3. Rol van Haagwonen

Opmerkelijk in het proces is de rol van woningbouwcorporatie Haagwonen. Haagwonen is de enige woningbouwcorporatie in Den Haag geweest die een grote rol heeft vervuld bij het opstellen van het WAP. Haagwonen heeft de rol als trekker van het proces op zich genomen omdat ze zelf graag meer wilden doen met de partners in de Schilderswijk (Interviews, 2008). Het merendeel van de partners was positief over de rol en betrokkenheid van Haagwonen in het proces. Men was positief over het feit dat Haagwonen ook bij het proces betrokken was en dat het proces niet alleen vanuit de gemeente werd georganiseerd (Interviews, 2008). Er heerst bij een aantal professionals en bewoners een negatief beeld over de gemeente: 'er wordt veel

⁶ Oa. Stichting Boog, welzijnsorganisaties: Zebra, De Mussen, Sam Sam, Boerenplein, Culturalis, diverse basisscholen: de Triangel, Nova College, Jan Ligthart, bibliotheek Schilderswijk, bewonersorganisatie de Paraplu, kinderdagverblijf Bert en Ernie.

gepraat maar niet veel waargemaakt'. Om deze reden is het positief geweest dat Haagwonen een rol heeft gespeeld in het proces omdat het merendeel van de betrokkenen positief over Haagwonen is. De prominente rol van Haagwonen heeft voor meer vertrouwen in het WAP proces gezorgd. Het Verdrag van de Schilderswijk heeft mede door deze rol van Haagwonen zo snel tot stand kunnen komen.

Stagnaties in het samenwerkingsproces

1. Invoering Vennootschapsbelasting door minister Bos

De eerste stagnatie in het samenwerkingsproces tussen de woningcorporaties en het Rijk werd veroorzaakt door de invoering van de Vennootschapsbelasting door minister Bos van financiën. Door deze actie van minister Bos liep het financiële onderhandelingsproces veel vertraging op. Woningcorporaties waren niet meer bereid om naast deze heffingsactie nog meer geld in te leveren. Want waarom moesten zij de gehele financiering realiseren? Waarom kwam er geen geld vrij vanuit het Rijk? Uiteindelijk heeft minister Vogelaar 300 miljoen euro aan Rijksgeld weten vrij te maken voor de krachtwijken. Dit geld had eerder in het proces vrijgemaakt moeten worden omdat de corporaties dan misschien ook eerder hadden toegegeven. Hierdoor had het financiële onderhandelingsproces veel sneller kunnen verlopen en waren de financiële onderhandelingen misschien niet op een conflict uitgelopen.

2. Schaken op verschillende borden

Een tweede stagnatie in het proces is veroorzaakt doordat er op verschillende terreinen met verschillende partijen overeenkomsten worden gesloten:

1. **Het WAP van de Schilderswijk:** het Verdrag van de Schilderswijk is ondertekend door de gemeente en de lokale partners
2. **De Business Cases voor de Schilderswijk:** zijn vastgesteld door de gemeente en de lokale woningcorporaties
3. **De Raamovereenkomst Investeringsprogramma Krachtwijken:** is afgesloten tussen de gemeente en de lokale woningcorporaties
4. **De Charter Krachtwijken Den Haag:** is afgesloten tussen de gemeente Den Haag en het Rijk.

Uit interviews blijkt dat de lokale partners in het begin erg enthousiast waren over het krachtwijkenproject. Maar de onduidelijkheid over de voortgang van het proces en de onduidelijkheden over de financiering zorgen ervoor dat dit enthousiasme langzaam weer wegzakt. Onduidelijkheid wordt gecreëerd doordat de strategische partners (zie H3) slechts betrokken zijn geweest bij het opstellen van het WAP van de Schilderswijk en verder niet op de hoogte zijn van de overige besluitvormingsarena's. Hierdoor neemt de positieve energie van actoren om tot actie over te gaan af.

Een proces levert draagvlak op wanneer partijen betrokken blijven bij alle onderdelen van het proces. Doordat niet iedereen betrokken is bij de verschillende overeenkomsten wordt er bovendien langs elkaar heen gewerkt. Dit wordt bevestigd wanneer er naar de inhoud van de vier overeenkomsten wordt gekeken. Onduidelijkheid over de invulling, de voortgang en de financiering van het krachtwijkenproject heeft gezorgd voor vertraging in het proces.

3. Discrepanties tussen de vier overeenkomsten door gebrek aan visie

Wat opvalt aan de inhoud van de verschillende overeenkomsten is dat deze niet geheel met elkaar overeenkomen. Zo zijn er bijvoorbeeld business cases toegevoegd die niet naar voren komen in het Verdrag van de Schilderswijk. De maatregelen per werkveld genoemd in

hoofdstuk drie uit het Verdrag van de Schilderswijk vormen slechts een klein onderdeel van de business cases. Het Verdrag van de Schilderswijk lijkt hiermee helemaal niet zo leidend voor de uitvoering van het krachtwijkenproject zoals altijd door het kabinet werd beweerd. Ook de centrale thema's staan op een andere manier geformuleerd in zowel de raamovereenkomst als de Charter. Deze discrepanties zorgen voor een stagnatie van het proces omdat er niet één overeenkomst als leidend wordt aangegeven. Hierdoor weten instanties als welzijnsorganisaties, scholen en bewonersorganisaties niet waar ze aan toe zijn. Waardoor samenwerking moeilijk tot stand komt.

Zoals gezegd geven de discrepanties tussen de vier overeenkomsten tevens aan dat er langs elkaar heen gewerkt wordt. Daarnaast proberen zowel de gemeente als het rijk hun eigen projecten en doelen op de kaart te zetten. Zo zijn er veel business cases gericht op integratie en burgerparticipatie. Dit zijn centrale thema's vanuit het Rijk die worden doorgevoerd. Dit terwijl hier in het Verdrag van de Schilderswijk nauwelijks aandacht voor is. Hierdoor neemt de draagvlak van het Verdrag af omdat deze oplossingen voor problemen niet vanuit het lokale niveau zijn aangedragen.

De accentverschillen tussen de vier overeenkomsten zijn het gevolg van het gebrek aan visie voor het gehele prachtwijkenproject. Het overkoepelende doel van het project is niet concreet uitgewerkt. Er wordt steeds gesproken over krachtwijken moeten worden omgetoverd in prachtwijken. Maar wat zijn prachtwijken? De omschrijving van prachtwijken in het gehele proces is te vaag. Hierdoor is er geen concreet doel waardoor instanties teveel ruimte krijgen voor het verzinnen van allerlei oplossingen voor problemen. De samenwerking tussen instanties is hierdoor niet gericht op hetzelfde doel. In het prachtwijkenproject is teveel aandacht voor het proces. Er wordt steeds gesproken over integrale samenwerking tussen instanties. De aandacht voor het uiteindelijke doel ontbreekt. Dit heeft tot gevolg dat instanties langs elkaar heen werken en dat er discrepanties tussen de vier overeenkomsten bestaan.

4. Timing en duur van het proces

Een vierde stagnatie in het proces vormt de ongunstige timing van het proces. De gemeente werd door het Rijk gestimuleerd om zo snel mogelijk de WAP's op te stellen zodat de coöperaties konden zien welke kant de gemeente met de Vogelaargelden op wilde gaan. Dit was nodig om het onderhandelingsproces met de corporaties op Rijksniveau te kunnen versnellen. Maar geïnterviewden geven aan dat het voor krachtwijken erg moeilijk is om een langetermijnplanning van tien jaar te maken in een kort tijdsbestek. Hierdoor werden er vaak bestaande plannen met een lint erom gepresenteerd (Winsemius in NRC, 12 juli 2008). Het gaat om een grote investering deze krijg je er volgens Kruitert van de Gemeente (Interview, 2008) niet uit als je op kleine schaal met mensen gaat praten. Wanneer dit wel gebeurd is een verbrokkeling te zien van kleine initiatieven. Dit bemoeilijkt de uitvoering van het WAP.

Ondanks dat het WAP uiteindelijk snel tot stand gekomen is heeft het proces vertraging opgelopen door de lange duur van de onderhandelingen tussen de gemeente en de lokale woningcorporaties. Dit heeft er voor gezorgd dat de vrijgemaakte energie onder de partners weer is afgenomen (Interviews, 2008).

4.5.1 Verklaringen voor de beperkte samenwerking in de Schilderswijk

Het voorgaande laat zien dat er in het krachtwijkenproces verschillende doorbraken en stagnaties zijn aan te wijzen. Wanneer er wordt gekeken naar de samenwerking tussen instanties in de Schilderswijk in het algemeen dan valt het op dat van samenwerken in een netwerk geen sprake is. Ondanks een groot aantal overleggen tussen verschillende partijen in de Schilderswijk bestaan er geen vaste samenwerkingsverbanden (netwerken) waarin actoren steeds meer met elkaar raken vervlochten, en samen verantwoordelijk zijn voor de aanpak van problemen in de wijk. In de Schilderswijk is eerder sprake van een groot aanbod van

versnipperde overleggen en projecten. De Schilderswijk heeft te maken met een mentaliteit die de ‘projectencarrousel’ wordt genoemd. Zo zijn er in de Schilderswijk vele tijdelijke, kleinschalige en futiele projecten. Deze ‘projectencarrousel’ is ondermeer een belangrijke oorzaak van de bezuinigingen op het welzijnswerk. Doordat er geen structureel geld meer beschikbaar is gaan instanties projecten schrijven waarmee ze voor een korte periode geld kunnen binnenhalen.

Door de (korte termijn) ‘projectencarrousel’ op de terreinen van werken, leren, veiligheid en integreren ontbreekt het aan visie, focus en samenhang en meerjarige financiële zekerheid als het gaat om de aanpak van de problemen in de Schilderswijk (Actieplan Krachtwijken, 2007). De projectencarrousel mentaliteit zorgt ervoor dat instanties langs elkaar heen werken en niet op de hoogte zijn van elkaars deskundigheid. Instanties zijn teveel op zichzelf gericht wat leidt tot een verkokering van de hulpvraag (zie h3). Iedereen denkt vanuit zijn of haar eigen organisatie, er wordt niet integraal gedacht.

Er kunnen verschillende oorzaken worden genoemd die een negatieve invloed hebben op het samenwerkingsproces in de Schilderswijk. De oorzaken kunnen worden geschaard onder de begrippen: ‘cultuur’ en ‘structuur’. Cultuur gaat om de mentaliteit en visie van actoren. Cultuur hangt samen met de percepties en strategieën van actoren in het proces. Structuur omvat de omgeving waarin actoren samenwerken. Structuur wordt binnen dit onderzoek gevormd door regels, subsidiestructuur, verkokering en bureaucratie.

Oorzaak één: Cultuur: mentaliteit, visie en hiërarchische sturing

Kenmerkend voor de cultuur binnen de Schilderswijk is dat veel instanties erg intern gericht zijn. Hierdoor is er veel onwetendheid over elkaars deskundigheid. Instanties weten niet of willen niet weten waar andere soortgelijke instanties mee bezig zijn in de wijk. Er bestaat volgens geïnterviewden (2008) geen instantie waar men op de hoogte is van de werkzaamheden van alle gesubsidieerde instanties in de Schilderswijk. Zelfs de gemeente, de belangrijkste subsidieverstrekker, beschikt niet over een compleet overzicht hiervan. Hierdoor wordt er veel langs elkaar heen gewerkt en wordt het wiel door meerdere instanties steeds opnieuw uitgevonden.

Ten tweede wordt de cultuur binnen de Schilderswijk gekenmerkt door handelen vanuit eigenbelang. Instanties proberen hun eigen instantie in bescherming te nemen. Iedereen probeert zichzelf in het centrum van de ontwikkelingen te zetten ten koste soms van anderen. Door deze percepties is het moeilijk om instanties te laten samenwerken. Als iedereen vanuit zijn eigen organisatie blijft werken dan komt er geen krachtwijk. Instanties zijn teveel bezig met het binnenhalen van subsidies en te weinig met het integraal oplossen van problemen in de wijk. De afhankelijkheid van andere partijen voor het binnenhalen van subsidies wordt niet gevoeld omdat dit vanuit de subsidieverstrekker niet altijd een vereiste is. Deze heersende cultuur in de Schilderswijk vormt een belemmering voor het samenwerkingsproces tussen actoren.

Ten derde wordt de cultuur in de Schilderswijk gekenmerkt door een gebrek aan integrale visie en resultaatmeting. Dit geldt vooral voor de instanties die over de financiële middelen beschikken. Het gaat hier om de gemeente en het Rijk. Doordat het Rijk niet concreet voor ogen heeft waar men met het krachtwijkenproject naartoe wil. Er zijn bijvoorbeeld geen concrete doelen opgesteld waar een prachtwijk aan moet voldoen. Kunnen instanties niet samenwerken aan dit doel. Instanties weten niet waar ze aan toe zijn en in plaats van te gaan samenwerken, blijven instanties intern gericht opereren omdat dit voor hen het meeste oplevert. Doordat doelen niet concreet zijn opgesteld komt resultaatmeting ook niet van de grond.

Ten vierde is de overheid ondanks de trend naar horizontale sturing in de Schilderswijk nog niet gestopt met hiërarchische sturing. In het theoretisch kader komt naar voren dat problemen door een hiërarchische overheid op een geïsoleerde manier worden aangepakt. Men is zelf ijverig in het verzinnen van oplossingen. Dit geldt ook voor bijvoorbeeld het WAP. Ondanks de inbreng van de strategische partners blijven het Rijk en de gemeente ijverig in het verzinnen van eigen oplossingen zonder hier de burgers bij te betrekken. Dit is bijvoorbeeld te zien aan het feit dat de politieke agenda vanuit het Rijk wordt doorgevoerd in het WAP. Zo moet inburgering een ‘classy traject’ worden. Dit komt niet vanuit de burgers maar vanuit het Rijk in samenwerking met de gemeente. De zichtbare hiërarchische sturing vormt een belemmering voor de samenwerking. In plaats dat instanties samen met burgers tot een integrale oplossing worden gestimuleerd is het Rijk zelf ijverig in het oplossen van problemen.

Oorzaak twee: Structuur: subsidiestructuur, verkokering, bureaucratie

Een belangrijke reden voor de beperkte samenwerking is ondermeer een gevolg van de manier van financiering. Het heeft te maken met de subsidiesystemen aldus geïnterviewden. Wanneer er in de Schilderswijk bijvoorbeeld vier organisaties zijn die zich bezighouden met hangjongeren, dan krijgen al deze vier organisaties hier subsidie voor. Elke organisatie moet vervolgens haar verkregen subsidie op de met haar afgesproken manier verantwoorden.

Verder wordt de ‘projectencarrousel’ in de Schilderswijk in stand gehouden door de manier van financieren. Door alles te willen afstoten ontstaat er klein geld waar mensen op in kunnen schrijven. Hierdoor ontstaan er allerlei projecten en stichtingen naast elkaar die niet met elkaar samenwerken. Waardoor er geen programma’s met programmadoelen tot stand komen.

De versplintering van investeringen over talloze projecten en doelen wordt vervolgens in de hand gewerkt door verkokering op alle niveaus (Rijk, Gemeente, Wijk) (Actieplan Krachtwijken, 2007). Voor veel partijen vormt de bureaucratie een belemmering om te gaan samenwerken. Onverwachts iets uitvoeren met andere instanties zit er door de bureaucratie niet in. Bureaucratische belemmeringen als lange proceduretijden, veel regels, onduidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden en de verantwoording van subsidies leiden tot frustraties (Actieplan Krachtwijken, 2007). Instanties kunnen hierdoor niet gezamenlijk inspelen op de veranderingen die in de wijk spelen.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

Met dit hoofdstuk wordt deze scriptie afgesloten. In dit hoofdstuk staat het antwoord op de centrale vraagstelling van dit onderzoek centraal, deze luidt:

‘Welke kansen en knelpunten levert het krachtwijkenproject op voor het samenwerkingsproces tussen verschillende partijen in de probleemwijk Schilderswijk’?

In hoofdstuk één is deze vraagstelling opgedeeld in een aantal deelvragen. Het antwoord op de centrale vraagstelling wordt opgebouwd aan de hand van de antwoorden op deze deelvragen. Aan de beantwoording van elke deelvraag zal een paragraaf worden geweid.

5.2 Beantwoording van deelvraag één

‘Welke theoretische concepten bieden een kader om een samenwerkingsproces tussen verschillende partijen te kunnen analyseren?’

In het theoretisch kader komt naar voren dat problemen in probleemwijken steeds meer met elkaar vervlochten raken. Zo is de aanpak van een probleem meer en meer afhankelijk van de aanpak van andere problemen. Om deze reden dienen instanties samen te gaan werken in zogeheten netwerken. Verder vormt wederzijdse afhankelijkheid een reden voor netwerkvorming. Wederzijdse afhankelijkheid ontstaat wanneer actoren niet over alle middelen beschikken die nodig zijn voor de aanpak van een probleem.

Voor de analyse van een samenwerkingsproces binnen netwerken is de bestuurskundige netwerkanalyse van Koppejan en Klijn (2004) goed bruikbaar. Deze netwerkanalyse bestaat uit drie onderdelen (actoranalyse, proces/spelanalyse, netwerkanalyse) waarbij aandacht is voor actoren (percepties, posities, afhankelijkheidsrelaties), besluitvorming (strategieën, posities, besluitvormingsarena's) en voor de context van het netwerk (interacties, posities, regels). De actoranalyse en de proces/spelanalyse vormden de basis van het onderzoekskader van dit onderzoek. Door te kijken naar afhankelijkheidsrelaties, percepties en de strategieën van actoren in een samenwerkingsproces wordt vanuit verschillende hoeken veel inzicht verkregen in complexe bestuurlijke samenwerkingsprocessen.

De bestuurlijke netwerkanalyse van Koppejan en Klijn is om twee redenen erg bruikbaar als analysekader voor een samenwerkingsproces tussen verschillende partijen. Ten eerste omschrijven Koppejan en Klijn de verschillende onderdelen helder en overzichtelijk. De verschillende onderdelen vormen een heldere basis voor de vormgeving van de interviewvragen. Ten tweede geeft de bestuurlijke netwerkanalyse aandacht aan een groot aantal facetten van een bestuurlijk proces. Door al deze facetten mee te nemen in het onderzoek ontstaat een gedegen analyse van een samenwerkingsproces.

5.3 Beantwoording van deelvraag twee

Wat houdt het project ‘van probleemwijk naar prachtwijk’ in en op wat voor manier wordt dit project gefinancierd (Vogelaargelden)?

Volgens minister Vogelaar moet er meer geld worden geïnvesteerd in het versterken van probleemwijken. Om deze reden is het project ‘van probleemwijk naar prachtwijk’ op gericht. Dit project is gericht op veertig probleemwijken in 18 steden. Het is de bedoeling dat deze veertig probleemwijken binnen tien jaar worden veranderd in prachtwijken waar mensen kansen hebben en weer graag willen wonen. Het doel is dat instanties de handen ineen slaan bij de aanpak van problemen. Dit moet gebeuren aan de hand van vijf speerpunten, te weten: 1. Wonen en woonomgeving, 2. Werken en ondernemerschap, 3. Leren en opgroeien, 4. Integratie en sociale samenhang, 5. Veiligheid. Samen met instanties en bewoners wordt er per wijk een Wijkactieplan (WAP) op basis van deze vijf speerpunten opgesteld. De uitvoering van deze wijkactieplannen moeten uiteindelijk leiden tot de prachtwijken.

Maar wat is een prachtwijk?

Opvallend aan het prachtwijkenproject is dat het niet precies duidelijk is wat prachtwijken nou eigenlijk zijn. Er wordt nergens duidelijk gemaakt aan welke voorwaarden een wijk moet voldoen om tot een prachtwijk te kunnen worden benoemd. Wel zijn er door het Rijk vijf speerpunten benoemd waar men per wijk op in wil zetten. Wat concreet de doelen zijn die bij deze speerpunten horen wordt echter nergens genoemd. Zoals verderop in het hoofdstuk is besproken heeft dit grote gevolgen voor de voortgang van het proces.

Financiering van het project

Het project moet grotendeels worden bekostigd door de woningcorporaties. Het vreemde is dat er steeds over Vogelaargelden wordt gesproken terwijl minister Vogelaar helemaal niet over gelden beschikt. Zo wilde het Rijk in eerste instantie helemaal geen geld vrijmaken voor de uitvoering van het project. Dit had een negatieve invloed op de financiële onderhandelingen tussen het Rijk en de corporaties. De corporaties waren van mening dat ook het Rijk met geld voor de wijkaanpak over de brug moest komen. De invoering van de vennootschapsbelasting tijdens het onderhandelingsproces viel bij de corporaties ook niet in de smaak. Door deze actie liep het financiële onderhandelingsproces veel vertraging op. Uiteindelijk is er 300 miljoen euro vanuit het Rijk vrijgemaakt voor de 40 krachtwijken voor een periode van drie jaar. Hiervan is 25 miljoen beschikbaar voor de vier wijken in Den Haag. Volgens velen kwam dit geld te laat in het proces vrij. Omdat minister Vogelaar en de woningcorporaties niet uit de onderhandelingen kwamen heeft Vogelaar ervoor gekozen om de corporaties te gaan heffen. Deze heffingsregeling is nu in de maak.

5.4 Beantwoording van deelvraag drie

Welke problemen doen zich voor in de Schilderswijk en welke actoren houden zich met de oplossing van deze problemen bezig?

De Schilderswijk is door minister Vogelaar benoemd tot één van de veertig krachtwijken. In hoofdstuk drie komt naar voren dat de Schilderswijk al heel lang in de top tien van de armste wijken in Nederland staat. De problemen in de Schilderswijk kunnen worden ondergebracht in de volgende vier werkvelden:

1. Jeugd en scholing

Oa. vroegtijdig schoolverlaten, tekort aan stageplekken.

2. Werk en Economie

Oa. Veel werkeloosheid, mensen moeten geholpen worden bij het vinden van een geschikte plek in de samenleving, lage inkomens van bewoners

3. Gezond leven, veilig leven en samenleven

Oa. Onveiligheid, mensen leven naast elkaar ipv met elkaar, hoge doorstroom van mensen

4. Leefbaar en trots wonen

Oa. Parkeeroverlast, viezigheid op straat.

Er zijn tal van organisaties, stichtingen en instellingen bezig met de aanpak van de problemen in de Schilderswijk. Tabel 3.1 afkomstig uit hoofdstuk drie wordt ter verduidelijking opnieuw gepresenteerd. In deze tabel staan de 25 strategische partners in de Schilderswijk benoemd.

Tabel 3.1 Strategische partners in de Schilderswijk

1. Haagwonen (Woningcorporatie)	14. STIOM
2. Gemeente Den Haag	15. Bureau Jeugdzorg
3. Arcade (woningcorporatie)	16. Jeugd Interventie Team
4. Staedion (woningcorporatie)	17. Kamer van Koophandel
5. Politie Haaglanden	18. Stichting Winkels en Bedrijven
6. Reclassering	19. Welzijnsorganisatie Zebra
7. Haagse Hogeschool	20. Raad voor Kinderbescherming
8. Middelbare Scholen	21. Openbaar Ministerie
9. Koepel lagere Scholen	22. GGD En gezondheidscentra
10. Meavita	23. Stichting Wijkbeheer
11. Welzijnswerk Schilderswijk	24. Centrum van Jeugd en Gezin
12. Stichting Boog	25. Culturalis
13. RG-consultants	
Bron: Verdrag van de Schilderswijk, 2007	

Naast deze 25 strategische partners bestaan er nog diverse zelfstandige welzijnsorganisaties en een groot aantal etnische stichtingen en verenigingen, de bibliotheek, Stad en Kerk, Parnassia en andere culturele instellingen in de Schilderswijk. Al deze actoren houden zich bezig met de aanpak van de bovengenoemde problemen. Elke actor doet dit op zijn eigen manier.

Om de samenwerking tussen diverse actoren in de Schilderswijk te bevorderen heeft het Rijk de wijkactieplannen bedacht. Een WAP is een plan voor de wijk wat samen met bewoners en instanties is bedacht. De bedoeling van het WAP is dat de invulling van de probleemaanpak met zoveel mogelijk partijen wordt bepaald. Om te komen tot een WAP voor de Schilderswijk zijn door Haagwonen 25 strategische partners benaderd. Deze partners hebben in een soort netwerk samengewerkt om te komen tot de inhoud van het WAP. Omdat dit onderzoek zich richt op de samenwerking tussen verschillende instanties in de Schilderswijk, is het proces naar een WAP een belangrijke bron van analyse geweest.

5.5 Beantwoording van deelvraag vier

Wat zijn de onderlinge afhankelijkheden, strategieën en percepties van de betrokken actoren in het krachtwijkenproject om bepaalde doelen te behalen en hoe zijn deze te verklaren?

Dit onderzoek heeft zich vooral gericht op de volgende betrokken actoren in het proces: gemeente Den Haag, welzijnsorganisaties, woningcorporaties, het Rijk, scholen, bewoners en bewonersorganisaties. Door te kijken naar de onderlinge afhankelijkheden, strategieën en percepties van betrokken actoren ontstaat er meer inzicht in de complexiteit van een samenwerkingsproces. Voor het analyseren van een proces is het belangrijk om te weten met wat voor perceptie een actor in het proces staat. Waarom handelt een actor op een bepaalde manier? Het gedrag van actoren is bepalend voor de voortgang en het succes van een proces. Het gedrag van actoren wordt beïnvloed door hun onderlinge afhankelijkheden en hun percepties. Vervolgens worden aan de hand daarvan door actoren (onbewust) strategieën gekozen.

Afhankelijkheidsrelaties

In het krachtwijkenproces beschikken het Rijk, de gemeente en de woningcorporaties over de meeste middelen. De andere betrokkenen zijn in hoge mate afhankelijk van deze drie actoren. Opvallend aan het proces is dat deze drie actoren betrokken zijn geweest bij het merendeel van de vier gesloten overeenkomsten. De andere actoren (de bewoners, welzijnorganisaties en scholen) zijn slechts betrokken bij het WAP proces. Deze instanties zijn dus niet betrokken bij alle richtinggevende overeenkomsten en beslissingen. Zij hebben dus geen invloed uit kunnen oefenen op richtlijnen die bepalend zijn voor hun toekomst. Ze bevinden zich dus in een afhankelijke positie.

Ondanks het feit dat het Rijk afhankelijk is van de corporaties als het gaat om financiële middelen bevindt het Rijk zich in een positie waardoor zij in staat is om eenzijdig een financiële heffing door te voeren voor de corporaties. Het Rijk heeft een sterke positie in het proces dankzij de middelen legitimiteit en bestuurlijke competentie. Door de directe democratische legitimatie van het Rijk kan zij een financiële heffing doorvoeren. Voor een actor is het dus belangrijk om in bezit te zijn van meerdere middelen. De bewoners staan zwak ten opzichte van de andere actoren in het proces. Dit is te verklaren door haar gebrek aan middelen. Toch is er vanuit het Rijk veel aandacht voor de rol van bewoners bij de wijkaanpak. Het Rijk is van mening dat bewoners veel beter moeten worden betrokken bij de aanpak van de wijken. Ondanks deze gewenste aanpak is hier in de praktijk weinig van terug te zien. Zo worden bewoners zelden betrokken bij overleggen tussen instanties in de wijk. De bewoners waren wel betrokken bij het WAP proces, maar het Verdrag van de Schilderswijk wat hieruit voort is gekomen is niet leidend voor de wijkaanpak. Hierdoor voelen bewoners zich in de steek gelaten.

Strategieën

Aan het gedrag van de betrokken actoren in het proces zijn verschillende strategieën te verbinden. Per actor worden de gehanteerde strategieën opgesomd en besproken.

1. Het Rijk

Het Rijk maakt hoofdzakelijk gebruik van de 'go-alone' strategie. Zo beslist het Rijk op een 'top-down' manier dat er meer geld moet komen voor de aanpak van probleemwijken. Dit geld moet volgens het Rijk worden betaald door de woningcorporaties. Daarnaast wil het Rijk haar eigen oplossingen voor problemen terug zien in de vier gesloten overeenkomsten. De politieke agenda van het Rijk wordt hiermee aan de andere actoren opgelegd. Het gebruik van deze strategie door het Rijk is om te beginnen te verklaren door haar gebrek aan geld. Doordat zij zelf niet over genoeg geld beschikt moet zij geld gaan zoeken bij andere instanties. Om vervolgens het proces te versnellen is het noodzakelijk dat het Rijk snel met een oplossing komt. Ten tweede moet het Rijk zich houden aan de politieke agenda die zij heeft gepresenteerd aan haar achterban (de burgers) om deze reden moet het Rijk haar politieke

agenda in de praktijk doorvoeren. Tot slot is het gebruik van deze strategie door het Rijk verklaarbaar door de onwelwillende houding van de woningcorporaties. Het Rijk houdt vast aan de 'go-alone' strategie als reactie op de conflicterende strategie van de woningcorporaties.

2. De Gemeente

Het gedrag van de gemeente kan vooral worden getypeerd met de coöperatieve strategie en de faciliterende strategie. De gemeente maakt gebruik van de coöperatieve strategie omdat zij haar afhankelijkheden van andere actoren erkent. Om deze reden moet de gemeente wel samenwerken. Daarnaast wordt de gemeente vanuit het Rijk gestimuleerd om samen te werken met de strategische partners in de wijk. Van de faciliterende strategie wordt gebruik gemaakt om draagvlak te creëren voor de probleemoplossingen voor de wijkaanpak. Zo heeft de gemeente samen met Haagwonen geprobeerd om zoveel mogelijk partners te betrekken bij het WAP proces. Het is belangrijk dat alle betrokkenen achter het 'Verdrag van de Schilderswijk' staan, omdat er uiteindelijk een integrale aanpak van de wijk moet worden gerealiseerd waar alle actoren voor nodig zijn. Dit vormt het belangrijkste motief van de gemeente om deze strategieën in het WAP proces te hanteren.

3. De woningcorporaties

De woningcorporaties beginnen het proces met de conflicterende strategie. Deze strategie wordt gehanteerd in reactie op de 'go-alone' strategie van het Rijk. Zo waren de corporaties het er niet mee eens dat het Rijk zelf geen geld wilde bijdragen aan de wijkaanpak. Daarnaast conflicteerden de percepties tussen de corporaties en het Rijk over de bestemming van het geld. Zo wilden de woningcorporaties het geld met name investeren in de fysieke aspecten van de wijk. Het Rijk daarentegen wilde meer aandacht voor investeringen in de sociale aspecten van de wijk. Uiteindelijk gaan de corporaties akkoord met de heffing van minister Vogelaar. Dit getuigt van een coöperatieve strategie. In het WAP proces is tevens de coöperatieve strategie door de corporaties zichtbaar. Zo gaan de corporaties onderhandelen met verschillende partijen over de gewenste invulling van het WAP. Tot slot is de faciliterende strategie van toepassing op het gedrag van één van de corporaties. Zo is corporatie Haagwonen een belangrijke speler geweest in het WAP proces. Zij heeft er samen met de gemeente voor gezorgd dat alle betrokkenen zijn gehoord en dat hun visies zo goed mogelijk in het WAP zijn opgenomen. Opvallend aan de woningcorporaties is dat zij de enige actor in het proces zijn die schakelen tussen verschillende strategieën. De corporaties hanteren de strategie die voor hen het beste past bij de situatie om zoveel mogelijk hun eigenbelang na te streven. De andere actoren houden zich veel meer vast aan de gekozen strategie.

4. Welzijnsorganisaties, bewoners en scholen

De welzijnsorganisaties, bewoners en scholen zijn de meest afhankelijke actoren in het proces. Het valt op dat deze actoren kiezen voor de coöperatieve strategie in plaats van bijvoorbeeld een tegenwerkende strategie. Door coöperatief gedrag blijven deze actoren namelijk meer betrokken bij het proces dan wanneer zij zich tegenwerkend opstellen. Bovendien wordt coöperatief gedrag gestimuleerd vanuit het Rijk. Coöperatief gedrag vergroot voor instanties de kans op een bijdrage vanuit het Rijk.

Percepties

Wat opvalt aan de percepties van de betrokken actoren over de problemen in de Schilderswijk is dat deze veelal met elkaar overeenkomen of in het verlengde van elkaar liggen. Daarnaast is iedereen het erover eens dat instanties in de Schilderswijk teveel langs elkaar heen werken. Instanties willen wel samenwerken zolang dit maar niet ten koste gaat van hun eigen achterban en doelstellingen. Om deze reden komt samenwerking moeilijk tot stand.

Er zijn echter ook conflicterende percepties te herleiden in het krachtwijkenproces. Zo bestaat er een verschil in visie tussen de gemeente en het Rijk over de benoeming van de Schilderswijk tot één van de veertig krachtwijken. De gemeente zag in eerste instantie liever dat een andere wijk werd benoemd tot krachtwijk in plaats van de Schilderswijk. Tevens bestaan er verschillen in percepties over de financiering van de wijkaanpak. Het Rijk wil dat de corporaties de aanpak van de krachtwijken geheel financieren, de corporaties en de gemeente zijn van mening dat ook het Rijk moet bijdragen aan de wijkaanpak. Binnen het Rijk bestaan er ook verschillen in perceptie. Zo dacht minister Vogelaar dat de ingevoerde vennootschapsbelasting door minister Bos was bestemd voor de financiering van de krachtwijken. De inkomsten van deze ingevoerde belasting komen echter terecht in de staatskas.

Een laatste verschil in perceptie bestaat over de manier van aanpak van problemen. Het Rijk is voorstander van een gecombineerde probleemaanpak bestaande uit programma's met programmadoelen. Professionals bewoners blijven echter denken vanuit het verlengde van waar ze al mee bezig zijn. Dit levert in plaats van programma's vooral losstaande projecten op.

5.6 Beantwoording van deelvraag vijf

Hoe ziet het samenwerkingsproces, in het kader van het krachtwijkenproject, tussen de betrokken actoren eruit? Wat zijn de doorbraken en stagnaties in dit proces en hoe zijn deze te verklaren?

Van een samenhangende probleemaanpak lijkt in de Schilderswijk nog geen sprake. Er zijn veel partners die allemaal op hun eigen manier bezig zijn met de aanpak van problemen. Er wordt hierdoor veel langs elkaar heen gewerkt. Instanties weten vaak van elkaar niet waar ze mee bezig zijn. Dit is van invloed op het samenwerkingsproces in het kader van het krachtwijkenproject. Dit samenwerkingsproces wordt gekenmerkt door een aantal doorbraken en stagnaties.

Doorbraken

Een eerste doorbraak in het samenwerkingsproces in het kader van het krachtwijkenproject is dat in de Tweede kamer alle politieke partijen de aandacht voor probleemwijken toejuichen. Hierdoor staat de wijkaanpak hoog op de politieke agenda. Dit is belangrijk voor de voortgang van het proces. Wanneer er na vier jaar een wisseling van de politieke macht plaatsvindt dan zal de aandacht voor probleemwijken hoogstwaarschijnlijk blijven bestaan omdat alle partijen dit een belangrijk punt vinden. Een krachtwijk kan niet zomaar worden omgetoverd in een prachtwijk. Dit heeft zijn tijd nodig en zal zeker tien jaar duren. Vanwege de lengte van het proces is het belangrijk dat de politieke partijen op dezelfde lijn liggen.

Een tweede doorbraak in het samenwerkingsproces is de samenstelling van het Verdrag van de Schilderswijk geweest. Voor het eerst zijn alle strategische partners en professionals die werkzaam zijn in de wijk bij elkaar gezet om te kijken naar de toegevoegde waarde van deze partijen voor de wijk. Tijdens dit proces zijn er verschillende verbindingen gelegd tussen verschillende partners in de wijk. De lange duur van de verdere uitwerking van het WAP liet echter te lang op zich wachten waardoor de vrijgemaakte energie onder de partners weer verdween. Dit is een gemiste kans geweest van het prachtwijkenproject. Tevens werden er naast het WAP nog drie overeenkomsten gesloten. Het WAP was hiermee niet leidend voor de aanpak van de Schilderswijk zoals in eerste instantie werd gesuggereerd. Hierdoor voelden partners en instanties zich in de steek gelaten.

Een laatste doorbraak in het proces was de rol die Haagwonen speelde in het WAP proces. De prominente rol van Haagwonen heeft voor vertrouwen in het WAP proces gezorgd. Veel

instanties en bewoners zijn negatief over de gemeente. Het is daarom goed geweest dat niet alleen de gemeente een belangrijke rol kreeg in het WAP proces maar ook corporatie Haagwonen. De rol van Haagwonen heeft ervoor gezorgd voor een versnelling in het proces zo is het wijkactieplan voor de Schilderswijk binnen een paar maanden tot stand gekomen.

Stagnaties

Ondanks de bovengenoemde doorbraken vormen de stagnaties in het samenwerkingsproces overhand. De eerste stagnatie in het proces vindt plaats tijdens de financiële onderhandelingen tussen het Rijk en de woningcorporaties. Tijdens deze onderhandelingen voert minister Bos een vennootschapsbelasting in voor de woningcorporaties. Hierdoor stagneerde het onderhandelingsproces omdat de corporaties naast deze heffingsactie niet nog meer geld wilden inleveren.

Een tweede stagnatie in het proces wordt veroorzaakt doordat er op verschillende terreinen met verschillende partijen overeenkomsten worden gesloten⁷. Lokale partners waren in het begin erg enthousiast over het krachtwijkenproject. Maar de onduidelijkheid over de voortgang van het proces en de financiering zorgt ervoor dat dit enthousiasme weer weg zakt. Onduidelijkheid wordt gecreëerd doordat de strategische partners (tabel 3.1) niet betrokken zijn bij alle besluitvormingsarena's. Men is niet op de hoogte van hetgeen wat er op andere vlakken gebeurt. Hierdoor neemt de positieve energie van actoren om tot actie over te gaan af. Dit belemmert de voortgang van het proces. Doordat er op verschillende terreinen met verschillende partijen overeenkomsten worden gesloten wordt er tevens langs elkaar heen gewerkt. Dit wordt bevestigd wanneer er naar de inhoud van de vier overeenkomsten wordt gekeken.

Een derde stagnatie wordt gevormd door de accentverschillen tussen de vier gesloten overeenkomsten. De inhoud van de vier overeenkomsten komt niet geheel met elkaar overeen. Zo zijn er bijvoorbeeld business cases toegevoegd die niet naar voren komen in het Verdrag van de Schilderswijk. De gemeente en het Rijk proberen door middel van deze business cases toch hun eigen doelen en projecten op de kaart te zetten. Een verklaring voor de discrepanties tussen de vier overeenkomsten is dat het krachtwijkenproject wordt gekenmerkt door een gebrek aan een visie met concrete doelen. Het overkoepelende doel van het project is niet duidelijk. Er wordt steeds gesproken over krachtwijken moeten worden veranderd in prachtwijken. Maar wat zijn prachtwijken? De omschrijving van prachtwijken in het gehele proces is te vaag. Hierdoor is er geen concreet doel waardoor instanties teveel ruimte krijgen voor het verzinnen van allerlei oplossingen voor problemen, zonder dat duidelijk is in hoeverre dit bijdraagt aan het realiseren van een krachtwijk. Dit heeft tot gevolg dat instanties langs elkaar heen werken en dat er discrepanties tussen de vier overeenkomsten bestaan. Dit zorgt vervolgens weer voor vertraging in het samenwerkingsproces.

Tot slot vormen de slechte timing en de lange duur van het financiële onderhandelingsproces een stagnatie in het samenwerkingsproces. Door lang te wachten met de uitvoering van het project neemt de vrijgemaakte energie onder de partners af.

5.7 Beantwoording van de centrale vraagstelling en aanbevelingen

Aan de hand van de inhoud van voorgaande paragrafen kan een antwoord worden geformuleerd op de centrale vraagstelling van dit onderzoek. Vervolgens worden er aanbevelingen aangereikt die samenhangen met het antwoord op de centrale vraagstelling. De centrale vraagstelling luidt:

⁷ Het gaat hier om de volgende vier overeenkomsten die uitvoerig zijn besproken in hoofdstuk drie: 1. Het WAP van de Schilderswijk, 2. De Business Cases voor de Schilderswijk, 3. De Raamovereenkomst Investeringsprogramma Krachtwijken, 4. De Charter Krachtwijken Den Haag.

‘Welke kansen en knelpunten levert het krachtwijkenproject op voor het samenwerkingsproces tussen verschillende partijen in de probleemwijk Schilderswijk’?

Een grote kans van het krachtwijkenproject is dat er door Vogelaar weer aandacht is voor de Schilderswijk. Bovendien heeft het krachtwijkenproject er tot nu toe voor gezorgd dat partners bij elkaar zijn gezet. Tijdens diverse bijeenkomsten hebben de actoren in de wijk gekeken naar hun toegevoegde waarde voor de wijk. Doordat actoren met elkaar om de tafel zijn gezet zijn de eerste verbindingen tussen actoren ontstaan, wat goed is voor de samenwerking in de wijk. Ondanks deze kansen van het krachtwijkenproject blijven de knelpunten de kansen belemmeren. Een belangrijk knelpunt van het krachtwijkenproject die een belemmering vormt voor de samenwerking zijn de discrepanties en het gebrek aan visie in de vier gesloten overeenkomsten⁸. Geïnterviewden geven aan dat ze niet weten wat concreet het doel is van het krachtwijkenproject. In het Verdrag van de Schilderswijk zijn bijvoorbeeld een aantal speerpunten genoemd maar er wordt niet concreet invulling gegeven aan deze speerpunten. Daarnaast zijn de strategische partners slechts betrokken bij het proces naar een wijkactieplan voor de Schilderswijk. Deze actoren hebben geen invloed uit kunnen oefenen op de overige drie overeenkomsten. Deze beperkte betrokkenheid heeft een negatieve invloed gehad op het samenwerkingsproces. De vrijgekomen energie van de strategische partners is hierdoor afgenomen. Verder hebben de verschillen in perceptie over de manier van aanpak en de manier van financiering een knelpunt gevormd voor het samenwerkingsproces. Door het ontbreken van een eenduidige gedragen visie heeft het samenwerkingsproces veel vertraging opgelopen.

Ondanks een groot aantal overleggen tussen verschillende partijen in de Schilderswijk bestaan er dan ook nog geen vaste samenwerkingsverbanden. Van een programma-aanpak met programmadoelen is ondanks het krachtwijkenproject (wat dit beoogt) in de Schilderswijk nog geen sprake. In de Schilderswijk is een groot aanbod van versnipperde overleggen en projecten. De Schilderswijk heeft te maken met een mentaliteit die projectencarrousel wordt genoemd. Zo zijn er in de Schilderswijk vele tijdelijke, kleinschalige en futiele projecten. Binnen deze projectencarrousel op de terreinen van werken, leren, veiligheid en integreren ontbreekt het aan visie, focus en samenhang en meerjarige financiële zekerheid als het gaat om de aanpak van problemen in de Schilderswijk. De aanpak van minister Vogelaar gaat op de manier zoals het nu gaat niet het verschil maken. Doordat het krachtwijkenproject ontbreekt aan een gebrek aan visie en samenhang komen programma's met programmadoelen niet tot stand. Instanties werken langs elkaar heen en blijven in offertes denken in plaats van in programma's met programmadoelen.

Nu het antwoord op de centrale vraagstelling is gegeven wordt de laatste deelvraag van dit onderzoek beantwoord:

Welke aanbevelingen kunnen er worden gedaan zodat het krachtwijkenproject mogelijk meer kansen biedt voor de gezamenlijke aanpak van problemen?

Aanbeveling één:

Definieer het begrip prachtwijk per krachtwijk. Waar moet een prachtwijk aan voldoen?

Één van de conclusies van dit onderzoek is dat het krachtwijkenproject een concreet doel mist. Om de samenwerking tussen partijen te kunnen verbeteren is het noodzakelijk dat

⁸ Verdrag van de Schilderswijk, Business Cases, Raamovereenkomst Investeringsprogramma Krachtwijken, Charter Krachtwijken Den Haag.

partijen dienend zijn aan hetzelfde doel. Op deze manier kunnen programma's met programmadoelen beter tot stand komen.

Hiervoor is het essentieel dat om te beginnen het begrip prachtwijk per krachtwijk beter gedefinieerd dient te worden. Aan welke voorwaarden moet een bepaalde krachtwijk voldoen wil het tot een prachtwijk kunnen worden benoemd? Voorbeelden van voorwaarden zouden kunnen zijn gericht op het voorzieningenniveau in de wijk, het gemiddelde inkomen, de hoeveelheid overlast in een wijk, de vervuiling, de werkeloosheid en de staat van de woningen in de wijk (Er zou bijvoorbeeld bedacht kunnen worden dat een prachtwijk moet voldoen aan ondergrondse containers, aan woningen met dubbele beglazing en aan slechts een bepaald percentage mensen wat werkeloos is).

Deze aanbeveling kan de grondslag vormen voor het samenwerkingsproces in de Schilderswijk. Hier ligt een rol voor alles instanties in de wijk die bezig zijn met het oplossen van problemen: het Rijk, de gemeente, de woningcorporaties en de strategische partners die staan weergegeven in tabel 3.1. Opvallend is dat de burger nog niet staat vermeld in tabel 3.1 dit zou wel moeten gebeuren. Wanneer het Rijk meer burgers wil betrekken bij de aanpak van de wijk dan dienen deze wel te worden aangewezen als strategische partner in het proces. Samen dient men na te denken over de invulling van het begrip prachtwijk voor de Schilderswijk. Door alle partners (inclusief de burger) hierbij te betrekken ontstaat er meer draagvlak voor de plannen.

Aanbeveling twee:

Formuleer concrete doelen; welke doelen zorgen ervoor dat de voorwaarden van een prachtwijk worden behaald?

Vervolgens is het van belang dat er per voorwaarde waaraan een prachtwijk moet voldoen concrete doelen worden opgesteld. Een voorbeeld hiervan zou kunnen zijn dat wanneer een voorwaarde van een prachtwijk is dat de inwoners van de wijk aan een bepaalde inkomenseis moeten voldoen. Dat er concreet wordt ingezet op het omhoog halen van het opleidingsniveau van de bewoners. Zo kan er concreet gesteld worden dat het percentage jeugd wat vroegtijdig de school verlaat per jaar verlaagd moet worden met 10 procent. Tevens kan een concreet doel zijn dat er per jaar 100 extra stageplekken worden gezocht voor studenten in de wijk.

Hier ligt eventueel een taak voor de gemeente samen met woningcorporatie Haagwonen. Samen kunnen ze bij instanties inventariseren welke percentages per doel haalbaar zijn in een bepaalde periode.

Aanbeveling drie

Zoek passende instanties die verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor één van de opgestelde doelen.

Wanneer er per voorwaarde concrete doelen zijn opgesteld dient er in kaart gebracht te worden welke instanties, stichtingen en verenigingen bezig zijn met de aanpak van problemen in de wijk. Wie krijgt waarvoor subsidie? Bekijk welke instanties teveel zijn en wat voor instanties missen. Hier ligt tevens een rol voor de gemeente omdat de gemeente weet aan welke actoren subsidies worden verstrekt. Wanneer dit in kaart gebracht is kan er worden bekeken welke instanties gezamenlijk verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor het behalen van een bepaald doel. Tussen welke instanties kunnen mogelijk verbindingen worden gelegd? Het is de bedoeling dat er uiteindelijk programma's worden opgesteld met concrete programmadoelen die ervoor zorgen dat het doel wordt behaald.

Aanbeveling vier

Meer aandacht voor resultaatmeting

In het huidige krachtwijkenproject is weinig aandacht voor resultaatmeting. Resultaatmeting kan leiden tot betere samenwerking. Er moet dan wel worden gekeken naar resultaten die zijn behaald door middel van samenwerking. Wanneer er per voorwaarde van een prachtwijk concrete doelen zijn opgesteld. Is het van belang de verantwoordelijke instanties eens per jaar op hun werkzaamheden worden gecontroleerd. Hier ligt mogelijk een taak voor de gemeente. De gemeente kan inspecteurs aanstellen die bij de instanties langs gaan om grondig te kijken welke werkzaamheden er worden verricht om de gestelde doelen te behalen. Het is hierbij erg belangrijk dat de inspecteur kijkt naar de manier waarop deze instantie samenwerkt met andere instanties om deze doelen te behalen. Wanneer blijkt dat instanties niet samenwerken, moeten ze hierop kunnen worden afgerekend. De gemeente kan hierin een grote rol spelen want zij is de subsidieverstrekker.

Aanbeveling vijf

Meer regie met één eindverantwoordelijke

Het is belangrijk dat er meer regie zichtbaar wordt in het krachtwijkenproject. Meer regie kan leiden tot een verbetering van het samenwerkingsproces in de Schilderswijk. Tevens dient er één eindverantwoordelijke voor het gehele project te worden aangesteld. Er zijn momenteel veel mensen vanuit de gemeente betrokken bij het krachtwijkenproject er is echter niet duidelijk wie de eindverantwoordelijkheid draagt. Hierdoor kan niemand worden afgerekend op behaalde resultaten. Om de helderheid van het proces te versterken is het belangrijk dat er één eindverantwoordelijke wordt aangesteld. Deze persoon heeft tevens een overzicht van alle strategische partners en instanties in de wijk en weet welke instanties goed zouden kunnen samenwerken, gezien de werkwijze en doelstellingen van deze instanties. Het is belangrijk dat deze eindverantwoordelijke wel bepaalde bevoegdheden krijgt die zijn of haar positie in het proces versterken.

Een mogelijke eindverantwoordelijke voor het krachtwijkenproject zou de stadsdeeldirecteur kunnen zijn. Dit is een nieuwe post die in 2006 is doorgevoerd. Voor velen is het nog niet helder wat de taken van de stadsdeeldirecteur zijn. Misschien is het een mogelijkheid om de stadsdeeldirecteur als verantwoordelijke aan te stellen voor de Schilderswijk. De stadsdeeldirecteur is ingesteld om decentralisatie te bevorderen. De stadsdeeldirecteur komt uit de praktijk en weet precies wat er speelt. Om deze reden is dit mogelijk een geschikte persoon. De stadsdeeldirecteur moet worden voorzien van een team die samen garant staan voor wat de instellingen doen om de opgestelde doelen van het project te behalen. De stadsdeeldirecteur rekent vervolgens af met VROM.

Aanbeveling zes

Maak gebruik van elkaars ‘best practices’

Het is belangrijk dat er meer gebruik wordt gemaakt van elkaars ‘best practices’. Er zijn in Nederland naast de Schilderswijk nog 39 probleemwijken aangesteld. Wat doet men in deze wijken om de wijk te verbeteren? Op wat voor manier werken instanties in deze wijken samen? Wanneer een bepaalde programma aanpak erg goed loopt in een wijk dan is het essentieel dat deze ervaringen worden gedeeld met de instanties die bezig zijn met de aanpak van problemen in andere wijken. Er kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een kennisbank op het internet waar instanties goede ervaringen van andere wijken terug kunnen vinden. ‘Best practices’ kunnen ook op landelijk niveau worden gezocht.

Literatuur

- Actieplan Krachtwijken, 2007 VROM Actieplan krachtwijken: van aandachtswijk naar krachtwijk. Geraadpleegd op 7 juli 2008 op:
http://kenniscentrawijken.vrom.nl/view.cfm?page_id=5016
- Algemeen Dagblad, 2008. Vogelaarwijken AD peilt de meningen bij wethouders die over de wijken gaan en de minister reageert 'Dit gaat zeker tien jaar duren'. Dinsdag 25 maart 2008
- Bovens, Hart, Van Twist, Rosenthal, 2001, *Openbaar bestuur*: Beleid Organisatie en Politiek. Zesde herziene druk Kluwer Alphen aan den Rijn.
- De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1995, *Netwerkmanagement*: strategieën, instrumenten en normen. Lemma Uitgeverij B.V., Utrecht.
- Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, *Nieuwsbrief Wijkaanpak*., 2008. Geraadpleegd op 14 Maart 2008 op:
http://www.wonen.amsterdam.nl/nieuwswijkaanpak/nieuwsbrief_1/nieuwsbrief
- Elsevier, Investeringsprogramma Vogelaarwijken 'opgewarmde prak'. 2008. Geraadpleegd op 25 februari 2008 op:
<http://www.elsevier.nl/nieuws/economie/artikel/asp/artnr/187593/index.html>
- Engbersen, 2007. In zes stappen van probleem- naar prachtwijk. Geraadpleegd op 18 juli 2008 op: www.ph8.nl/upload/news/139/6262/engbersen_nrc.pdf
- Gemeente Den Haag 2007. Raamovereenkomst: Investeringsprogramma Krachtwijken Den Haag.
- Gemeente Den Haag & Haagwonen (2007) Verdrag van de Schilderswijk: wijkactieplan. Geraadpleegd op 12 maart 2008 op:
www.vng.nl/Praktijkvoorbeelden/RWMV/2007/verdragschilderswijkoranje.pdf
- Goldsmith & Eggers, *Governing by network: the new shape of the public sector*. Washington, D.C. Brookings institution press, 2004.
- Hajer, Tatenhove, Laurent, *Nieuwe vormen van Governance*: Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid, 2004. Geraadpleegd op 31 maart 2008 op:
<http://demo.openrepository.com/rivm/handle/10029/8944>
- Heldens & Reysoo (2002) Reflecties op het interview met een guide in een multiculturele interview setting, KUN, Nijmegen
- Hoornstra (2008) Het verdwenen elan in de stedelijke vernieuwing: de cultuur van de armoede doorbroken. Dossier stedelijke vernieuwing. Geraadpleegd op 12 juli 2008 op:
<http://www.buildingbusiness.com/uploads/pdf/24-27DHoornstra+Ecorys.pdf>

- Kalders, Van Erp, Peters (2004) Overheid in spagaat: over spanningen tussen verticale en horizontale sturing pp. 338-346. In Bestuurskunde jaargang 13, nummer 8
- KEI, *Beauty contest prachtwijken*. 2007. Geraadpleegd op 14 maart 2008 op: http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=1893&item_type=nieuws&item_id=2585
- KEI, 2008 Den Haag Schilderswijk, wijkbeschrijving. Geraadpleegd op 15 juni 2008 op: http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=1897&item_type=project&item_id=324
- Klijn, Koppenjan & Termeer, *Managing Networks in the Public Sector: a theoretical study of management strategies in policy networks*. Researchprogramme 'Policy and Governance in Complex Networks' working paper no.12 1992.
- Klijn & Teisman, *Beleidsnetwerken: analyse en management*. Een theoretische beschouwing over analyse en management van beleidsprocessen in complexe beleidsstelsels. Onderzoeksprogramma 'Beleid en Sturing in Complexe Netwerken Working paper nr. 2, 1992.
- Klijn, E.H., *Regels en Sturing in Netwerken: de invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*, Eburon, Delft 1996.
- Koppenjan, De Bruijn, Kickert, *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur: Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*. VUGA Uitgeverij B.V. 's-Gravenhage. 1993.
- Koppenjan & Klijn, *Managing uncertainties in networks*. Routledge: Taylor & Francis Group, 2004.
- Kracht in de Wijken, 2008 Conferentie van VROM: Inburgering en wijkaanpak, kracht in de wijken 22 januari 2008. World Forum Convention Center
- Kräwinkel, M., *Nieuw voegwerk voor de wijk: een netwerkanalyse van de effecten van volkshuisvestingsregelgeving op besluitvormingsprocessen rondom wijkverbetering*. Shaker Publishing B.V., 1997.
- Meerhof, 2008. Hindernisrace voor minister Vogelaar. Gepubliceerd op 01 maart 2008 in de Volkskrant. Geraadpleegd op 7 juli 2008 op: http://www.volkskrant.nl/binnenland/article508975.ece/Hindernisrace_voor_minister_Vogelaar
- Misdorp, 2008 Wolken trekken over: een essay over VSO, overheid en onderzoek, enkele beelden over verleden, heden en toekomst. Geraadpleegd op 29 augustus 2008 op: http://www.vsonet.nl/upload/bestanden/Onderzoek_en_Overheid_20072008.doc
- Nederlandse Woonbond, 2008. Nog weer 15 miljoen euro voor bewonersinitiatieven in Aandachtswijken. Geraadpleegd op 28 september 2008 op: <http://www.woonbond.nl/nieuws.php?actie=bekijk&id=1423>

- NRC Handelsblad (2008). Interview met Pieter Winsemius: 'Het kabinet mag best eens naar zijn navel kijken. Weekendeditie 12 & 13 juli.
- Raad van Werk en Inkomen (2007) De wijk Inc:ondernemerschap en arbeidsparticipatie in probleemwijken. Geraadpleegd op 28 augustus 2008 op:
www.nicis.nl/kenniscentrum/binaries/nicis/bulk/inleidingen/de-wijk-inc.pdf -
- Right Marktonderzoek (2008) *Kwalitatief onderzoek*. Geraadpleegd op 31 oktober op:
<http://www.right-marktonderzoek.nl/Methoden-onderzoek/Kwalitatief-onderzoek.aspx>
- Scharpf F.W., *Interorganizational policy studies: issues concepts and perspectives*, in K. Hanf en F.W Scharpf. *Interorganizational policy making, limits to coordination and central control*, Sage Modern Politics Series Volume 1, Sage Publications, London, 1978, p.345-370.
- Scott, W., *Contemporary institutional theory, Institutions and organizations*. Sage Publications: Thousand Oaks, 1995.
- Teisman, G.R., *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, Den Haag 1992.
- Teisman, G.R., *Publiek management op de grens van chaos en orde. Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*, eerste druk Den Haag: Sdu Uitgevers bv., 1995.
- Teisman, G.R, (2006), *Stedelijke Netwerken. Ruimtelijke ontwikkeling door het verbinden van bestuurslagen*, NIROV, Den Haag.
- Verdonk & Kok, (2005) Resultaatgericht onderzoek, light: Voor Community projecten Gezondheidsbevordering. NIGZ Geraadpleegd op 28 augustus 2008 op:
http://w3.nigz.nl/docfiles/resultaat%20gericht%20onderzoek%20_Bijlagen.pdf
- VROM, Landelijke Alliantie Krachtwijken, 2007
- VROM, Conferentie 22-01-2008
- VROM, Kenniscentra en de veertig wijken., 2008A. Geraadpleegd op 26 Maart 2008 op:
<http://kenniscentrawijken.vrom.nl/>
- VROM, 2008 Dossier Wijkverbetering Transvaal en Schilderswijk geraadpleegd op 15 juni 2008 op: <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=31966>
- VROM, 2008B geraadpleegd op 12 maart 2008 op
<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=11052&term=prachtwijken>
- VROM, 2008C Charter Krachtwijken Den Haag. Den Haag 10 juli 2008
- Waagmeester, 2008 Krachtwijken waar blijven de beloofde miljoenen`. Schilderswijk

krachtwijk zonder motor. CV Koers opinieblad voor de Christen vandaag.
Geraadpleegd op 15 juni 2008 op:
http://www.cvkoers.nl/artikelen/waar_blijven_de_beloofde_miljoenen.php

:

Bijlage 1 Uitgevoerde interviews in 2008

1 Marga Lieshout	Directeur van Clubhuizen De Mussen: 7 jaar werkzaam in de Schilderswijk
2. Amanda Keyner	Algemeen coördinator van Clubhuizen De Mussen
3. Alfaroek Dahoe	Adviseur en ondersteuning samenlevingsopbouw stichting BOOG
4. M.A Mohamed	Onderwijsdirecteur van het Nova College: sinds 1973 werkzaam in de Schilderswijk
5. Henk van Loon	12,5 jaar voorzitter van het Overlegplatform Schilderswijk
6. Judith van El	Beleidsmedewerker woningbouwcoöperatie Haagwonen.
7. Groepsinterview met Niek van der Drift en Marga Lieshout	Projectmanager Krachtwijk Schilderswijk vanuit Gemeente Den Haag dienst Sociale Zaken en werkgelegenheidsprojecten
8. Harry Kruitert	Onderzoeker: gericht op het krachtwijkproces in verschillende krachtwijken.
9. Greet van Vliet	Actieve bewoner in de Schilderswijk die bij alle informatieavonden en bij veel overleggen zoals het OPS aanwezig is.
10. Gertje Segond von Banchet-Schouten	Accountmanager krachtwijken bij VROM, rechterhand van minister Vogelaar.
11. Andre Doesberg	Welzijnsorganisatie ZEBRA in de Schilderswijk
12. Bert van Alphen	Wethouder dienst Sociale Zaken bij Gemeente Den Haag
13. Hans Boekhout	Werkzaam bij VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten)
14. Rabin Baldewsingh	Wethouder van Burgerschap, Deconcentratie, Leefbaarheid en Media
15. Ben Hoogland	Beleidsmedewerker inburgering en integratie Gemeente Den Haag
16. Johan Fukken	Docent aan het Nova College in de Schilderswijk

Bijlage 2 Vergaderingen/ conferenties

1. OPS Vergadering (4 keer bijgewoond)	Vergadering met alle professionals in de Schilderswijk. Vast agendapunt: krachtwijkaanpak
2. Conferentie Krachtwijken	Conferentie over de invulling van de krachtwijkenaanpak
3. PVDA Overleg	Overleg over samenwerking in de Wijk
4. Informatieavond krachtwijken	Informatieavond voor de burgers in de wijk over de krachtwijkaanpak
5. Netwerkbijeenkomst met Professionals georganiseerd door de gemeente	Bijeenkomst waar professionals elkaar ontmoeten en met elkaar praten
6. Bijeenkomst voor de Commissie van de Stadsdelen	Bijeenkomst waar vragen gesteld konden worden over de stadsdeelbegroting 2009. Veel informele gesprekken gevoerd met oa. Gert Jan Bunck een stadsdeeldirecteur van Gemeente Den Haag.