

De verbinding tussen sociaal en fysiek

Lydia van Oudenaren



Hoe West-Brabantse programmameenten de verbindingen tussen de sociale en fysieke pijler voor stedelijke vernieuwing hebben georganiseerd en over de verschillen in denk- en werkwijzen

Foto voorzijde:

Lichtkoepel op de Rijksdag in Berlijn, ontworpen door Sir Norman Foster.

De foto representeert de verbinding tussen de sociale en fysieke dimensie die samenkomen in het gebouw en de mensen die de lichtkoepel bezoeken. De lichtkoepel zelf heeft verbindingsbogen, die toegankelijk zijn voor het publiek en in dit geval een metafoor vormen voor de verbinding tussen de twee dimensies. Daarnaast representeert de lichtkoepel de blik (die van bovenaf) in een overheidsorganisatie wordt genomen met dit onderzoek.

(naar een idee van Jan Hopstaken)

Ontwerp voor- en achterzijde:

Eric Elich

Layout:

Wim Huissen

De verbinding tussen sociaal en fysiek

**Hoe West-Brabantse programmameenten de
verbindingen tussen de sociale en fysieke pijler
voor stedelijke vernieuwing hebben georganiseerd
en over de verschillen in denk- en werkwijzen.**

mr. L.C.R. van Oudenaren
studentnummer 312471
Masterthesis Bestuurskunde
Erasmus Universiteit Rotterdam
Begeleider: prof. dr. ing. G.R. Teisman
Tweede lezer: dr. L.M. Gerrits MSc, BA

“Heb vertrouwen in jezelf en wat je kan. Laat je nooit vertellen: ‘Waarom zou je dat doen?’ of ‘Ben je er zeker van dat je dat wel kan?’ Wat weten zij ervan? Jij weet zelf of je het kan. Als jij het wil doen, doe het dan.

De Amerikaanse professor Joseph Campbell lanceerde ooit de frase: follow your bliss. Zoek uit waar jij je prettig bij voelt. Iets waardoor je jezelf voelt groeien, waardoor je voelt dat je leeft, dat is het ding dat jij moet gaan doen.”

Vaira Vīķe-Freiberga

Voorwoord

Voor u ligt de kroon op mijn tweede studiecarière: de masterthesis voor de opleiding Bestuurskunde. Deze opleiding heeft me meer gebracht dan ik van te voren kon vermoeden. Meer in de zin van creativiteit en out of the box denken. Maar ook meer in de zin van dicht bij mezelf blijven. Ik heb hiermee in de loop van de tijd een extra gereedschapskistje gekregen, dat ik trots, naast mijn juridische tools, bij me draag.

Studeren in de avonduren – naast een baan – heeft naar mijn idee een toegevoegde waarde. De theorie vertaalt zich direct naar de praktijk en ook andersom: de praktijk wordt weer meegenomen in het overdenken van de theorie. Zelden heb ik in mijn werkzame leven een leerzame periode meegemaakt als tijdens het masterjaar. Hierin werden onder andere de vakken Publiek Management en Organisatieverandering en De Bestuurskundige Professional gedoceerd, terwijl ik tegelijkertijd direct betrokken was als procesadviseur bij de organisatieontwikkeling in de gemeente Bergen op Zoom. Een drukke, maar boeiende periode.

Het combineren van de bovengenoemde twee dimensies – om maar in de termen van mijn masterthesis te blijven – zorgde voor een druk op mijn persoonlijk leven. Regelmatig heb ik me moeten verontschuldigen voor verjaardagen of uitnodigingen om op de koffie te komen, omdat de studieplicht riep. Die studieplicht nam ik zeer serieus, soms misschien te serieus, maar zie hier het resultaat!

Ik dank vrienden en familie voor het geduld dat ze hebben opgebracht en de steun die ze me hebben gegeven om door te zetten. De avonden met de Kolonisten van Catan of met een hapje eten op tafel droegen bij aan de nodige ontspanning die ervoor zorgt dat daarna de boog weer gespannen kan worden.

Ook wil ik alle respondenten die meegewerkt hebben aan dit onderzoek bedanken: zonder hen had ik dit verhaal niet kunnen schrijven.

Collega's, jullie hebben vaak genoeg mijn gezucht op de ochtend na de colleges aangehoord, maar hopelijk ook wat van de gedachten die ik daar heb opgedaan en die ik met jullie wilde delen.

Lizette, nu weten we allebei wat het is om te studeren (en te werken)! Ik ben er trots op dat ik een moeder heb die recent haar HBO-diploma voor verpleegkundig specialist heeft weten te halen, naast de berg met levenservaring die jou kenmerkt.

Ook wil ik Geert Teisman bedanken voor de ruimte en de intellectuele uitdagingen die hij me wist te geven bij het begeleiden van mijn onderzoek. Je advies om verschillende rollen – ook in de toekomst – te blijven combineren zal ik ter harte nemen.

Ten slotte mijn dagelijkse steun en toeverlaat: Pieter. 1001 woorden zeggen niet genoeg in welke mate jij me hebt gemotiveerd. Wellicht dat het ene woord dat we elkaar volgend jaar willen geven, dat wel doet.

Laat deze masterthesis een inspiratie zijn voor mensen die op zoek zijn naar verbindingen, mensen die daarmee worstelen of misschien niet eens vermoeden dat dit een issue kan zijn. Maar laat het ook andere werkenden over de streep trekken om misschien (weer) een studie op te pakken: het verrijkt je leven!

Bergen op Zoom, 11 december 2009

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	v
Samenvatting.....	x

DEEL I

1 Inleiding en probleemstelling.....	1
1.1 Inleiding.....	1
1.2 Probleemstelling.....	2
1.3 Keuze van de theorie.....	3
1.4 Leeswijzer.....	4
2 Theoretisch kader.....	5
2.1 Inleiding.....	5
2.2 Organisatie-inrichting.....	5
2.2.1 Vijf onderdelen van een organisatie.....	6
2.2.2 Vijf coördinatiemechanismen.....	7
2.2.3 Parameters.....	8
2.2.4 Bureaucratie en adhocratie.....	12
2.3 Configuratiebenadering.....	15
2.3.1 Uitgangspunt.....	16
2.3.2 Centrale begrippen.....	17
2.3.3 Configuratiemanagement.....	20
2.4 Programmamanagement.....	23
2.4.1 Wat is programmamanagement?.....	24
2.4.2 Programma's en projecten.....	26
2.4.3 Programmeren als panacee?.....	27
2.5 Governance capacity.....	28
2.5.1 Capaciteit.....	29
2.5.2 Het creëren van capaciteit.....	30
2.5.3 Het vaststellen van capaciteit.....	31
2.6 De elementen verbonden.....	33
3 Operationalisering en methodologische verantwoording.....	35
3.1 Inleiding.....	35
3.2 Multiple casestudy.....	35
3.3 Operationalisering concepten.....	36
3.4 Wijze van gegevensverzameling.....	37
3.5 Wijze van verwerking gegevens.....	38

DEEL II

4 Vergelijkende analyse van de cases.....	41
4.1 Inleiding.....	41
4.2 Interacties in organisatorisch perspectief.....	41
4.2.1 Context West-Brabantse programmameenten.....	42
4.2.2 (I)SV vergeleken.....	44

4.3 Interacties in werk- en denkwijze	47
4.3.1 Werkelijkheden in de dimensies.....	47
4.3.2 Configuraties vergeleken	51
4.4 Capaciteit.....	53
4.5 Integrerend vermogen op West-Brabantse schaal: conclusies	56
4.6 Het versterken van de verbindingen	57
BIJLAGEN	
CASE 1: Gemeente Bergen Op Zoom	61
1.1 Introductie van de case	61
1.2 De organisatie van de gemeente.....	62
1.2.1 Organisatie in ontwikkeling.....	62
1.2.2 Van sectoren naar een netwerk.....	63
1.3 De organisatie van ISV	64
1.3.1 De betrokken actoren	65
1.3.2 Projectmatige aanpak.....	66
1.3.3 Parameters van Mintzberg.....	68
1.4 De denk- en werkwijze	69
1.4.1 Configuraties.....	69
1.4.2 Governance capacity	81
1.4.3 De staat van het integrerend vermogen	83
1.5 Conclusies	84
CASE 2: gemeente Oosterhout.....	87
2.1 Introductie van de case	87
2.2 De organisatie	88
2.2.1 Allianties en zelfsturing.....	88
2.3 De organisatie van stedelijke vernieuwing.....	90
2.3.1 Projectmatig en via de lijnorganisatie	91
2.3.2 Parameters van Mintzberg	92
2.4 De denk- en werkwijze	94
2.4.1 Configuraties.....	94
2.4.2 Governance capacity en integrerend vermogen.....	104
2.5 Conclusies	105
CASE 3: gemeente Roosendaal	107
3.1 Introductie van de case	107
3.2 De organisatie van de gemeente.....	108
3.2.1 Van sectoren naar een keten	108
3.2.2 Doorontwikkeling	110
3.3 De organisatie van stedelijke vernieuwing.....	111
3.3.1 ISV.....	111
3.3.2 Wijkgericht werken.....	111
3.3.3. Programma leefbare wijken en buurten.....	112
3.3.4 Multi-organisatie	114
3.3.5 Parameters van Mintzberg.....	114
3.4 De denk- en werkwijze	116

3.4.1 Configuraties.....	116
3.4.2 Governance capacity.....	126
3.4.3 De staat van het integrerend vermogen.....	127
3.5 Conclusies.....	128
Lijst van gebruikte afkortingen.....	129
Lijst van geïnterviewden.....	130
Interviewschema.....	131
Literatuur.....	133
Colofon.....	137

Samenvatting

Complexe stedelijke problematiek vraagt om een integrale aanpak. Daarbij moeten fysieke, economische en sociaal-maatschappelijke aspecten met elkaar verbonden worden. Een gecoördineerde actie, waarbij samengewerkt wordt tussen de (lokale)overheid, burgers, organisaties en bedrijven is daarvoor de aangewezen weg. Maar tussen theorie en praktijk moet vaak nog een brug geslagen worden.

Dit onderzoek richt zich niet op de grootste steden in Nederland met de “Vogelaarwijken”, maar op drie West-Brabantse gemeenten, die als ISV-programmagemeenten (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing) zijn aangemerkt door de Provincie Noord-Brabant. Het gaat om Bergen op Zoom, Oosterhout en Roosendaal. Daarbij concentreert dit rapport zich op de verbinding tussen de sociale en fysieke dimensie in stedelijke vernieuwing, met aandacht voor twee elementen in het bijzonder: 1) de organisatie van stedelijke vernieuwing en 2) de verschillen in denk- en werkwijzen tussen de sociale en fysieke wereld. De centrale vraag van het onderzoek is:

Welke knelpunten zijn er, organisatorisch en in denk- en werkwijze, in de verbindingen tussen de sociale en fysieke pijler van stedelijke vernieuwing in de West-Brabantse ISV-programmagemeenten en hoe kunnen de verbindingen versterkt worden?

Eerst de organisatie. Lokale overheden zijn als bureaucratieën ingericht. Dat betekent dat deze organisaties buitengewoon veel ervaring hebben met routinematige werkzaamheden waarbij een sterke top-down hiërarchische sturing geldt. Taken zijn gegroepeerd naar disciplines en als coördinatie tussen verschillende taken moet plaatsvinden, wordt dat op het niveau van de leidinggevenden georganiseerd. Vragen uit de samenleving dienen zich echter niet in die groeperingen aan. Om problemen in wijken effectief te kunnen aanpakken is coördinatie van acties wenselijk. Een projectmatige aanpak kan daarbij helpen, maar die is eendimensionaal gericht: een enkelvoudig doel staat centraal. Probleemwijken hebben juist verschillende samenhangende vraagstukken die opgelost moeten worden. Een programmatische werkwijze sluit hierop goed aan.

Een programma omvat een samenstel van acties en projecten, gericht op het oplossen van een uniek, complex maatschappelijk probleem. Daarbij vervullen externe partijen een (even) belangrijke rol naast de gemeente. In een netwerk van actoren, wordt in een horizontale werkvormen samengewerkt om binnen een bepaalde periode gezamenlijk tot oplossingen te komen.

De West-Brabantse programmagemeenten hebben alle drie het programmatisch werken ingevoerd, waarbij Roosendaal een programma Leefbare Wijken en dorpen in de steigers heeft gezet, waarvan ISV geen deel uitmaakt. In Bergen op Zoom is programmatisch werken zojuist ingevoerd en wordt ervaring opgedaan met deze manier van werken via de onderwerpen Dienstverlening en Regionale Samenwerking. In Oosterhout wordt al een paar jaar gewerkt met alliantie management, een programmatische aanpak met de nadruk op het verbinden van buiten met binnen en het realiseren van resultaten binnen korte termijnen. Een sterke verbinding tussen de programma's en stedelijke vernieuwing wordt in geen van de gemeenten terug gevonden, hoewel een aantal programma's in Oosterhout en Roosendaal hieraan wel lijkt te

raken of vergelijkbare doelen nastreeft: verbetering van de leefbaarheid van de stad, dorpen of wijken.

Stedelijke vernieuwing wordt grotendeels projectmatig opgepakt, maar sommige onderdelen worden ook via de lijnorganisatie uitgewerkt. De mogelijkheden om de verbinding tussen de sociale en fysieke dimensie in organisatorische zin te maken, worden hierdoor nog niet volledig benut. Dit is misschien ook niet zo verwonderlijk, gezien het gegeven dat het projectmatig werken nog niet op alle (relevante) plaatsen in deze organisaties is ingeburgerd. Een programmatische aanpak vraagt nog meer van gemeenten dan alleen een aantal projecten aan elkaar te knopen. 1 + 1 kan 3 worden als diverse actoren de ruimte krijgen om los te komen van de lijnorganisatie en vanuit hun deskundigheid een bijdrage kunnen leveren aan een complex vraagstuk. Maar het vraagt ook iets van de houding van medewerkers: een brug naar het tweede element.

De veronderstelling die aan dit onderzoek ten grondslag ligt is dat de denk- en werkwijze van mensen uit de sociaal-maatschappelijke pijler enerzijds en de fysieke pijler anderzijds verschillend is. Door configuraties van actoren in kaart te brengen, kan inzicht verkregen worden in de groepen mensen die werkelijkheidsdefinities delen en de interactieregels die onderling gehanteerd worden. Dit geeft aanknopingspunten om het integrerend vermogen te bepalen en mogelijk te vergroten.

Configuraties die naar voren komen in organisaties waar taken naar discipline zijn gegroepeerd, hebben ook eigenschappen van die disciplines: ze zijn meer op de fysieke wereld georiënteerd, of juist meer op de sociaal-maatschappelijke wereld. In de fysieke wereld is men overwegend doelgericht en projectmatig ingesteld, en in de sociaal-maatschappelijke wereld wordt de mens centraal gesteld en is het soms lastiger om duidelijke targets te stellen. In een organisatie waar beleid in een keten is georganiseerd, zoals in Roosendaal, worden meer geïntegreerde configuraties aangetroffen. Dit laatste is echter geen garantie voor een geïntegreerde aanpak van stedelijke vernieuwing: een verbinding tussen bijvoorbeeld het conceptprogramma Leefbare wijken en dorpen en ISV is (nog) niet gelegd.

Voor dit onderzoek zijn gesprekken gevoerd met twintig actoren in de drie gemeenten. Hoewel alle actoren het belang van een integrale voorbereiding en uitvoering onderschrijven, zijn er verschillen tussen het weten en het doen. Ongeveer de helft van hen participeert in activiteiten of projecten die de eigen discipline overstijgen, maar men voelt zich meestal nog verantwoordelijk voor een deel binnen het geheel (dat samenhangt met de eigen discipline) in plaats van voor het geheel. Dit hangt enerzijds samen met de definiëring van de eigen taak van actoren, anderzijds waar men voor beloond wordt. Daarom wordt in de conclusie van dit onderzoek gesteld dat integraal werken – dus vinden dat zaken gecoördineerd aangepakt moeten worden en hierin een bijdrage willen leveren – iets anders is dan integraal denken. Integraal denken veronderstelt dat er een intrinsieke motivatie bij medewerkers aanwezig is om gezamenlijk met in- en externe partners zaken te realiseren.

Daarnaast wordt gesteld dat er verbindingen zijn gelegd tussen de sociaal-maatschappelijke en fysieke pijler in stedelijke vernieuwing, maar dat er nog geen sprake is van een verstrengeling.

Om de verbindingen tussen de twee pijlers te versterken en tot een verstrengeling te komen wordt een aantal aanbevelingen gedaan:

- Maak ruimte voor nieuwe sociaal-fysieke gezichtspunten, door bijvoorbeeld nieuwe actoren toe te laten tot de interacties of door nieuwe werkelijkheidsdefinities in te brengen.
- Geef ruimte voor het voeren van een authentieke dialoog: diversiteit van participanten en de afhankelijkheid van elkaar staat daarbij centraal. Daardoor kan innovatie optreden.
- Wees bewust programmatisch. De programma-aanpak biedt mogelijkheden om de sociale en fysieke pijler van stedelijke vernieuwing te verbinden, maar moet niet slechts verworden tot multiprojectmanagement.
- Verdrijf de hokjesgeest. Medewerkers in gemeenten worden beloond voor een deel van een taak in plaats van voor het geheel: ze leveren een bijdrage aan stedelijke vernieuwing door middel van een fysiek element of een sociaal-maatschappelijk element. Door mensen te gaan belonen voor het geheel, wordt het interessant om de eigen discipline wat los te laten en komt een integrale benadering in de plaats van een deelbenadering.

Deel I

1 Inleiding en probleemstelling

1.1 Inleiding

“De 31-GSB-stedenlijst, de 56 wijkenlijst van Kamp, de 140-wijkenlijst van Winsemius, de 13 adoptiewijken met hun ambassadeursteams van Pechtold en de 40-wijkenlijst van Vogelaar als hekkensluiter. In 2006 concludeerde het Ruimtelijke Planbureau dat het grotestedenbeleid (GSB) en daaraan gekoppeld het investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV) in zijn huidige vorm is uitgewerkt. Hardnekkige problemen in de steden zijn niet verbeterd.”¹ Heeft dit te maken met slecht beleid, ingewikkelde maatschappelijke problemen of de samenwerking van verschillende betrokken actoren?

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten geeft op haar site aan: “Méér bij elkaar over de schutting kijken op het gemeentehuis. Maatschappelijke issues van nu kennen een sociaal én fysiek deel.”²

Geschiedenis

Sinds de Tweede Wereldoorlog is er aandacht geweest voor stedelijke vernieuwing. Eerst in de vorm van krotopruijing en reconstructie zodat ruimte ontstond voor economische functies. Later werd gesproken van stadsvernieuwing waarbij de woningvoorraad van belang was. De bestaande sociale en stedenbouwkundige structuur werd daarbij behouden en kreeg prioriteit boven de economische functie en bereikbaarheid van de stad. De fysieke aanpak werd in een sociale context geplaatst: met de renovatie en nieuwbouw werd aangesloten op de aanwezige bebouwing, sociale structuren en zittende bewoners.

In de jaren '80 en '90 wordt gewezen op het veelal fysieke karakter van veel overheidsmaatregelen die gericht waren op het wegwerken van de kwaliteitsachterstanden in de voor- en naoorlogse woningvoorraad, waardoor aandacht voor de mens in de wijk op de achtergrond is geraakt. De sociaaleconomische problemen zoals werkloosheid, criminaliteit, vandalisme en spanningen tussen groepen in een wijk werden hiermee niet opgelost. Hierop wordt ingespeeld met het beleid voor zogenaamde “Probleemcumulatiegebieden”, in de jaren '90 gevolgd door “de sociale vernieuwing”. Bij dit laatste beleid gaat het om het opleiden van mensen om de werkloosheid te beperken, het versterken van de sociale samenhang en het voorkomen van verloedering en vervuiling van de woonomgeving. Er ontstaat in deze tijd steun voor het uitgangspunt dat fysieke maatregelen niet zonder sociale kunnen.

In 1994 wordt het grotestedenbeleid ontwikkeld. Dit is onderverdeeld in een fysieke, sociale en economische pijler, waarbij integraal werken van belang wordt. Het integraal werken wil men versterken door verschillende rijkssubsidies te bundelen in één doeluitkering. Aan de hand van

¹ M. Muskee, *Probleemwijk zoekt bewoners en bestuurlijke spierballen*, in: Binnenlands bestuur, 4/5 2008, p. 36

² <http://www.vng.nl/smartsite.dws?ch=,DEF/'&id=81668> (28 december 2008)

Meerjarenontwikkelingsprogramma's (MOP's) – die zien op een periode van vijf jaar – worden afspraken gemaakt over de te behalen doelen.

In de Nota Stedelijke Vernieuwing uit 1997 ligt de nadruk op het tegen gaan van verpaupering en ruimtelijke segregatie van arm en rijk door sloop en dure nieuwbouw. De Nota Wonen uit 2000 geeft aan dat het niet alleen gaat om het aantrekken van bewoners van buitenaf, maar ook om de bewoners die al in een buurt wonen. Het binden van bestaande bewoners waardoor sociale verbanden in tact blijven is daarbij het devies (Helleman, hst.2).

De Wet Stedelijke Vernieuwing van 15 november 2000 geeft in de aanhef aan: “ter stimulering van integrale stedelijke vernieuwing” en verder “Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is bij stedelijke vernieuwing, met inbegrip van lokale milieubescherming, te kiezen voor een meer samenhangende, interactieve en innoverende aanpak”. Kennelijk beoogde de regering hiermee een meer integrale aanpak bij stedelijke vernieuwing te stimuleren. Dit wordt ondersteund door de definitie die in die wet voor stedelijke vernieuwing wordt gegeven:

“Op stedelijk gebied gerichte inspanningen die strekken tot verbetering van de leefbaarheid en veiligheid, bevordering van duurzame ontwikkeling en verbetering van de woon- en milieukwaliteit, versterking van de cultuurhistorische kwaliteiten, bevordering van de sociale samenhang, verbetering van de bereikbaarheid, verhoging van de kwaliteit van de openbare ruimte of aan de andere kant tot structurele kwaliteitsverhoging van het stedelijke gebied.”

Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing

Volgens de Wet Stedelijke Vernieuwing kunnen gemeenten aanspraak maken op een Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing. Op 1 januari 2005 is het tweede tijdvak ingegaan van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV-2). Binnen gemeenten wordt onderscheid gemaakt tussen rechtstreekse en niet-rechtstreekse gemeenten. Voor de rechtstreekse gemeenten heeft het Rijk het Grotestedenbeleid ontwikkeld. De overige, niet-rechtstreekse gemeenten, kunnen via de provincie aanspraak maken op het ISV-budget. Daarbij kan de provincie nog onderscheid maken tussen programmameenten en projectgemeenten. Programmameenten hebben relatief veel stedelijke problematiek in tegenstelling tot projectgemeenten.

West-Brabantse programmameenten

In dit onderzoek wordt gefocust op programmameenten in de provincie Noord-Brabant, in het bijzonder de West-Brabantse programmameenten: Bergen op Zoom, Oosterhout en Roosendaal. Zij hebben alle drie een MOP vastgesteld dat is goedgekeurd door de provincie.

Wat opvalt in de Uitvoeringsnotitie betreffende de Goedkeuring MOP ISV-2 programmameenten en verlening budget ISV-2 van de provincie Noord-Brabant, is dat bij de beoordeling van de MOP's veel aandacht is voor de fysieke aspecten van ISV en weinig voor de sociale doelstellingen.

In dit onderzoek richt ik me niet op het behalen van doelstellingen voor stedelijke vernieuwing, maar op de samenwerking tussen de sociale en fysieke pijler binnen de drie gemeenten.

1.2 Probleemstelling

Door de tijd heen is er afwisselend aandacht geweest voor de fysieke en sociale aspecten van stedelijke vernieuwing. Met de Wet Stedelijke Vernieuwing en ISV wilde de regering een impuls geven aan integraal werken, zodat een evenwichtige samenwerking ontstaat tussen de twee

werelden, wat leidt tot effectiever beleid. Integraal werken is echter makkelijker gezegd dan gedaan. Ik veronderstel dat beide werelden anders georganiseerd zijn en een andere denk- en werkwijze hebben. Om te beginnen zitten de medewerkers met maatschappelijke zaken in hun portefeuille meestal niet (letterlijk) bij de medewerkers van de harde, fysieke sector. De medewerkers zijn anders georiënteerd en hebben andere contacten met de buitenwereld; bijvoorbeeld welzijnsorganisaties versus woningcorporaties. Ook de financiering binnen de twee werelden is vaak anders geregeld: subsidies in de sociale wereld versus projectbudgetten in de fysieke wereld.

De doelstelling van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de samenwerking tussen de sociale en fysieke pijler in West-Brabantse ISV-programmagemeenten. Door inzicht in de (mate van) samenwerking tussen de twee werelden kunnen knelpunten bepaald worden, om vervolgens aanknopingspunten voor de oplossing van de knelpunten te bieden.

Als centrale vraag voor dit onderzoek wordt gesteld: *Welke knelpunten zijn er, organisatorisch en in denk- en werkwijze, in de verbindingen tussen de sociale en fysieke pijler van stedelijke vernieuwing in de West-Brabantse ISV-programmagemeenten en hoe kunnen de verbindingen versterkt worden?*

Hieruit worden de volgende deelvragen gedestilleerd:

1. Hoe zijn de sociale en fysieke pijler van stedelijke vernieuwing in West-Brabantse programmagemeenten georganiseerd?
2. Hoe is de werkwijze in de twee pijlers?
3. Wat is de denkwijze van actoren in de sociale en fysieke pijler?
4. Waar vinden interacties plaats en waar (nog) niet?
5. Hoe kunnen de verbindingen tussen de sociale en fysieke pijler van stedelijke vernieuwing versterkt worden
 - vanuit organisatorisch perspectief en
 - vanuit het perspectief van gedrag bezien?

In dit onderzoek worden voor de aanduiding van het sociale en het fysieke deel van stedelijke vernieuwing, zowel de woorden “pijler”, “wereld” als “dimensie” gebruikt. Daarnaast wordt voor de sociale pijler ook het woord “sociaal-maatschappelijk” gebruikt, omdat het in brede zin begrepen moet worden.

1.3 Keuze van de theorie

Om de deelvragen en uiteindelijk de centrale vraag van dit onderzoek te kunnen beantwoorden wordt gebruik gemaakt van verschillende theorieën. Voor het bepalen van de organisatie en de werkwijze van de sociale en fysieke wereld wordt de organisatietheorie toegepast van Mintzberg die hij in “Structuring of Organizations” (1979) en “Structure in fives” (1983) toelicht. Voor het bepalen van de denkwijze wordt gebruik gemaakt van de configuratiebenadering die onder andere Termeer in haar proefschrift (1993) toepast. Hierbij wordt een consequente koppeling doorgevoerd tussen de sociale en cognitieve processen die zich tussen mensen afspelen.

Om handvatten te kunnen bieden aan de gewenste organisatorische verbindingen tussen de sociale en fysieke wereld wordt het concept programmamanagement geïntroduceerd, waarbij het wordt afgezet tegen projectmanagement. Vervolgens wordt voor de beïnvloeding van het

gedrag gebruik gemaakt van het gedachtegoed governance capacity van Healey, Innes en Booher.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd uit twee delen en bijlagen. Het eerste deel omvat de inleiding waarbij de onderzoeksvraag is gesteld. Vervolgens treft u in hoofdstuk twee de theorie aan die een basis legt voor het onderzoek. In de methodologische verantwoording (hoofdstuk drie) wordt uitgelegd op welke wijze het onderzoek heeft plaatsgevonden.

Deel II is het hart van het onderzoek: in hoofdstuk vier wordt een vergelijkende analyse gemaakt van de drie cases die zijn onderzocht, om overeenkomsten en verschillen duidelijk te maken: hierdoor wordt inzicht verkregen wanneer succesvol integraal wordt gewerkt en onder welke omstandigheden dit lastiger is. Er wordt teruggepakt op de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen, op basis waarvan conclusies en aanbevelingen zijn geschreven.

In de bijlagen treft u de uitgewerkte cases Bergen op Zoom, Oosterhout en Roosendaal aan. Ze hebben het basismateriaal geboden voor het centrale hoofdstuk vier. Hierin is op verschillende plaatsen getracht om aan te sluiten bij de leef- en denkwereld van de betrokken actoren, bijvoorbeeld door vensters met (geanonimiseerde) uitspraken van respondenten op te nemen.

2 Theoretisch kader

2.1 Inleiding

De theorie van een onderzoek vormt de bril waarmee de empirie wordt beschouwd. In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op de inrichting van organisaties, de configuratietheorie om de denkwereld van actoren te bepalen, het concept van programmamanagement en dat van governance capacity. Deze laatste twee concepten vormen het wenkend perspectief voor mogelijke knelpunten in de organisatie en de werk- en denkwijze binnen stedelijke vernieuwing in gemeenten. Deze theorieën zijn als volgt met elkaar verbonden.

Tabel 1: theorieën verbonden.

	Huidige situatie	Wenkend perspectief
Organisatie en werkwijze	Organisatie-inrichting (Mintzberg) Projectmanagement	Programmamanagement
Denkwijze en gedrag	Configuratiebenadering	Governance capacity

Omdat organisaties naast lijnmanagement ook gebruik maken van projectmatig werken, wordt deze vorm toegelicht bij het onderdeel programmamanagement en daar ook tegen af gezet. Deze twee werkvormen worden nog wel eens door elkaar gehaald, terwijl er opmerkelijke verschillen te benoemen zijn. Toch is projectmanagement bij gemeenten al meer ingeburgerd dan programmamanagement en daarom zou dit concept in tabel 1 eerder onder de “huidige situatie” thuis horen, dan bij het wenkend perspectief. Een reden temeer voor deze indeling is het gegeven dat in de multiple-casestudy blijkt dat de gemeenten – als het gaat om stedelijke vernieuwing - vaak voor deze werkvorm of een die daar kenmerken van heeft, hebben gekozen.

2.2 Organisatie-inrichting

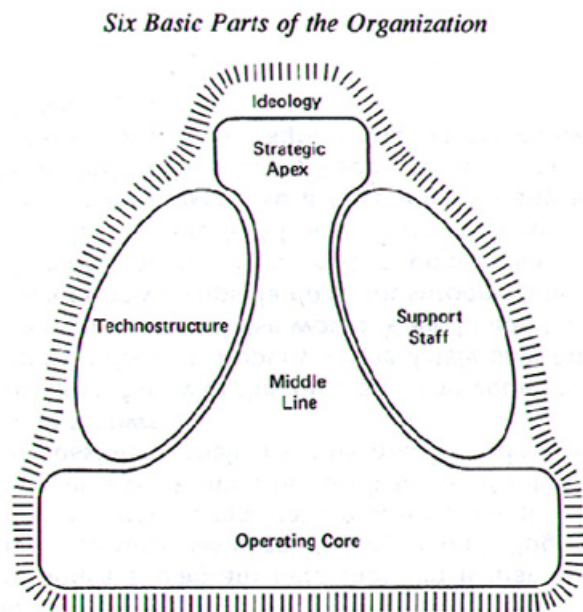
Organisaties bestaan in veel verschillende soorten en maten. De inrichting van die organisaties is ook op verschillende manieren te analyseren. Henry Mintzberg is een invloedrijke denker en schrijver op dit gebied. Zijn gedachtegoed, dat aansluit bij de contingentiebenadering, heeft hij onder meer vastgelegd in “Structure in fives: designing effective organizations” (1992, vertaald in het Nederlands in 2006 als “Organisatiestructuren”). De contingentiebenadering gaat er van uit dat er geen “one size fits all” is, maar dat de structuur van de organisatie afhankelijk is van verschillende factoren. Het antwoord van Mintzberg op de vraag hoe een bepaalde organisatie er uit moet zien zal dan ook zijn: “Dat hangt ervan af...”

Mintzberg definieert de structuur van een organisatie als volgt: “het totaal van de verschillende manieren waarop het werk in afzonderlijke taken is verdeeld en de wijze waarop deze taken vervolgens worden gecoördineerd.” (2006, p.2)

Om te kunnen bepalen hoe stedelijke vernieuwing is georganiseerd in gemeenten, worden de belangrijkste onderdelen, coördinatiemechanismen en parameters die Mintzberg onderscheidt hieronder toegelicht. Daarnaast wordt ingegaan op de vijf configuraties die hij toelicht in “Structure in fives...”.

2.2.1 Vijf onderdelen van een organisatie

Mintzberg (2006) onderscheidt vijf onderdelen in elke organisatie. Dat zijn de uitvoerende kern, de strategische top, het middenkader, de technostructuur en de ondersteunende diensten. In het onderstaande model staan ze in samenhang afgebeeld. Als zesde is de ideologie van een organisatie rond de figuur getekend.



Model 1: de onderdelen van een organisatie (Bron: Mintzberg, H. 1988).

De uitvoerende kern is direct verantwoordelijk voor de productie van goederen of diensten. Het gaat om het basiswerk in een organisatie en vormt het hart er van. Mintzberg (2006) noemt de medewerkers in dit onderdeel van de organisatie “operators”.

De strategische top bevindt zich aan het andere uiteinde van een organisatie. Hiertoe behoren de mensen die eindverantwoordelijk zijn voor het bedrijf of de organisatie. De strategische top ziet erop toe dat de missie van de organisatie wordt uitgevoerd en zorgt ervoor dat andere mensen of organisaties die controle hebben in deze organisatie toegang krijgen. Bij gemeenten bestaat de strategische top bestuurlijk uit de raad en het college, en ambtelijk uit de directie.

De verbinding tussen de uitvoerende kern en de strategische top wordt gevormd door het middenkader. Het middenkader bestaat in de meeste gevallen, met uitzondering van bijvoorbeeld eenvoudige organisaties, uit meerdere niveaus van managers, met verschillende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

De technostructuur bestaat uit analisten die de werkzaamheden van de mensen in de uitvoerende kern ontwerpen, plannen en veranderen. Ook de training van operators in de uitvoerende kern kan bij de taken horen. De analisten in de technostructuur hebben tot taak om vormen van standaardisatie in de organisatie te verzorgen.

Ondersteunende diensten vormen de groep mensen die ervoor zorgen dat een organisatie kan functioneren door specialistische diensten aan te bieden die niet in de uitvoerende kern kunnen worden uitgevoerd. Hierbij kan gedacht worden aan Juridische Zaken, Financiën, Personeel & Organisatie en een Administratie.

2.2.2 Vijf coördinatiemechanismen

De definitie die Mintzberg (2006) hanteert voor een organisatiestructuur bevat onder andere de coördinatie van de taken die verdeeld zijn. Hij onderscheidt vijf coördinatiemechanismen, waarvan de eerste twee ad hoc zijn en de andere drie te maken hebben met standaardisatie. Het in kaart brengen van de coördinatiemechanismen in een organisatie is van belang omdat ze als het ware de lijm vormen in de organisatie: ze zorgen voor afstemming van werkzaamheden op elkaar (Mintzberg, 1988, p.280).

1. **Onderlinge aanpassing:** Dit is een vorm van coördinatie die plaatsvindt via informele communicatie, doordat de mensen op de werkvloer de coördinatie van de taken en het toezicht daarop ook uitvoeren. Deze vorm komt met name voor in eenvoudige organisaties. Mintzberg noemt het voorbeeld van de kano waarin twee mensen roeien en hun taken onderling afstemmen.
2. **Direct toezicht:** Bij deze vorm van coördinatie is één persoon verantwoordelijk voor de uitvoering van de werkzaamheden van anderen. Hij voert daarop toezicht en geeft instructies.
3. **Standaardisatie van werkprocessen:** Hierbij heeft de technestructuur de werkzaamheden van de uitvoerende kern gespecificeerd of geprogrammeerd. De uitvoerder heeft bijna geen keuzes in zijn taken en moet die in een bepaalde volgorde doen.
4. **Standaardisatie van output:** In dit geval heeft de technestructuur bepaald hoe het eindresultaat eruit ziet (outputnorm).
5. **Standaardisatie van vaardigheden:** Als de werkzaamheden een bepaald soort training vereisen – die meestal van buiten komt – is er sprake van standaardisatie van vaardigheden of kennis. Een voorbeeld hiervan zijn de taken van een juridisch adviseur.

In deze vijf coördinatiemechanismen is een rangorde aan te brengen. Het begint bij een kleine organisatie meestal met onderlinge aanpassing en naarmate de organisatie groter wordt en de werkzaamheden ingewikkelder, verschuift het verder naar standaardisatie. Voor zeer complexe werkzaamheden die niet via werkprocessen of output te standaardiseren zijn, volgt standaardisatie van vaardigheden, om vervolgens terug te keren bij onderlinge aanpassing als het onmogelijk is om enige vorm van standaardisatie toe te passen. Overigens is het van belang op te merken dat een organisatie meestal meerdere vormen van coördinatie tegelijk toepast. Dit heeft te maken met de verschillende soorten taken die in een organisatie voor komen.

2.2.3 Parameters

Wanneer de structuur van de organisatie wordt bepaald, gaat het er om dat juist die elementen worden bepaald, die invloed hebben op de verdeling van werk en de coördinatie daarvan (begrip van structuur). Mintzberg (2006, p.27) onderscheidt vier groepen van parameters die de verdeling van werk en de coördinatie, en daarmee ook het functioneren van de organisatie beïnvloeden. Het gaat om het ontwerp van posities, het ontwerp van de superstructuur, het ontwerp van laterale overlegstructuren en ten slotte het ontwerp van besluitvormingprocessen.

De vier groepen bevatten ieder verschillende ontwerpparameters die in onderstaande tabel worden opgesomd.

Tabel 2: ontwerpparameters van een organisatie (Bron: Mintzberg, H., 2006).

Groep	Ontwerpparameter	Verwante begrippen
Ontwerp van posities	Taakspecialisatie	Basisarbeidsverdeling
	Formalisatie van gedrag	Standaardisatie van de inhoud van het werk
	Training en indoctrinatie	Standaardisatie van vaardigheden
Ontwerp van de superstructuur	Groepering van eenheden	Direct toezicht
		Bestuurlijke arbeidsverdeling
		Systemen van formeel gezag, beheersing van stromen, informele communicatie en werkconstellaties
		Organogram
	Grootte van eenheden	Systeem van informele communicatie
		Direct toezicht
Span of control		
Ontwerp van laterale overlegstructuren	Systemen voor planning en controle	Standaardisatie van output
		Systemen van stroombeheersing
	Verbindingsmiddelen	Onderlinge aanpassing
		Systemen van informele communicatie, werkconstellaties en ad hoc besluitvormingsproces
Ontwerp van besluitvormings-systeem	Verticale decentralisatie	Bestuurlijke arbeidsverdeling
		Systemen van formeel gezag, stroombeheersing werkconstellaties en ad hoc besluitvormingsprocessen
		Bestuurlijke arbeidsverdeling
	Horizontale decentralisatie	Systemen van informele communicatie, werkconstellaties en ad hoc besluitvormingsprocessen

In de onderstaande paragrafen wordt een aantal van de parameters die relevant zijn voor dit onderzoek toegelicht.

2.2.3.1 Taakspecialisatie

In eerste instantie zal bepaald moeten worden wat iedere werknemer in de organisatie moet doen, om tot een taakverdeling tussen de werknemers te komen. Bij taakspecialisatie worden horizontale en verticale taakspecialisatie onderscheiden. Het eerste begrip refereert aan de verdeling van het uitvoerende werk onder medewerkers. Daarbij kan gedacht worden aan een gemeente waarbij een receptionist mensen ontvangt en doorverwijst, de bouwvergunningverlener een burger inhoudelijk adviseert en zorgt voor het opstellen van de bouwvergunning, die uiteindelijk verstuurd wordt door de postkamer.

Verticale taakspecialisatie zit in de lijn van boven naar beneden in een organisatie en heeft betrekking op het toezicht, de zeggenschap en de coördinatie van het werk. Vooral als taken in de horizontale dimensie zeer gespecialiseerd zijn, wordt verticale taakspecialisatie toegepast.

2.2.3.2 Gedragsformalisatie

Organisaties willen het gedrag van de medewerkers formaliseren – in banen leiden – om er voor te zorgen dat er niet te veel onzekerheden ontstaan die de doelen van de organisatie in gevaar kunnen brengen. Gedrag wordt daardoor voorspelbaar en controleerbaar. Een mooi voorbeeld dat Mintzberg hiervan geeft (1988, p. 281) is de piloot die tijdens een noodlanding niet nog even contact kan opnemen met de staf op de grond; de procedure moet van te voren volledig zijn uitgeschreven, zodat de piloot exact weet wat hij moet doen op het moment dat dit zich voordoet.

Een bureaucratie is een organisatie die primair door gedragsformalisatie taken coördineert. Hoe stabiel en meer routinematig het werk, des te sterker het geprogrammeerd is en hoe bureaucratischer het onderdeel van de organisatie waartoe het behoort. De tegenhanger van bureaucratisch is organisch. Een organische structuur kenmerkt zich door weinig standaardisatie van de werkzaamheden.

Met bureaucratie wordt in dit verband dus niet geduid op de negatieve uitleg die er vaak aan gegeven wordt, maar op de organisatie zoals die door Max Weber ooit als ideaaltipe beschreven is.

2.2.3.3 Groepering van eenheden

De groepering van eenheden ziet op functies die gegroepeerd worden en ieder een eigen manager krijgen toegewezen. De eenheden vallen – afhankelijk van de omvang van de organisatie – vaak ook weer onder bepaalde eenheden, waardoor uiteindelijk “de hark” ontstaat waaruit blijkt welke afdelingen (eenheden), diensten/sectoren een organisatie heeft en wie aan het hoofd van de organisatie staat.

Mintzberg (2006, p. 46) onderscheidt vier belangrijke effecten van groepering:

1. De instelling van een systeem van gemeenschappelijk toezicht op posities en eenheden; het coördinatiemechanisme van direct toezicht wordt hiermee in stelling gebracht.
2. Functies en eenheden moeten gemeenschappelijke middelen delen.
3. Gemeenschappelijke prestatieingen ontstaan; doordat gemeenschappelijke middelen worden gedeeld kan in beeld worden gebracht wat de gezamenlijke kosten van de activiteiten zijn en wat de bijdrage is aan de productie van goederen of diensten, de output.
4. Groepering stimuleert wederzijdse aanpassing (binnen een eenheid); een tweede coördinatiemechanisme.

Het gevolg van groepering – welke dan ook gekozen wordt – is dat de groepen/eenheden sterk op zichzelf gericht zijn (want: wederzijdse aanpassing door gemeenschappelijke middelen en prestatiemetingen) en minder op andere groepen. Hierdoor vindt wel intragroepcoördinatie plaats, maar dat gaat ten koste van de intergroepcoördinatie. Het gevolg is verkokering.

Basis voor groepering

Op basis van welke uitgangspunten kunnen eenheden dan gegroepeerd worden? Mintzberg (2006, p. 49) noemt er zes. Dat zijn de indeling naar kennis en vaardigheden, naar werkproces en functie, naar tijd, naar output, naar de klant en naar geografisch gebied. Deze uitgangspunten zijn grofweg te verdelen in twee categorieën, waarbij de groepering naar tijd in beide valt.

Tabel 3: uitgangspunten voor groepering

Groepering naar markt	Groepering naar functie
Output	Kennis
Klant	Vaardigheden
Geografisch gebied	Werkproces
	(Bedrijfs)functie
	Tijd

Bij de groepering naar functie zijn schaalvoordelen te halen, omdat mensen en materialen met dezelfde focus samen te voegen zijn. Bovendien biedt het specialisatie, door onder andere het carrièrepad van een specialist in zijn eigen vakgebied uit te stippelen, hem te laten coachen door seniorvakspecialisten en door sociale interactie als specialisten samenwerken. Het nadeel van de indeling naar functie is dat de werkzaamheden minder output gericht zijn omdat de werknemers zich meer richten op de eigen, specialistische werkzaamheden in plaats van op het grotere geheel. Daarnaast leidt deze indeling ook tot afstemmingsproblemen met andere vakdisciplines, in tegenstelling tot de indeling naar markt waarbij de buitenwereld leidend is. Als oplossing voor dit afstemmingsprobleem worden knelpunten vaak naar hogere echelons gebracht, totdat het een echelon bereikt waar er wel afgestemd kan worden. Maar daar staat men vaak weer te ver af van het concrete knelpunt.

Bij de indeling naar markt staat de klant centraal. De eenheid verzorgt in beginsel alle werkzaamheden die nodig zijn om deze klant te bedienen. De eenheid maakt verder gebruik van ondersteunende diensten van de gemeenschappelijke structuur. Er wordt dus minder gebruik gemaakt van coördinatiemechanismen dan bij de groepering naar functie, omdat directe coördinatie plaatsvindt. Deze indeling is daarom ook minder bureaucratisch en formalistisch. Een belangrijk nadeel is wel dat deze indeling minder goed kan omgaan met routinewerk of een specialistische taak. Wel is ze flexibel omdat gemakkelijk nieuwe eenheden worden gemaakt of andere juist worden opgeheven; ze werken immers onafhankelijk van elkaar in de organisatie.

2.2.3.4 Verbindingsmiddelen

Zojuist is een aantal coördinatiemechanismen dat een organisatie kan toepassen uitgelegd. In de praktijk blijkt dat er naast deze mechanismen nog meer behoefte is aan verbinding. Dat kan op vier manieren worden vormgegeven (Mintzberg, 2006, pp. 84-96).

Ten eerste door middel van zogenaamde liaisonposities. Dit zijn medewerkers die geen formele zeggenschap hebben over anderen, maar wel kunnen zorgen voor een directe verbinding tussen verschillende eenheden, zodat dit niet via de hiërarchische lijn hoeft te verlopen. Hun macht ontlenen ze aan kennis in plaats van status.

Ten tweede kunnen taakgroepen of vaste commissies een verbindende rol spelen. Een taakgroep, in het Engels “taskforce” geheten, is een werkgroep die met een bepaald doel is opgericht en daarna weer ontbonden wordt. Vaste commissies, de naam geeft het al aan, hebben een permanent karakter en richten zich op een of meerdere aandachtsgebieden, om hierover regelmatig met elkaar van gedachten te wisselen. Een interdepartementale commissie is een voorbeeld hiervan.

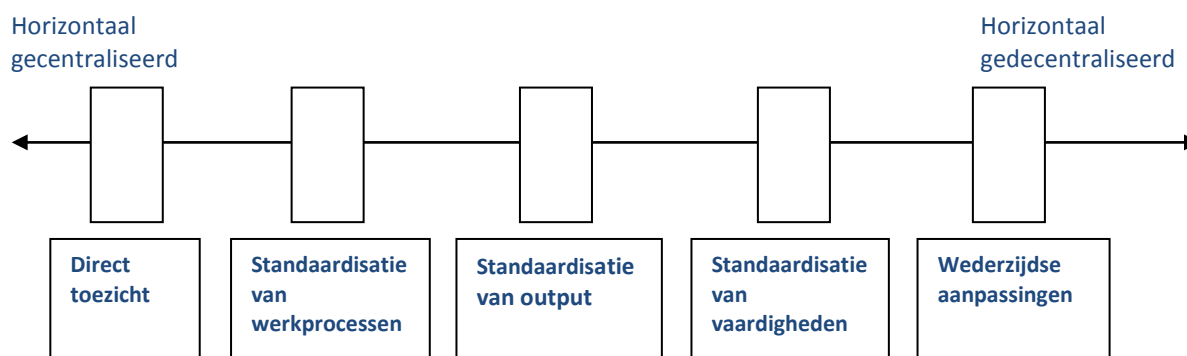
Integratiemanagers kunnen ingeschakeld worden als de eerste twee verbindingsmiddelen geen soelaas bieden. Dit zijn managers die geen afdeling of eenheid leiden, maar wel formele zeggenschap hebben doordat zij zich verbinden aan een aantal aspecten van het besluitvormingsproces dat betrekking heeft op meerdere afdelingen. Door middel van overtuigingskracht en onderhandelingsvaardigheid worden verbindingen gelegd.

Als vierde verbindingsmiddel wordt de matrixstructuur opgevoerd. Dit is een structuur waarbinnen men enerzijds marktgericht gegroepeerd wil zijn, en anderzijds het specialisme niet uit het oog wil verliezen; men kiest voor beide groeperingen. Hierdoor is er een gezagslijn van boven naar beneden, maar in het management beneden geldt een gezamenlijke verantwoordelijkheid en wordt de gezagslijn doorbroken. Een matrixstructuur kan een permanente vorm krijgen in een organisatie waardoor de samenhang en afhankelijkheidsrelatie stabiel blijven en daardoor ook de eenheden en mensen die er werken, of een wisselende vorm die nauw aansluit bij projectmatig- en programmatisch werken.

2.2.3.5 (De)centralisatie

Centralisatie en decentralisatie bepalen waar de macht tot besluitvorming in een organisatie wordt neergelegd. De structuur is gecentraliseerd “wanneer alle beslissingsbevoegdheid geconcentreerd is in één punt in de organisatie – en uiteindelijk bij één persoon ligt”. Als deze bevoegdheid juist over een groot aantal mensen verdeeld is, is er sprake van een gedecentraliseerde organisatie (Mintzberg, 2006, p. 97). Decentralisatie heeft twee voordelen. Ten eerste motiveert het medewerkers omdat zij meer zeggenschap krijgen over hun werk en ten tweede zorgt het ervoor dat een organisatie snel beslissingen kan nemen. Een ander, meer voor de hand liggend, voordeel is dat niet één persoon in de strategische top alle beslissingen kan nemen.

Er is onderscheid te maken tussen verticale en horizontale decentralisatie. Verticale decentralisatie ziet op het delegeren van bevoegdheden naar lagere niveaus. Horizontale decentralisatie betreft de verschuiving van de macht van (functionele) managers naar medewerkers in de uitvoerende kern. In de onderstaande figuur is een verbinding gemaakt tussen de verschillende coördinatiemechanismen en de mate van horizontale decentralisatie.



Figuur 1: (De)centralisatie in relatie tot coördinatiemechanismen (Bron: Mintzberg, 2006).

De omgeving

Naast de verbinding die te maken is tussen coördinatiemechanismen en decentralisatie, is er ook een verband tussen de omgeving van de organisatie en de mate waarin ze gedecentraliseerd is. Daarbij maakt Mintzberg (2006, p. 143) ook een directe verbinding met de begrippen bureaucratisch en organisch, als tegenhangers van elkaar.

Tabel 4: de omgeving van een organisatie in relatie tot decentralisatie, bureaucratie en coördinatiemechanismen.

	Stabiel	Dynamisch
Complex	Gedecentraliseerd Bureaucratisch (Standaardisatie van vaardigheden)	Gedecentraliseerd Organisch (Onderlinge aanpassing)
Eenvoudig	Gecentraliseerd Bureaucratisch (Standaardisatie van werkprocessen)	Gecentraliseerd Organisch (Direct toezicht)

Wanneer de omgeving eenvoudig en stabiel is, ontstaat een klassieke organisatie die voor de coördinatie afspraken maakt op basis van de standaardisatie van werkprocessen. Grote massaproductiebedrijven zijn hiervan een voorbeeld.

Is de omgeving stabiel maar complex, dan moet gedacht worden aan organisaties zoals ziekenhuizen of universiteiten. Door middel van standaardisatie van vaardigheden – er werken immers professionals – worden werkzaamheden gecoördineerd.

Dynamische omgevingen vragen met name om een organische structuur. Is daarnaast de omgeving eenvoudig dan kan de beslissingsbevoegdheid gecentraliseerd zijn en wordt er gecoördineerd door middel van direct toezicht. Hierbij is te denken aan een ondernemer met een wat kleiner bedrijf die wil inspelen op innovaties in de markt.

Dynamische en complexe omgevingen vragen maximale flexibiliteit en aanpassingsmogelijkheden, waardoor werkzaamheden direct op elkaar moeten worden afgestemd. Een voorbeeld hiervan is een programmaorganisatie bij een gemeente die zich, samen met stakeholders uit de hele lokale samenleving, bezighoudt met het zoeken naar en implementeren van recessie-maatregelen.

2.2.4 Bureaucratie en adhocratie

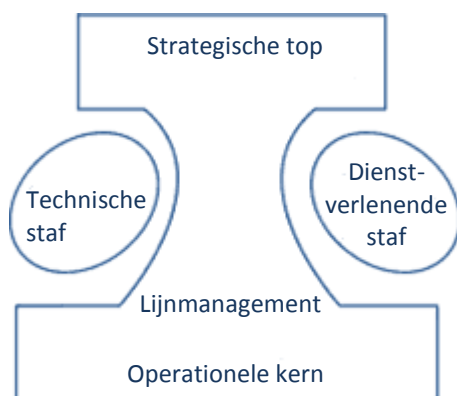
Hiervoor zijn de verschillende onderdelen die Mintzberg in organisaties onderscheidt beschreven, en is een aantal relevante parameters uitgelegd. Het zal de lezer zijn opgevallen –

met name in de laatste paragraaf – dat de parameters met elkaar samenhangen en bepaalde configuraties vormen.

Mintzberg (1988 en 2006) onderscheidt vijf hoofdconfiguraties waarin de parameters een zodanige samenhang vertonen, dat gesproken kan worden van een bepaald soort organisatie. Dat zijn de eenvoudige structuur, de machinebureaucratie, de professionele bureaucratie, de divisiestructuur en de adhocratie. In dit onderzoek staan met name de bureaucratieën en de adhocratie centraal. Deze organisatievormen representeren enerzijds de routinematige handelingen in een gemeente, anderzijds de improviserende werkvorm die toegepast kan worden bij complexe vraagstukken.

De machinebureaucratie

In een machinebureaucratie staan de routinematige uitvoerende werkzaamheden centraal. Er is sprake van standaardisatie van werkprocessen. Daarom is de technostrucuur – het verantwoordelijk onderdeel voor het inrichten van de werkprocessen – het voornaamste onderdeel in deze structuur. Communicatie, aansturing en werkprocedures zijn sterk geformaliseerd. Alles is beschreven en geregeld, en er is weinig ruimte voor een medewerker in de uitvoerende kern om hiervan af te wijken.



Model 2: de machinebureaucratie (Bron: Mintzberg, H., 1979, model ontleend aan: <http://www.twynstragudde.nl/img/Kennisbank/900TGIN2e-37-241.gif> (28 mei 2009)).

De organisatie kenmerkt zich door sterke verticale centralisatie en een beperkte horizontale decentralisatie.

Controle is belangrijk in deze structuur; de strategische top is constant bezig om de machine nog beter te laten lopen door alles tot in de details te regelen. Daarnaast is controle nodig omdat deze organisatiestructuur conflicten oproept. De conflicten hebben betrekking op de sterke afbakening in horizontale en verticale richting, op de motivatie van medewerkers wegens het routinematige werk en het rigide onderscheid tussen lijn en staf. De organisatie lijkt op die welke Max Weber als eerste beschreef.

Een machinebureaucratie is geschikt voor een eenvoudige, stabiele omgeving. Meestal zijn het massaproductiebedrijven, maar ook bepaalde onderdelen van overheidsorganisaties zijn als zodanig te herkennen; denk hierbij aan de “beschikkingenfabriek” voor de gemeentebelastingen.

De professionele bureaucratie

In tegenstelling tot de machinebureaucratie, is in deze structuur de uitvoerende kern het belangrijkste onderdeel. Hierin werken goed getrainde uitvoerende specialisten die een

aanzienlijke mate van controle over hun eigen werk krijgen. Het primaire coördinatie-mechanisme is de standaardisatie van vaardigheden (van de professionals).

De overeenkomst met de andere bureaucratische structuur is gelegen in het feit dat het ontwerp en de normen van tevoren bepalen wat er moet gebeuren. Een ziekenhuis is een voorbeeld van een professionele bureaucratie. Daar is bepaald wat er moet gebeuren op de afdelingen cardiologie en gynaecologie; hoe de professional dit doet is aan hem, daar is hij immers voor getraind. Een professionele bureaucratie komt ook voor in delen van gemeenten. Van tevoren is bepaald dat er afdelingen Welzijn & Zorg en Ruimtelijke Ontwikkeling zijn en welke beleidsdoelstellingen gehaald moeten worden. Hoe de beleidsmedewerkers echter de doelstellingen halen is aan hen (in samenspraak met het college van b&w).

De technostructuur is in deze organisatie redelijk klein omdat de uitvoerende kern grotendeels zelf bepaalt hoe gewerkt wordt. De ondersteunende dienst is echter behoorlijk groot in vergelijking met de twee andere structuren.

De uitvoerende kern is, hiërarchisch gezien, democratisch ingericht en bottom-up. Voor de ondersteunende diensten is die top-down ingesteld zoals in de machinebureaucratie.

De omgeving van de professionele bureaucratie kenmerkt zich door complexiteit en stabiliteit.



Model 3: de professionele bureaucratie (Bron: Mintzberg, H., 1979, model ontleend aan: <http://www.twynstragudde.nl/img/Kennisbank/900TGIN2e-38-242.gif> (29 mei 2009)).

In de professionele bureaucratie doen zich verschillende coördinatieproblemen voor. Ten eerste is dat de afstemming tussen de uitvoerende kern met professionals en de ondersteunende diensten. De professionals willen bij voorkeur duidelijk stellen welke behoefte zij hebben aan ondersteuning. De ondersteunende diensten staan echter hiërarchisch onder de strategische top. Er wordt dus horizontaal en verticaal aan de ondersteuning getrokken. Daarnaast is er nog de afstemming tussen de professionals onderling. De professionals zijn vaak in verschillende categorieën ingedeeld. Maar zo'n categorie komt niet altijd tegemoet aan de vraag van 'buiten', van de klant. Omdat professionals met name kundig zijn op hun eigen vakgebied en verder met rust gelaten willen worden, ontstaan op sommige momenten afstemmingsproblemen. Een klant wordt ingedeeld in de deskundigheid van een bepaalde professional, die wellicht niet volledig antwoord kan geven op de vraag. Vervolgens gaat tijd verloren doordat de kunstmatige scheidingen tussen de professies geen oplossing bieden, tot ergernis van de klant.

De adhocratie

Zoals model 6 laat zien, bestaat de adhocratie uit één samengevoegde structuur – vaak onderverdeeld in multidisciplinaire projectteams – die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het zoeken naar een innovatieve oplossing voor een maatschappelijk probleem. Experts uit verschillende disciplines bundelen hun krachten om via het coördinatiemechanisme van de onderlinge aanpassing tot nieuwe strategieën, producten of diensten te komen.

Dit type organisatie past het best in een dynamische en complexe omgeving en is te karakteriseren door een organische structuur.

Omdat de projectteams uit zowel lijnmanagers, operationele specialisten als ondersteuners bestaan, is er geen sprake van een klassieke manier van leidinggeven. De adhocratie brengt bij het samenstellen van projectgroepen, functie- en marktgerichte specialisten samen in een matrixstructuur (Mintzberg, 2006, p. 257). Deze structuur kan overigens wel zorgen voor onduidelijkheid en dubbelzinnigheid, omdat niet altijd duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is of wie de macht in handen heeft. Het is een gepolitiseerde structuur, waarbij onderlinge afhankelijkheden van belang zijn.

Omdat de adhocratie maximaal flexibel is in zijn structuur, kan deze organisatie routinematige werkzaamheden niet aan.



Model 4: de adhocratie (Bron: Mintzberg, H., 1979, figuur ontleend aan: <http://www.twynstragudde.nl/img/Kennisbank/900TGIN2e-40-244.gif> (29 mei 2009)).

Zoals op verschillende plaatsen al is aangegeven, kan bijna geen enkele organisatie via een enkele configuratie gekarakteriseerd worden. Meestal zijn er meerdere structuren te herkennen in delen van organisaties. De verschillende karakteristieken kunnen wel helpen om te doorzien waarom voor een bepaalde structuur is gekozen (aansluiting met de buitenwereld) en kan de zwakheden van de structuur ook blootleggen. Ook problemen die in organisaties ervaren worden kunnen hiermee geïdentificeerd worden om er vervolgens bijvoorbeeld andere coördinatiemechanismen of verbindingsmiddelen op toe te passen.

2.3 Configuratiebenadering

“De overheid” of “de gemeente” bestaat niet; het zijn organisaties die bestaan uit verschillende onderdelen die anders over problemen en de oplossingen kunnen denken en daardoor niet per definitie als eenheid naar buiten treden. Hoewel verschillende diensten of sectoren regelmatig moeten samenwerken, is het niet vanzelfsprekend dat ze hetzelfde denken over een maatschappelijk probleem. Daarnaast zijn die onderdelen van gemeenten afhankelijk van tal van organisaties in de buitenwereld. Bij stedelijke vernieuwing kan gedacht worden aan project-

ontwikkelaars, woningbouwcorporaties, zorginstellingen, banken, welzijnsorganisaties en buurtbewoners.

Die afhankelijkheid – die als uitgangspunt dient voor een netwerkbenadering – wordt vertaald in een polycentrisch sturingsperspectief; in tegenstelling tot monocentrisme waarin de gemeente solitair bepaalt wat de doelen, resultaten, problemen en oplossingen zijn. Het polycentrisme relativeert als het ware de bovengeschikte, centrale positie van de overheid (Bekkers, p. 105). Dat maakt het tegelijk ook lastig om de gestelde doelen te bereiken.

De configuratiebenadering heeft een polycentrisch sturingsperspectief als basis, waarbij sociaal-cognitieve verbindingen voorop staan. Met sociaal wordt hier bedoeld: de relaties tussen de actoren en de manier waarop ze met elkaar communiceren (interactieregels). Cognitief heeft betrekking op de werkelijkheidsdefinities die actoren hanteren.

Hoewel de configuratiebenadering als een netwerkbenadering beschouwd mag worden, is er een verschil met de netwerkbenadering zoals die bijvoorbeeld door Koppenjan en Klijn wordt gehanteerd in “Managing uncertainties in networks” (2004). De configuratiebenadering gaat uit van een consequent doorgevoerde koppeling van sociale en cognitieve processen, waar bij andere netwerkbenaderingen in mindere mate het uitgangspunt van verschillende werkelijkheidsdefinities wordt doorgevoerd.

2.3.1 Uitgangspunt

Het is van belang vast te stellen wat het uitgangspunt is van de configuratiebenadering. Met name de visie op de werkelijkheid is bepalend. Termeer & Van Twist (1991, p.186) geven aan dat in het wetenschapsfilosofisch debat verschillende posities kunnen worden onderscheiden:

- De werkelijkheid wordt opgevat als een objectief gegeven die onveranderlijk van structuur is; hierbij is de werkelijkheid onafhankelijk van de waarnemer en bestaat hij buiten een sociale context.
- De werkelijkheid is een resultante van selectieve perceptie van de waarnemer. De werkelijkheid is wat een individu “maakt” tijdens de waarneming en die waarheid kan tijdens waarneming ook weer wijzigen.
- De werkelijkheid wordt geconstrueerd door interactie; hij wordt gevormd tijdens interactieprocessen. Tijdens interactie worden werkelijkheden van verschillende mensen uitgewisseld om tot een gezamenlijke werkelijkheid te komen. “Een werkelijkheid is een afgesproken, sociale realiteit”, aldus Termeer & Van Twist.

De configuratiebenadering sluit aan bij de derde opvatting over de werkelijkheid. Iedere werkelijkheid is volgens de genoemde benadering te herleiden tot een sociaal-interactieve benadering. Daarmee zijn het sociale en het cognitieve onlosmakelijk met elkaar verbonden: de kern van de configuratiebenadering.

Daarnaast is de plaatsbepaling in het organisatiethoretische debat van belang omdat, het uitgangspunt dat de werkelijkheid wordt geconstrueerd door interactie zijn invloed heeft op het denken over organisaties en management, een onderwerp dat in deze masterthesis ook ruim aan de orde komt. Voor de plaatsbepaling gebruikt Termeer (1993, p.25) een driedeling die ook door anderen (bijvoorbeeld Voogt, 1990) is toegepast. Onderscheid wordt gemaakt in:

1. *Klassieke organisatietheorieën*

De werkelijkheid wordt beschouwd als een objectieve realiteit, waarbij een organisatie als geheel wordt gezien als een entiteit die kan handelen. Formele structuren en regels zijn van belang, en rationaliteit voert de boventoon. Het handelen van de mensen in de organisatie wordt bepaald door deze elementen en de relaties tussen de medewerkers worden bepaald door de organisatiestructuur. De Scientific Management School van Taylor uit het begin van de 20^e eeuw is een voorbeeld hiervan.

2. *Interpretatieve organisatietheorieën*

Deze theorie gaat ervan uit dat de werkelijkheid per individu verschilt, afhankelijk van zijn interpretatie. Daardoor gaan doelen, motivaties en verwachtingen binnen een organisatie van elkaar verschillen en zijn ook anders dan die van de organisatie als geheel. Zeggenschap wordt niet afgeleid van formele posities zoals bij de klassieke organisatietheorieën, maar de context, vaardigheden en betekenisgeving zijn bepalend voor de positie die een individu inneemt in een situatie (Termeer, p. 26).

3. *Proces- of organiseertheorieën*

Hierbij wordt – evenals in de derde positie in het wetenschapsfilosofische debat - het standpunt ingenomen dat de werkelijkheid wordt beschouwd als een sociale werkelijkheid die gezamenlijk door mensen, via interacties wordt gemaakt. De interacties vormen een motor voor verandering in organisaties; verschillende werkelijkheden zijn geen probleem, maar juist hetgeen wat nieuwe inzichten geeft. Zoals Van Dongen (1983, p. 108) ook aangaf is het niet de structuur die de aanleiding is tot een bepaald proces, maar geeft het proces juist aanleiding voor een bepaalde structuur. In deze masterthesis wordt aandacht geschonken aan beide elementen: zowel de structuur als het proces.

De configuratiebenadering behoort tot deze laatste categorie.

2.3.2 Centrale begrippen

Termeer (1993, p.18-19) noemt een aantal centrale begrippen die horen bij de configuratiebenadering. Het gaat om:

- Werkelijkheidsdefinities
- Interactie(s)regels
- Configuraties
- Inclusie
- Confrontatie
- Inertie

Deze begrippen worden hieronder toegelicht.

De cognitieve dimensie

1. *Werkelijkheidsdefinities*

De werkelijkheidsdefinities hebben betrekking op “het wat”, de cognitieve dimensie van de configuratiebenadering. Het gaat om onderwerpen en hun specifieke interpretatie in een bepaalde sociale situatie. Het kan hierbij gaan om thema’s of om actoren die zich in het netwerk bevinden. Voorbeelden zijn: wat is het probleem en welke oplossing hoort daarbij, wie heeft macht en van wie zijn we afhankelijk?

De werkelijkheidsdefinities worden gevormd door middel van doorgaande interactie tussen actoren. De doorgaande interactie kan gezien worden als een soort onderhandeling tussen de actoren, waarbij ze hun werkelijkheid bepalen en ook begrenzen (Termeer, p. 30). Van die onderhandeling maken ook afhankelijkheden, machtsverhoudingen en handelingsstrategieën deel uit. Binnen de doorgaande interactie zijn dit onderwerpen die onderhandelbaar zijn en uiteindelijk een werkelijkheidsdefinitie opleveren. Dit is anders bij de netwerkbenadering die bijvoorbeeld Koppenjan en Klijn (2004) beschrijven. Daarin zijn afhankelijkheden en macht onderwerpen die los van de percepties in een bepaalde arena of netwerk, individueel te beïnvloeden zijn. Dat is niet zo in de configuratiebenadering.

Verder is het van belang aan te geven dat objectieve feiten in de configuratiebenadering niet naast de werkelijkheidsdefinities van actoren bestaan. De interpretatie van alles wat gezien en ervaren wordt, maakt onderdeel uit van het vormen van de werkelijkheid. “Feiten” maken dus deel uit van de werkelijkheid en bestaan niet naast de werkelijkheidsdefinities.

De werkelijkheidsdefinities – met alles wat daar onder valt – vormen het uitgangspunt voor verdere actie en gedrag van betrokkenen.

De sociale dimensie

2. Interactie(s)(regels)

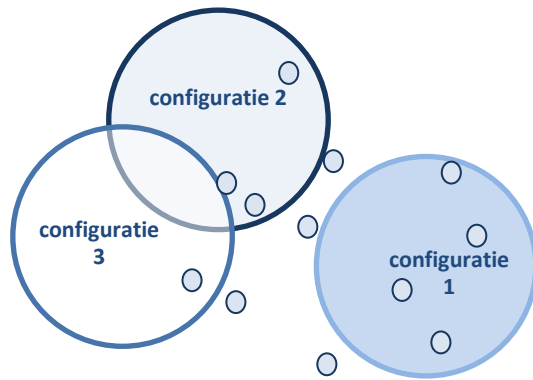
Actoren vormen de werkelijkheidsdefinities via interacties. Daarbij maken ze keuzes met wie ze wel en met wie ze niet interacteren, vaak op basis van afhankelijkheden (die deel uitmaken van de werkelijkheid). Tijdens deze interacties worden eveneens regels – interactieregels – gemaakt over hoe men met elkaar en met anderen omgaat. Interactiepatronen zijn te herkennen als men vaker met elkaar omgaat; het gaat om herhaling en stabiliteit in de interactie tussen actoren (Termeer, p. 33).

Ook hier is weer een verschil aan te geven met de netwerkbenadering van Koppenjan en Klijn (2004): waar in de netwerkbenadering wordt uitgegaan van een koppeling tussen duurzame interactiepatronen en wederzijdse afhankelijkheidsrelaties, staat bij de configuratiebenadering de perceptie van de afhankelijkheden centraal, waarbij dat wel een aanleiding kan zijn om interacties voort te zetten of aan te gaan.

De interacties en interactieregels vormen samen “het wie” en “het hoe”: de sociale dimensie van de configuratiebenadering.

3. Configuraties

De wisselwerking die optreedt tussen de cognitieve en sociale dimensie wordt een configuratie, of sociaal-cognitieve configuratie genoemd. Interacties worden door actoren aangegaan, afhankelijk van de werkelijkheidsdefinities die worden aangehangen. Vervolgens zijn die interacties weer van invloed op de werkelijkheidsdefinities, die dan aangepast kunnen worden. Een sociaal-cognitieve configuratie kenmerkt zich doordat in “het wat”, “het wie” en “het hoe” een samenhang is te ontdekken, waarbij de drie componenten redelijk stabiel zijn. Het gaat dus om een voortdurende en intensieve interactie tussen actoren waarvan de werkelijkheidsdefinities overeen komen (Termeer, p. 34). Om dit te illustreren gebruikt Termeer de metafoer van de DNA-structuur, waarbij het wie, hoe en wat tot in het oneindige om elkaar heen draaien. Configuraties worden empirisch herleid door een onderzoeker. Ze zijn overigens niet beperkt door grenzen van diensten, afdelingen of organisaties. Ze lopen daar soms dwars door heen.



Model 5: een voorbeeld van drie configuraties waarin actoren verschillend zijn geïncludeerd.

Empirische herleiding

Om configuraties empirisch te kunnen herleiden is het van belang dat eerst de betrokken actoren in beeld worden gebracht. Vervolgens moet getracht worden de werkelijkheidsdefinities die deze actoren toepassen te herleiden. Dan kan bepaald worden welke actoren dezelfde werkelijkheidsdefinities gebruiken, welke niet en welke misschien deels overlappen. Daarnaast geeft de hoeveelheid interacties tussen actoren met dezelfde werkelijkheidsdefinitie een indicatie voor het bestaan van een configuratie.

4. Inclusie

Inclusie: “Inclusie is de mate waarin een actor denkt en handelt in termen van de werkelijkheidsdefinities en interactieregels van een sociaal-cognitieve configuratie”, aldus Termeer (1993, p. 35). Actoren beperken zich meestal niet tot één werkelijkheidsdefinitie van één configuratie; ze zullen zich includeren in meerdere configuraties. Er is dan sprake van multiple-inclusie, zoals twee actoren (witte bollen) in configuratie 2 en 3 van model 7 zijn. Termeer onderscheidt in het empirisch deel van haar onderzoek de volgende maten van inclusie: niet, laag, middel, hoog. Dat kan er in vereenvoudigde vorm als volgt uit zien.

Tabel 5: een voorbeeld van de mate van inclusie van actoren in drie configuraties

	Configuratie fysiek	Configuratie sociaal	Configuratie fysiek - sociaal
Wethouder	hoog	middel	hoog
Projectleider	hoog	laag	laag
afdelingshoofd A	niet	middel	laag
afdelingshoofd B	middel	niet	niet
projectmedewerker	middel	niet	laag

5. Confrontatie

Termeer (1993, p. 19) noemt confrontatie de motor voor verandering. Wanneer actoren het alleen maar met elkaar eens zijn, zullen werkelijkheidsdefinities en daarmee configuraties niet veranderen. Dat gebeurt wel wanneer variatie optreedt in het cognitieve of het sociale: als andere gedachten, andere interactieregels, andere actoren of andere inclusies worden geïntroduceerd.

Omdat de sociale en cognitieve component sterk samenhangen, betekent een wijziging in een van de twee, een reflectie op zowel de cognitieve als de sociale component. Zo zal bijvoorbeeld het wijzigen van een interactieregel gevolgen kunnen hebben voor de werkelijkheidsdefinitie en voor (het aantal) betrokken actoren.

Problemen in configuraties

6. Inertie

Inertie ontstaat wanneer werkelijkheidsdefinities en interactieregels gefixeerd worden: ze worden onwrikbaar omdat ze al een tijdje vast staan en er wordt ook geen ruimte meer geboden om ze te veranderen. Ze worden als het ware onveranderbaar en niet-onderhandelbaar verklaard (Termeer, p. 19). En ook hier geldt weer dat de sociale en cognitieve component sterk met elkaar verbonden zijn. Een sociale fixatie zal uiteindelijk leiden tot een cognitieve fixatie en ook omgekeerd.

Een sociale fixatie kenmerkt zich doordat de betrokken actoren niet meer naar de onderlinge relatie willen kijken. Termeer noemt als kenmerken: ritueel gedrag, vaste rolpatronen, standaardprocedures en daardoor het buitensluiten van mensen. Doordat er sprake is van een gesloten kring van personen die zich op een bepaalde manier tot elkaar verhouden, is er ook geen ruimte meer om te komen tot andere werkelijkheidsdefinities (het cognitieve aspect).

Cognitieve fixatie is aan de orde als de betrokkenen in een configuratie vast zitten in een werkelijkheidsdefinitie en daarin ook geen verandering (wensen te) brengen. Er wordt geen ruimte geboden voor andere zienswijzen, omdat "iets nu eenmaal zo is". Termeer noemt nog als indicatie voor het bestaan van een cognitieve fixatie het bestaan van taboes over bepaalde onderwerpen of het dichttimmeren van de eigen werkelijkheidsdefinities. Omdat men niet open staat voor de werkelijkheidsdefinities van andere actoren heeft een cognitieve fixatie uiteindelijk ook een sociale fixatie tot gevolg.

2.3.3 Configuratiemanagement

Configuratiemanagement heeft betrekking op het beïnvloeden van interactieprocessen die leiden tot werkelijkheidsdefinities. Het gaat om het sturen op de sociale en cognitieve component, zonder dat men de bedoeling heeft om iets op te leggen. Daar zit ook direct het verschil met netwerkmanagement: dit veronderstelt namelijk dat het resultaat van een proces te sturen is. Configuratiemanagement gaat niet uit van gerichte beïnvloeding van gedrag van actoren, omdat men weinig succes verwacht van een geplande gedragverandering, aldus Termeer (1993, p. 278).

Termeer spreekt over configuratiemanagement in plaats van netwerkmanagement omdat het gaat om de bewuste beïnvloeding van configuraties, niet om het netwerk. Het proces van sociaal-cognitieve veranderingen staat centraal. Het managen bestaat uit het beheren, ontwikkelen en veranderen van de configuraties zodat het mogelijk wordt om interactieregels en werkelijkheidsdefinities (opnieuw) te maken. Configuratiemanagement kent drie vormen: beheer, interventie en trajectmanagement. De vormen kunnen gelijktijdig worden toegepast. Hieronder worden ze toegelicht.

Beheer

Beheer kan blokkades in de interacties voorkomen. Het is gericht op het creëren van de juiste omstandigheden voor processen van doorgaande interactie. Daarbij gaat het om het faciliteren

van ontwikkeling van werkelijkheidsdefinities (“het wat”, de cognitieve dimensie) als van de relaties (“het wie” en “het hoe”, de sociale dimensie). Beheer houdt de volgende activiteiten in:

- Het creëren van een gemeenschappelijke taal.
Actoren die dezelfde werkelijkheidsdefinitie hanteren behoren tot een configuratie. Na verloop van tijd gaan ze dezelfde taal spreken. Daardoor wordt het lastiger om met mensen uit een andere configuratie te spreken: men spreekt elkaars taal niet en verstaat elkaar daardoor niet. De (configuratie)manager kan ervoor zorgen dat onderhandelingen tussen configuraties over werkelijkheidsdefinities niet vast gaan lopen door een gemeenschappelijke taal te vinden. Daarbij kunnen actoren helpen die multiple geïncorporeerd zijn, omdat zij bij meerdere configuraties horen.
- Het faciliteren van de ontwikkeling van interactieregels en werkelijkheidsdefinities.
Als actoren willen onderhandelen over werkelijkheidsdefinities is het van belang dat eerst de interactieregels worden vastgesteld. De manager kan dit faciliteren zodat partijen niet alleen blijven praten over de manier waarop de werkelijkheid tot stand moet komen, maar ook aan de inhoud toe komen.
- Het bewaken van de toegang voor derden.
Het begrip “derden” ziet hier op “wie”, “wat” en/of “hoe”. De manager zal in de gaten moeten houden of actoren in een bepaalde configuratie open blijven staan voor andere actoren, andere interactieregels of andere werkelijkheidsdefinities. Als dat niet meer het geval is, is de kans op een fixatie groter. Ook hier kan weer ingespeeld worden op de verbinding tussen het sociale en het cognitieve, bijvoorbeeld door te kijken naar de dominantie van een bepaalde actor en zijn mogelijkheid om een andere werkelijkheidsdefinitie in te brengen.
- Het bevorderen van reflectie.
De actoren in een configuratie moeten bereid blijven om hun eigen werkelijkheid, de betrokkenen daarbij en de omgangsregels ter discussie te stellen om fixaties te voorkomen. Door een reflexieve sfeer te creëren kan de manager hierop inspelen. Hij stelt dan vragen over de werkelijkheidsdefinitie of doet suggesties om actoren toe te voegen aan de configuratie.
- Het ombuigen van botsingen in functionele conflicten.
Werkelijkheidsdefinities van actoren komen niet altijd overeen en kunnen botsingen veroorzaken. Als deze botsingen uiteindelijk leiden tot goede onderhandelingen over de werkelijkheid en mogelijk tot nieuwe werkelijkheidsdefinities is er sprake van een functioneel conflict. Bij een disfunctioneel conflict blijven actoren hangen in een welles-nietes discussie, wat eindelijk kan leiden tot het verbreken van het contact. Men is dan niet bereid geweest om de eigen werkelijkheidsdefinitie ter discussie te stellen. Het is aan de manager om omstandigheden te creëren die er voor zorgen dat er ruimte is voor confrontatie en dat het ook ‘normaal’ wordt om verschillen in werkelijkheidsdefinities te bespreken.

Interventie

Als blokkades optreden in de interactie tussen actoren die veroorzaakt worden door fixaties kunnen twee vormen van interventie worden toegepast: het introduceren van “derden” of reframing. Een indicatie dat er sprake is van een blokkade is het optreden van disfunctionele conflicten (de welles-nietes discussie).

Termeer (1993, p. 289) geeft aan dat het basisprincipe voor interventie contextvariatie is. Daarmee bedoelt ze dat de manager intervenueert op de component waar nog ruimte is om te variëren. Als er dus sprake is van een sociale fixatie, zijn er nog mogelijkheden om in het cognitieve te intervenueeren en andersom. Omdat de sociale en cognitieve component met elkaar verbonden zijn, heeft het ook nut om deze interventies uit te voeren.

De introductie van “derden” heeft bij een cognitieve fixatie betrekking op “wie”: het gaat om het toevoegen van andere actoren, bijvoorbeeld een nieuwe medewerker of externe adviseur, die de vaste werkelijkheidsdefinities ter discussie kunnen stellen of daar een andere kijk op kunnen geven. Daardoor kan een proces ontstaan waarbij de actoren binnen een configuratie tot reflectie op de werkelijkheidsdefinitie – de cognitieve component – toekomen en er ruimte ontstaat om deze te herdefiniëren. De actoren komen dus zelf tot een andere werkelijkheidsdefinitie; hij wordt niet opgelegd.

Als er sprake is van sociale fixatie kan de manager zich richten op de cognitieve component door een “derde” werkelijkheidsdefinitie toe te voegen aan de configuratie. Wel is het van belang dat deze “derde” werkelijkheidsdefinitie niet te veel afwijkt van degene die de actoren in een configuratie hanteren. Als deze teveel afwijkt, zal geen acceptatie bij de actoren in de configuratie ontstaan (Termeer, p. 291).

De tweede methode om disfunctionele blokkades op te heffen is via reframing. Volgens Levy & Merry wordt hieronder het volgende verstaan: “an intensive short intervention, focused on changing organization’s members’ perceptions of reality by encouraging them to experience a new perspective on the problem at hand” (1986, p. 96, in: Termeer, p. 292).

Reframing vraagt van de actoren om vanuit een ander denkkader naar het probleem of de relatie te kijken: een soort vrije val. Als interventietechniek bij reframing noemt Termeer het simulatiespel of het gebruik van metaforen om zaken in een ander begrippenkader te kunnen plaatsen. Reframing kan dus betrekking hebben op zowel de sociale als de cognitieve component.

Trajectmanagement

Interventie en reframing zijn gericht op het beïnvloeden van processen van interactie, niet op de inhoud of op het sturen in een bepaalde richting. Trajectmanagement probeert daaraan tegemoet te komen. Aangrijpingspunt voor trajectmanagement zijn nog niet afgeronde veranderingstrajecten. Termeer kiest voor dit aangrijpingspunt omdat het veranderingsproces al gaande is en daarom niet via bijvoorbeeld een interventie op gang gebracht hoeft te worden.

Ze vraagt zich af of via een lichte prikkel het proces beïnvloed kan worden in de richting die men (als manager) beoogt, waardoor er sprake is van gerichte sturing. Daarbij geeft Termeer wel aan dat bekeken moet worden welke ontwikkelingsrichtingen reëel zijn: een beïnvloeding van het proces op een manier die niet aansluit bij de configuratie valt in ieder geval af.

Als een beperkt aantal beïnvloedingsrichtingen is geselecteerd moeten de basiscondities voor verandering beoordeeld worden. Ten eerste gaat het om een doorgaande interactie tussen actoren die hoog geïncludeerd zijn in verschillende configuraties. Daarnaast zijn andere factoren

ook van belang zoals de invloed die andere veranderingsprocessen uitoefenen op het veranderingstraject. Termeer twijfelt er echter aan of de beïnvloeding van het proces in een gewenste richting van een traject mogelijk is en geeft aan dat dit waarschijnlijk in beperkte mate het geval is (1993, p. 295).

2.4 Programmamanagement

In paragraaf 2.2. is ingegaan op de professionele bureaucratie en de kenmerken van dit type organisatie. Dit type organisatie is een ontwikkelde versie van de 'gewone' bureaucratie die uit een tijd dateert waarin de overheid een andere rol innam, dan ze nu inneemt. Daarmee doel ik op de complexiteit van de samenleving en de daarmee gepaard gaande maatschappelijke vraagstukken. ICT heeft gezorgd voor een snellere maatschappij waarbij mensen en (veel) organisaties 24 uur per dag bereikbaar zijn. Castells (1996) spreekt ook wel over timeless time om het fenomeen van de globale 24-uurs economie aan te duiden. (Gemeente)grenzen zijn hiermee irrelevanter geworden, het proces van deterritorialisering is ingezet en afhankelijkheden binnen een netwerk zijn van belang geworden. Frissen (1999, p.33) drukt het mijns inziens goed uit: "de wereld is een dorp, elk dorp is de wereld."

Maatschappelijke problemen stoppen niet bij de gemeentegrens. De overheid heeft moeten erkennen dat haar paternalistische rol deels is verruild voor een rol binnen een netwerk van actoren. Een top-down benadering is prima voor het opleggen van belastingen en bij de afgifte van bouwvergunningen, maar past niet meer in vraagstukken over stedelijke vernieuwing. In die vraagstukken zijn de betrokken actoren afhankelijk van elkaar om tot het oplossen van de unieke opgaven te komen.

Die veranderende rol vraagt iets van de organisatie van de gemeente. Een laag percentage participerende bewoners in een verpauperde omgeving met een hoog percentage drugs-criminaliteit vraagt om een samenhangende aanpak waarbij flexibiliteit en externe gerichtheid nodig is. Dat is lastig in een (professionele) bureaucratie die zich kenmerkt door scheiding in specialismen. Coördinatieproblemen kunnen dan zorgen voor een vertraging van de opgave waar de gemeente voor staat, of nog erger: het niet oplossen van het maatschappelijk probleem. In deze paragraaf wordt ingegaan op programmamanagement als perspectief voor het werken aan complexe problemen in een gemeente. Daarbij wordt deze aanpak afgezet tegen projectmanagement en worden de verschillen aangegeven met de permanente, of lijnorganisatie.

Plaatsbepaling

Eerst een plaatsbepaling van de verschillende manieren van werken. Programma- en projectmanagement bevinden zich tussen routinematige werkzaamheden en improvisatie in. Routine zijn steeds terugkerende werkzaamheden die op dezelfde manier worden uitgevoerd. Ze geeft zekerheid, past procedures toe en is bekend bij de mensen die er mee werken. Improvisatie houdt in dat ad hoc een oplossing bedacht wordt. Dat betekent dat de werkzaamheden of de organisatie vaag zijn, de oplossing die bedacht wordt nieuw is en een procesaanpak wordt gebruikt (in plaats van een procedureaanpak).

De lijnorganisatie past dan ook meer bij de routinematige werkzaamheden. Wijnen & Kor (1996, p. 26) duiden het als volgt:



Model 6: de positie van programma's en projecten

Overigens is het van belang op te merken dat improvisatie en routine uitersten zijn en dat het bijna onmogelijk is om een organisatie te vinden waar ze in hun zuiverste vorm voorkomen. Omdat de lijnorganisatie, of de bureaucratie, de meeste kenmerken van routinematige werkzaamheden heeft, is de lijnorganisatie in de bol van de routine geplaatst in model 8.

2.4.1 Wat is programmamanagement?

Van der Tak & Wijnen (2006, p.19) geven aan dat programmamanagement helpt om samenhang te bereiken en prioriteiten te stellen, zodat veel projecten en andere activiteiten effectief worden uitgevoerd. Beoogde doelen – organisatorische of maatschappelijke verbeteringen – komen daarmee dichterbij.

De definitie die zij hanteren van een programma, is de volgende:

“Een tijdelijke, unieke en complexe verzameling doelen en inspanningen waaraan mensen met beperkte middelen doelgericht samenwerken.” (2006, p. 25)

Teisman (2009) hanteert een definitie die in het verlengde van de vorige definitie ligt, maar een stap verder zet:

“A programme is a combination of projects and actions in which not only the process of project development, selection and realization is managed, but also the potential interrelatedness between projects and actions.”

Hierbij ligt de nadruk op verbindingen tussen de projecten en de meewaarde die dit oplevert. Daarbij zijn programma's gericht op thema's die gezamenlijk met de “buitenwereld” worden opgepakt en uitgewerkt. De integratie die wordt gezocht met het programma kan worden bewerkstelligd via drie dimensies van besluitvorming: integratie van de inhoud, een gezamenlijke organisatiestructuur en het samengaan van procedures waardoor een proces ontstaat waarin gezamenlijk beslissingen worden genomen.

De elementen van de eerste definitie worden hieronder toegelicht.

2.4.1.1 Tijdelijke en unieke opgave

Een programma is ten eerste een tijdelijk fenomeen. Dat is in ieder geval wel wat men van tevoren beoogt. Het programma stopt zodra de doelen bereikt zijn of wanneer de opdrachtgever van mening is dat andere prioriteiten gelden of als het programma kan worden overgedragen aan de permanente organisatie. Mensen werken dus aan een programma met de gedachte dat het van beperkte duur is. Wat de duur van een programma is hangt af van de eigenschappen van de opgave: binnen welke termijn moet het volgens de opdrachtgever uitgevoerd worden, welke

middelen heeft de programmamanager tot zijn beschikking, wat zijn de hoeveelheid en capaciteiten van de programmamedewerkers en wat is de complexiteit van de opgave?

Daarnaast gaat het om een unieke opgave. Van Dale³ geeft hiervoor de volgende verklaringen:

1. alleen bestaand; enig
2. enig in zijn soort, heel mooi

Een unieke opgave maakt deze uniek omdat hij maar één keer kan worden uitgevoerd en daarna nooit meer op diezelfde manier, aldus Kor & Wijnen (1996). Een ander programma kan erg op dat eerste programma lijken, maar vaak zijn de omstandigheden verschillend en ook weer de manier het programma wordt uitgevoerd; dat maakt een programma uniek. De opdrachtgever bepaalt uiteindelijk of er sprake is van een unieke opgave (door iets aan te wijzen als programma).

2.4.1.2 Een complexe opgave

Van der Tak & Wijnen geven een vijftal redenen waarom een opgave complex kan zijn (2006, p. 26-27).

Ten eerste gaat het om een groot aantal betrokkenen. De betrokkenen hebben verschillende belangen en vertegenwoordigen diverse organisaties, bedrijven of groepen. Ook gaat het om tegengestelde belangen ten opzichte van de programmadoelen. Daarnaast hoeven ze niet allemaal in dezelfde mate te worden betrokken bij het programma. Ten slotte is het van belang te beseffen dat de betrokkenen van positie kunnen veranderen en niet van te voren bedachte coalities kunnen sluiten met anderen.

Een tweede reden voor complexiteit is gelegen in de vele doelen die kunnen worden nagestreefd met een programma. Hoe meer doelen, des te ingewikkelder de opgave om het programma te laten slagen. Bovendien kunnen doelen binnen een programma strijdig zijn met elkaar waardoor het een kunst is om een goede manier van handelen te vinden voor de paradox die ze opwerpen. Ten derde kunnen de na te streven doelen uit zichzelf complex zijn: hoe ingewikkelder de verschillende doelen, des te lastiger is het om de verbindingen te maken.

Een vierde reden van complexiteit hangt samen met de hoeveelheid inspanningen die geleverd moeten worden om de doelen van het programma te verwezenlijken. Als er meer doelen zijn, moeten waarschijnlijk meer inspanningen geleverd worden en die inspanningen moeten weer zodanig op elkaar afgestemd worden dat ze op een logische manier zorgen voor outcome van het programma.

Ten slotte kunnen de effecten die een programma in zijn omgeving teweeg brengt zorgen voor complexiteit. Reacties uit de omgeving op de effecten zijn een logisch gevolg, waar voldoende aandacht aan besteed moet worden willen de effecten blijvend zijn.

2.4.1.3 Doelengericht

Een programma is gericht op het nastreven van gespecificeerde *doelen*. Om dit beter te kunnen begrijpen, wordt dit afgezet tegen een project. Binnen een project gaat het namelijk niet om het behalen van doelen, maar om de realisatie van één vooraf overeengekomen *resultaat* (Kor & Wijnen, 2005, p. 68).

³ <http://www.vandale.nl/vandale/opzoeken/woordenboek/?zoekwoord=uniek>, (21 mei 2009)

Programmamanagement zorgt er voor dat alle inspanningen binnen het programma worden gericht op de vooraf overeengekomen doelen tussen de opdrachtgever en -nemer. De programma-aanpak draagt ook bij aan het daadwerkelijk nastreven van de doelen. Wijnen & Kor (1996, p. 99) geven aan dat de doelen in het begin nog ver weg en abstract zijn, maar naarmate het programma vordert door de uitvoering van verschillende projecten en activiteiten (inspanningen), de doelen steeds meer benaderd worden. De programma-aanpak zorgt er verder voor dat flexibel kan worden ingespeeld op veranderende omstandigheden, waardoor de doelen wel voortdurend in het vizier blijven: steeds moet besloten worden in hoeverre bepaalde inspanningen gericht zijn op de na te streven doelen.

2.4.1.4 Samenwerken

Dit lijkt een voor de hand liggend onderdeel van programmatisch werken. Toch zorgt juist het gegeven, dat je gezamenlijk inspanningen moet verrichten die tot de doelen leiden, ervoor dat de doelen niet altijd gehaald worden. Terecht geven Van der Tak & Wijnen (2006, p. 29) aan dat voor een goede samenwerking openheid, vertrouwen, macht, middelen en motivatie nodig zijn. Pas als al deze elementen in goede banen worden geleid, is er sprake van een vruchtbare samenwerking. Als de configuratietheorie aan deze elementen wordt verbonden, houdt dat in dat ze allemaal onderdeel zijn van de bepaling van de werkelijkheid en steeds onderhevig zijn aan onderhandeling in doorgaande interacties.

2.4.1.5 Beperkte middelen

Onder middelen worden zowel beschikbare budgetten als mensen, tijd, ruimte, materiaal en aandacht van het management verstaan. Het woord “beperkt” houdt in dat er sprake is van schaarste, een economisch begrip. En juist doordat er schaarste is kunnen beter prioriteiten gesteld worden. Prioriteiten die weer te leiden zijn tot de gestelde doelen.

Overigens, als er geen sprake van schaarste zou zijn, is een improviserende aanpak van een probleem meer voor de hand liggend, want dan kan steeds op cruciale punten opnieuw beslist worden wat de beste weg is om te volgen.

2.4.2 Programma's en projecten

Programma's worden nog wel eens verward met projecten. Een programma zou dan een soort superproject zijn. Onder de paragraaf “doelengericht” is al aangestipt dat programma's hun energie anders richten dan projecten. Programma's richten zich op doelen, projecten op resultaten.

Omdat een aantal gemeenten ISV via projecten uitvoert is het van belang naast programma's ook projecten te karakteriseren. Kor & Wijnen (2005) definiëren een project als volgt:

“Een project is een uniek complex van werkzaamheden die zijn gericht op een vooraf met elkaar overeengekomen uniek resultaat dat met beperkte middelen moet worden gerealiseerd.”

Hierbij vallen direct de overeenkomsten met de definitie van programma op. Ze behelzen beiden een unieke opgave: bij een programma is dit gericht op een complexe verzameling van doelen en inspanningen, bij een project is dit gericht op de werkzaamheden die leiden tot het unieke resultaat.

Daarnaast zijn beide aanpakken beperkt door de middelen die beschikbaar zijn. Ook maken ze beide gebruik van (weliswaar verschillende) plannings- en voortgangsbewakingsinstrumenten.

De projectmethode kent drie met elkaar verweven processen: faseren, beheersen en beslissen (zie bijvoorbeeld Kor & Wijnen, 2005, *Project- en programma- of procesmanagement: een kwestie*

van kiezen voor de passende aanpak). Daar staat programmeren, besturen, autoriseren bij de programmamethode tegenover.

Ondanks de overeenkomsten, brengt het gegeven dat de energie binnen programma's anders wordt gericht dan in projecten, met zich mee dat programma's fundamenteel anders gemanaged moeten worden dan projecten. In het overzicht op de volgende pagina worden de verschillen tussen programma's en projecten op verschillende aspecten vergeleken.

Tabel 6: de verschillen tussen programma's en projecten (gedeeltelijk ontleend aan Kor & Wijnen, 2005).

	Programma	Project
Tijdshorizon	Tijdelijk, stopt zodra mogelijk en nodig	Eindig, tevoren met marges bepaald
Waarop gericht	Vooraf bepaalde doelen	Vooraf bepaald resultaat
Besluitvorming	Op bepaalde tijden op basis van programmaplannen	Per fase gebaseerd op beslisdocumenten
Plan van aanpak	Gepland in coherente inspanningen	Gefaseerd in logische stappen
Processen	Programmeren, besturen, autoriseren	Faseren, beheersen, beslissen
Uitkomst	Uniek, coherent, dynamisch, gewild	Uniek, eenmalig, complex, gewild

Teisman (2009) geeft aan dat het nadeel van een project zich manifesteert in het feit dat het gericht is op een enkel doel met een duidelijke afbakening en daardoor kan gaan concurreren met lijnactiviteiten en met andere projecten: zij hebben immers ook een enkelzijdig doel. Je zou veel vraagstukken tegelijk via projecten kunnen oppakken, maar dit levert niet per definitie een integrale aanpak op: programmamanagement kan hierin wel een rol vervullen, door als paraplu te dienen waaronder projecten en activiteiten een plaats innemen. Door de verschillende processen van projecten op elkaar af te stemmen kunnen nieuwe oplossingen en visies ontstaan die verder gaan dan de doelen van de afzonderlijke projecten of organisaties.

2.4.3 Programmeren als panacee?

Is programmatisch werken dan hét antwoord op coördinatieproblemen voor tijdelijke, unieke opgaven? De vraag stellen, is hem ook beantwoorden: "Neen". Elke werkwijze heeft voor- en nadelen en bovendien kan een organisatie de programma-aanpak niet van de ene op de andere dag gaan toepassen.

Valkuilen

Een aantal gemeenten heeft de afgelopen jaren ervaring opgedaan met programmatisch werken en zodoende ook valkuilen ontdekt. Hiemstra et al. (2007) noemen er een aantal. Ten eerste is er, wat zij noemen, "de verrommeling" van programmamanagement. Daarmee doelen ze op het fenomeen dat alles wat belangrijk wordt gevonden via een programma wordt vormgegeven. Iets duiden als programma krijgt hiermee het label "belangrijk", in plaats van het te gebruiken als sturingsinstrument.

Ten tweede zijn er (lijn)managers die een programma "erbij doen". Dit zorgt voor een grote hoeveelheid programma's, aldus Hiemstra et al. Een programma is dan niet meer dan een veredeld project, waarbij het voor de (lijn)manager bijna onmogelijk is om goede keuzes te maken voor de doelen van het project, naast zijn eigen belangen voor de afdeling of dienst.

Vervolgens zijn programma's in de praktijk niet altijd eindig, waardoor ze tot in het oneindige naast de lijnorganisatie staan. In feite kun je dan niet meer spreken over een programma. Een van de kenmerken is immers de tijdelijkheid.

Een vierde valkuil hangt samen met de positie van de programmamanager. Zijn er afspraken gemaakt over hoe hij zich verhoudt tot de lijnmanager? Daarnaast moet een programmamanager over andere competenties beschikken dan een lijnmanager. Hij is meer gericht op de doelen van het programma en moet daardoor uitstekend strategisch kunnen denken en handelen. Daarnaast is een natuurlijk overwicht richting lijnmanagers en bestuurders een handige competentie voor deze functie. Hij moet bovendien de verantwoordelijkheid en bevoegdheid hebben gekregen om beslissingen te kunnen nemen over zaken die lijnmanagers en zijn medewerkers en projectleiders aangaan. Als hij die in formele zin wel heeft gekregen, maar dat in de praktijk niet mag, kan onvoldoende prioriteit aan zijn programma worden gegeven.

Ten slotte wordt niet altijd budget voor het programma toegekend, waardoor de programmamanager als het ware een onmogelijke opgave heeft gekregen. Voor de benodigde middelen moet hij vervolgens bij verschillende lijnmanagers aankloppen om enigszins in de buurt van de doelen van het programma te kunnen komen.

Hiemstra et al. (2007) sluiten af door aan te geven dat gefocust moet worden op de keuze van programma's. Niet alles dat belangrijk is, is geschikt om programmatisch aan te pakken. Daarnaast is het noodzakelijk om te werken aan de competenties van zowel programmamanagers als lijnmanagers.

Organisatieontwikkeling

Kraijo (2005) geeft in "Projectmatig werken bij de gemeentelijke overheid" aan dat programmamanagement een logische volgende stap is voor gemeenten die projectmatig werken volledig onder de knie hebben. Hij wijst op vijf volwassenheidsniveaus van projectmatig werken (1=improviseren, instrumenten, competenties, formaliseren, integreren=5), waarbij programmamanagement als het ware als stap zes gezien kan worden. Dit impliceert dat een organisatie niet van het ene op het andere moment klaar is om programma's uit te voeren.

Van der Tak & Wijnen (2006) wijden ook een volledig hoofdstuk aan het geschikt(er) maken van organisaties voor programmamanagement. Zonder dat hier uitgeweid wordt op de processen die in de organisatie aangepast moeten worden en de invloed van de organisatiecultuur, wordt in casu volstaan met de opmerking dat programmatisch werken een wenkend perspectief is voor een complexe unieke opgave, maar dat de uitvoerende organisatie ook klaar moet zijn voor deze manier van werken.

2.5 Governance capacity

In de vorige paragraaf is aan het begin al uiteengezet dat een bureaucratische organisatie moeilijk kan omgaan met de problemen waar de huidige maatschappij mee geconfronteerd wordt. De manieren van aanpak en reacties van overheidsorganisaties die decennia lang goed toepasbaar waren, zijn dat nu niet meer. Dat komt doordat ze steunen op de voorspelbaarheid van zaken – zo is de eigen organisatie immers ingericht – en omdat ze problemen in afzonderlijke delen benaderen. Een bureaucratie is gebaseerd op standaardisatie van werkprocessen of van vaardigheden. Dit betekent dat kunstmatige scheidingen zijn aangebracht, waar de maatschappij en haar burgers die scheidingen niet maakt. Kaufman (1995, in: Innes & Booher (2003)) zet de metafoer van de machine af tegen die van een ecosysteem. De overheid is

vaak nog als machine georganiseerd, terwijl de maatschappij eerder een ecosysteem is waarin alle zaken een samenhang met elkaar hebben.

Daarnaast kan niet meer gesteld worden dat voor het oplossen van problemen de overheid het primaat heeft. Zoals eerder aangegeven bestaat “de overheid” niet, maar bestaat hij uit verschillende onderdelen met verschillende belangen waardoor hij gefragmenteerd is. Maar ook maatschappelijke instanties zijn gefragmenteerd. Het is niet altijd duidelijk wie de stakeholders zijn als er zich een veiligheidsprobleem in de stad voordoet. Mensen zijn minder dan vroeger georganiseerd – de tijd van de zuilen is zeker voorbij – waardoor het voor een overheidsorganisatie niet altijd duidelijk is wie ze waarvoor moet benaderen. Bryson & Crosby (1992, in: Innes & Booher (2003)) drukken het goed uit: “No one is in charge”. Als gevolg hiervan wordt niet altijd geleerd van crisis en problemen, maar vallen alle betrokkenen terug in oude, vertrouwde patronen van handelen.

Capacity, in het Nederlands: capaciteit, tracht een richting te geven aan zowel overheid als burgers, bedrijven en organisaties, om te komen tot een gezamenlijke aanpak van maatschappelijke problemen waarbij lerend vermogen optreedt en partijen in de toekomst verder dan eerst met elkaar komen (en ze dus niet weer bij het 0-punt moeten beginnen).

2.5.1 Capaciteit

Wat wordt dan precies met “capaciteit” bedoeld? Innes & Booher (2003, p. 7) geven aan dat een governance systeem dat capaciteit heeft in de gelegenheid is tot leren, experimenteren en in staat is om creatief te reageren op bedreigingen én mogelijkheden. Het systeem moet als het ware aanpassingsvermogen hebben.

Het governance systeem dat capaciteit heeft bestaat uit verschillende partijen die gezamenlijk door interactie tot het oplossen van complexe problemen komen.

Een maatschappij met capaciteit is zelforganiserend, waarbij via netwerken gezamenlijke kennis wordt gedeeld. De overheid in deze maatschappij, maakt deel uit van dat zelforganiserend vermogen en is er partij in. De werkdefinitie die door Innes & Booher (2003) hiervoor wordt gebruikt is de volgende:

“Een maatschappij met capaciteit bestaat uit de interactie tussen menselijk kapitaal, organisatorische hulpbronnen en vindingrijkheid en het sociaal kapitaal dat bestaat in een bepaalde gemeenschap, en dat kan worden ingezet om collectieve problemen op te lossen en te verbeteren of om het welbevinden te behouden. Het kan via informele sociale processen of via georganiseerde actie werken.” (Chaskin, 2001)

Centraal element bij capaciteit is het leren. Het leren van individuen over hun eigen acties, van organisaties over de resultaten van hun acties en van economische en politieke systemen over het creatief en flexibel reageren op problemen. Koppenjan & Klijn (2004) hebben het in plaats van over capaciteit, over institutioneel leren. Zij verbinden dit met name aan interactiepatronen, regels in arena’s waar stakeholders elkaar ontmoeten en vertrouwen tussen stakeholders.

Als een overheidsorganisatie capaciteit wil krijgen, betekent dat wat voor de manier waarop ze georganiseerd is. Een top-down, bureaucratische aanpak past niet goed bij het gedachtegoed dat problemen gezamenlijk met maatschappelijke partijen moeten worden opgelost, waarbij informatie via netwerkachtige constructies stroomt langs allerlei stakeholders. Ook is het in een

bureaucratie lastig om snel en creatief te kunnen reageren op mogelijkheden of bedreigingen: beslissingen worden immers door hogere echelons genomen. Een matrixorganisatie of adhocratie past echter wel bij het idee van governance capacity. Het gaat dan om meer organische werkvormen, die in een ingewikkelde, dynamische omgeving kunnen opereren, waarbij mensen uit verschillende disciplines samen werken. De matrixorganisatie zou gezien governance capacity uitgebreid moeten worden met partners uit de maatschappij en zich niet moeten beperken tot de overheidsorganisatie.

2.5.2 Het creëren van capaciteit

Als vastgesteld is wat onder “capaciteit” wordt verstaan, is het van belang te kunnen weten hoe het vervolgens gecreëerd kan worden. Innes & Booher (2003) maken hier een verbinding met Healey (2005, 1998) die spreekt over “collaborative capacity”: het gaat om het vermogen om tot collectieve actie te komen.

Om tot collectieve actie te kunnen komen, moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Ten eerste door een diversiteit aan stakeholders in een netwerk te krijgen, waardoor er een volledig bereik is over de verschillende betrokken belangen en geïnteresseerden. Er moet een diversiteit aan waarden, hulpbronnen, ervaring en informatie aanwezig zijn. Ook hier is de vergelijking met een ecosysteem op zijn plaats.

Vervolgens moet er sprake zijn van (enige) afhankelijkheid tussen de betrokkenen; om de eigen belangen te kunnen behartigen is men afhankelijk van andere stakeholders. Dit betekent dat elke speler in het veld iets aan de ander te bieden moet hebben. Verder is het van belang dat een authentieke dialoog tot stand komt tussen de spelers. Daarbij moeten de partijen elkaar en de informatie die door het netwerk stroomt kunnen vertrouwen. Innes & Booher (2002, p. 226) gebruiken hiervoor het acroniem DIAD: diversiteit, interdependance (afhankelijkheid) en authentieke dialoog.

Een laatste voorwaarde wordt toegevoegd: het netwerk of systeem moet een mogelijkheid hebben om de meest effectieve strategie of methode, gezien een bepaalde context, te selecteren (Innes & Booher, 2003). Partijen hebben dan al een wat langere tijd van interactie gaande en moeten kunnen leren van hun strategieën.

In de praktijk is het vaak zo dat spelers elkaar niet opzoeken omdat ze altruïstisch zijn ingesteld, maar eerder omdat ze beseffen dat ze niet alleen tot een oplossing van een probleem kunnen komen. Ze zijn dus afhankelijk van andere stakeholders. De diversiteit van belangen zorgt er vervolgens voor dat er creatieve oplossingen kunnen worden gevonden die wellicht meerdere partijen kunnen dienen. Daarnaast zorgen de verschillende hulpbronnen, waarden en informatie voor ruimte op het gebied van innovatie en leren. Het volgende model drukt dit proces uit.

Karakteristieken van de participanten

Resultaten van de authentieke dialoog

Aanpassingen van het systeem



Model 7: Het creëren van capacity (Bron: Innes & Booher, 2002).

Kapitaal

Het komen tot gezamenlijke oplossingen zorgt niet alleen voor oplossingen van maatschappelijke problemen, maar belangrijker nog, voor drie typen van gedeeld kapitaal: sociaal, intellectueel en politiek kapitaal (Healey, 1996). Sociaal kapitaal bestaat uit vertrouwen, normen over gedrag en communicatienetwerken. Dit zorgt voor de omstandigheden om authentieke dialoog te kunnen laten plaatsvinden tussen partijen die normaal gesproken conflicteren.

Intellectueel kapitaal bestaat uit gedeelde feiten, probleemdefinities en wederzijds begrip; dit zorgt er voor dat partijen dichterbij elkaar komen om in de toekomst nieuwe problemen het hoofd te bieden. Politiek kapitaal betreft de overeenkomsten op voorstellen waarbij meerdere partijen baat hebben. Dit maakt het uiteindelijk mogelijk dat voorstellen aangenomen en uitgevoerd gaan worden.

Kortom: de interacties tussen partijen zijn niet alleen gericht op de oplossingen, maar zijn juist gericht op het leren (van elkaar) zodat er ruimte ontstaat om in de toekomst opnieuw complexe problemen het hoofd te bieden. Het proces tot de uitkomst is daardoor even belangrijk als de uitkomst zelf.

2.5.3 Het vaststellen van capaciteit

Hoe wordt de aanwezigheid van capaciteit vastgesteld? Vaak wordt een evaluatie van een beleidsproces of besluitvormingsproces ingezet om te bepalen of beleidsdoelstellingen gehaald zijn, om het vervolgens als afrekenmechanisme te gebruiken als de gestelde doelen niet gehaald zijn. Bij het “meten” van capaciteit staat niet de uitkomst centraal, maar juist de mate waarin capaciteit is opgebouwd in de maatschappij en binnen de overheidsorganisatie om zelforganiserend, innovatief, flexibel en intelligent te zijn en zich staande kan houden op deze manier. Doelen zijn, in een proces om te komen tot oplossingen, immers niet van tevoren vastgesteld, maar worden gezamenlijk gevonden. Hierdoor zou in dit geval via een rechtlijnige vorm van evaluatie (doel-middel ratio), een grote kans op teleurstelling bestaan.

Individuele capaciteit

Ten eerste wordt gekeken naar de verandering van de individuele capaciteit als ze deelnemen aan een gezamenlijk besluitvormingsproces. De verandering op de andere gebieden van capaciteit hangt af van het vermogen van een individu om capaciteit op te bouwen.

Een individu met meer capaciteit heeft meer vaardigheden en een beter begrip van problemen en mogelijkheden. Hij heeft een beter begrip van andermans visie en heeft meer creatieve ideeën (Innes & Booher, 2003, p. 15). Deze persoon is zelfbewust en reflexief en bereid om te leren van zijn fouten. Hij ziet zijn rol in het groter geheel van het systeem en kan de implicaties van zijn acties overzien. Hij kan goed met mensen omgaan omdat de samenwerking met anderen zijn eigen mogelijkheden vergroot. Ten slotte is deze persoon initiatiefrijk en toont hij zich leider door zijn visie en het inspireren van anderen en door anderen aan te sporen om hun eigen capaciteit te ontwikkelen.

Organisatorisch capaciteit

Zoals eerder aangegeven, kan een organisatie niet top-down georganiseerd zijn wil ze snel en flexibel kunnen reageren op problemen en mogelijkheden. Een organisatie met capaciteit moet handig en in staat zijn om snel op veranderingen te kunnen reageren.

Deze organisatie moet zowel intern als extern zijn gericht op samenwerking. De organisatie zelf bevat veel kennis en vaardigheden en die moet ze kunnen combineren met de kennis en vaardigheden van externe partners. De communicatie in deze organisatie heeft een netwerkkarakter en informatie stroomt top-down en bottom-up, dwars door hiërarchieën en eenheden.

In een organisatie met capaciteit is ruimte voor het maken van fouten en het leren daarvan. De deel- of werknemers in deze organisatie hebben gedeelde waarden en weten hoe ze kunnen acteren buiten de organisatie; ze hoeven niet steeds terug om toestemming te krijgen en beschikken als het ware over een mandaat.

Relationele capaciteit

Relationele capaciteit bestaat uit samenwerkingsverbanden, coalities, partnerships, inter-organisatorische en -juridictie verbanden. Deze samenwerkingsvormen hebben veel weg van de capaciteit die beschreven is bij de organisatorische capaciteit. Bij deze vorm staan echter de relaties centraal. Hierbij gaat het om het delen van informatie en deelnemen aan een constructieve dialoog, in plaats van om argumenten en debat.

De samenwerkingsverbanden bestaan niet per definitie uit de "sterksten", maar uit alle geledingen van de maatschappij. Het voordeel daarvan is dat de oplossingen die worden gecreëerd robuust en geaccepteerd zijn. Daarnaast zijn de samenwerkingsverbanden in staat om in een korte tijd spelers buiten het verband te activeren om tot actie te komen. Ten slotte zijn ze constant hun eigen strategieën aan het evalueren.

Governance capaciteit

Governance capaciteit is een systeem waarin conflict en patstellingen niet centraal staan, maar waar het gaat om collectieve actie. Dit systeem moedigt verschillende standpunten en belangen aan om deel te nemen aan dialogen. Daarbij zorgt ze er voor dat de diverse belanghebbende goed geïnformeerd en toegerust zijn om hun rol spelen in het governancestelsel.

Het systeem karakteriseert zich door goed netwerkende relaties die zich binnen verschillende rechtsgebieden en grenzen bevinden. De grenzen belemmeren de partijen niet om met elkaar in gesprek te komen en tot oplossingen te komen. Het gaat om partijen uit alle sectoren in een

samenleving: het bedrijfsleven, het onderwijs, de overheid, particulieren enz. Deze partijen vertrouwen elkaar en weten dat ze wederzijdse belangen hebben.

Dit systeem zorgt er voor om de juiste partijen bij elkaar te brengen voor een bepaald probleem of juist om mogelijkheden op korte termijn te benutten.

Bij de aanwezigheid van governance capaciteit kunnen partijen zelfstandig opereren in hun eigen gebied, waarbij het niet alleen ten goede komt aan hen zelf, maar aan de maatschappij als geheel; dit komt door de netwerken waarin kennis en nieuws vrij wordt verspreid.

Overheden kunnen (andere) belanghebbenden niet verplichten tot deelname aan activiteiten die tegen hun belang zijn, omdat die belanghebbenden goed geïnformeerd en reflexief zijn.

Het governance systeem met capaciteit heeft een goed ontwikkelde civil society, met burgers die onderling relevante dialogen voeren om goed geïnformeerde waarnemers en commentatoren te worden richting de publieke sector en om richting die sector invloed te kunnen uitoefenen als dat nodig is.

Ten slotte heeft dit systeem capaciteit als het veerkrachtig kan optreden door snel te kunnen reageren op nieuwe omstandigheden, gebeurtenissen, problemen en mogelijkheden (Innes & Booher, 2003).

Om te kunnen vaststellen of de collectieve actie ook daadwerkelijk leidt tot capaciteit, gaat het er om dat stakeholders bereid zijn om voorbij hun actie te denken, om vervolgens te investeren in reflectie en ten slotte te leren uit deze reflectie en deze weer toe te passen.

2.6 De elementen verbonden

In de voorgaande paragrafen is ingegaan op verschillende elementen die van belang zijn voor het beantwoorden van de hoofdvraag in dit onderzoek. Mintzbergs verschillende configuraties geven aan dat bij de inrichting van een organisatie rekening gehouden moet worden met het doel van de werkzaamheden en de omgeving waarin dit moet gebeuren. Een bureaucratie blinkt uit in routinematige werkzaamheden, terwijl een adhocratie de aangewezen configuratie is voor complexe vraagstukken waaraan door verschillende disciplines een bijdrage geleverd moet worden. Daarbij is programmamanagement een vorm van een adhocratie.

De configuratietheorie van Termeer maakt het mogelijk om binnen een organisatie(onderdeel) of voor een onderwerp als stedelijke vernieuwing in een organisatie, groepen van actoren te onderscheiden die dezelfde werkelijkheidsdefinities en interactieregels delen.

Ten slotte geven Innes & Booher via het begrip “governance capacity” invulling aan de capaciteiten die op organisatorisch, relationeel en individueel niveau zijn te onderscheiden. Hierdoor wordt het mogelijk om te bepalen op welke plaatsen in een organisatie en hoe de organisatie als geheel, kan leren om tot meer gedragen, integrale oplossingen te komen.

Hoe zijn deze elementen met elkaar verbonden? De paraplu wordt gevormd door governance capacity. Hiermee kan bepaald worden welke (integreernde) capaciteiten er in een organisatie aanwezig zijn waarbinnen configuraties op het gebied van stedelijke vernieuwing ontstaan, bewegen en veranderen. Daarnaast vormt dit begrip het aangrijppunt om de capaciteit van individuele actoren in verschillende configuraties te bepalen. Het geeft informatie om verbetervoorstellen te doen ten aanzien van een integrale, adhocistische aanpak van vraagstukken: de wijze waarop mensen denken en werken bepaalt immers voor een deel in hoeverre zij ruimte zien om zaken samen met anderen (uit andere disciplines) op te pakken.

Maar die ruimte moet ook geboden worden. Als in een organisatie slechts ervaring is opgedaan met bureaucratische werkvormen, waarbij sprake is van strikte functiescheiding, zal het lastiger

zijn om op adhocistische wijze aan vraagstukken als stedelijke vernieuwing te werken, ook al is daar op individueel niveau misschien wel de capaciteit voor aanwezig. Kortom: de organisatie (van stedelijke vernieuwing) heeft invloed op de denk- en werkwijze. Maar ook andersom: hoe meer capaciteit in een organisatie aanwezig, des te meer ruimte er in de organisatie van onderwerpen ontstaat om zaken integraal op te pakken.

3 Operationalisering en methodologische verantwoording

3.1 Inleiding

Waar de theorie de bril vormde waardoor de praktijk beschouwd zou gaan worden, is dit hoofdstuk bedoeld als verbinding tussen die theorie en de praktijk waaruit de onderzoeksvraag voort komt. Theoretische begrippen die in verband staan met elkaar geven immers niet uit zichzelf aan hoe ze vervolgens onderzocht kunnen worden.

Dit hoofdstuk gaat in op de onderzoeksmethoden en -technieken die zijn toegepast in het onderzoek dat ten grondslag ligt aan dit rapport. Daarnaast wordt een aantal begrippen dat in de theorie is genoemd, geoperationaliseerd om ze te kunnen onderzoeken.

3.2 Multiple casestudy

“Een gevalstudie, in het Engels casestudy genoemd, is een onderzoeksstrategie waarbij een of enkele gevallen van het onderzoeksonderwerp in hun natuurlijke situatie worden onderzocht” (Van Thiel, p.97). In dit geval is er voor gekozen om de verbindingen in meerdere cases – gemeenten – te onderzoeken. Er is dan sprake van een multiple casestudy, in plaats van een single casestudy.

Indien gekozen wordt voor meerdere cases kan vervolgens de stap gezet worden naar de keuze voor homogene of contrasterende cases. Het uitgangspunt voor dit onderzoek zijn homogene cases. De gemeenten Bergen op Zoom, Oosterhout en Roosendaal zijn allen ISV-programma-gemeenten en ontvangen op dezelfde manier hun subsidie van de provincie Noord-Brabant. Daarnaast zijn ze allen gelegen in West-Brabant, waardoor de omgeving van de gemeenten op een bepaald abstractieniveau gelijk is. Het inwoneraantal is in de drie gemeenten 50.000+, maar onder de 80.000.

Het voordeel van een multiple casestudy is dat de gevonden effecten van de cases vergelijkbaar zijn en indien ze hetzelfde zijn, generaliseerbaar. Yin (2009) spreekt dan over een replicalogica. Dit betekent dat andere, vergelijkbare, maar niet onderzochte cases, naar verwachting dezelfde effecten zullen genereren als de onderzochte cases.

Hoewel de cases homogeen zijn in hun context, betekent dit niet per se dat ze homogeen zijn in hun hele omvang. Elke gemeente heeft zijn eigen organisatie-inrichting, met eigen medewerkers die ieder hun eigen percepties hebben.

Casestudyonderzoek levert een schat aan rijke informatie op en is daardoor bewerkelijk en kost veel tijd. Omdat de onderzoeker van dit onderwerp veel en vaak in contact komt met het onderzoeksonderwerp, en bovendien werkzaam is bij een gemeente die onderwerp is van een van de casestudy's, dient er voor gewaakt te worden dat subjectiviteit en selectiviteit niet optreden. Hiervoor is continue aandacht tijdens het onderzoek geweest.

3.3 Operationalisering concepten

De organisatie van de sociale en fysieke pijler

Een van de elementen uit de vraagstelling is de organisatie van de sociale en fysieke pijler in stedelijke vernieuwing in de drie West-Brabantse programmameenten. Deze twee pijlers zullen waarschijnlijk niet sterk omlijnd zijn en direct als zodanig herkenbaar.

Tot de sociale pijler worden daarom de disciplines die samenhangen met welzijn, zorg, cultuur, sociale zaken en sociale veiligheid gerekend. De fysieke pijler wordt voor dit onderzoek afgebakend door de disciplines stedenbouw, ruimtelijke ontwikkeling, volkshuisvesting en fysieke veiligheid. Deze opsommingen moeten niet limitatief gelezen worden, maar ze geven wel richting en handvatten.

De organisatie is de manier waarop de verschillende delen tot een systematisch geheel in elkaar zijn gezet (Van Dale). Het gaat in dit onderzoek om de wijze waarop de sociale pijler en fysieke pijler afzonderlijk zijn georganiseerd, maar ook en vooral hoe ze zich tot elkaar verhouden binnen het onderwerp stedelijke vernieuwing.

Actoren

Onder actor wordt in dit onderzoek verstaan: een individu die tot een organisatie of configuratie behoort. Om relevante actoren te selecteren is eerst een gesprek met de projectleiders ISV uit de drie gemeenten gevoerd, waarbij gevraagd is naar betrokken actoren uit beide dimensies (sociaal en fysiek). Een zeker evenwicht in de vertegenwoordiging is van belang om een getrouw beeld te krijgen van relevante werkelijkheidsdefinities en interactiepatronen, om vervolgens te kunnen vaststellen of de sociale en fysieke dimensie van ISV een configuratie vormen. Daarnaast is ook de sneeuwbalmethode toegepast: aan de hand van een interview zijn nieuwe aanknopingspunten en potentiële actoren gevonden.

Werkelijkheidsdefinities

De cognitieve dimensie van de configuratiebenadering is onderzocht door werkelijkheidsdefinities van actoren op een drietal thema's te onderscheiden:

1. Taakgerichtheid
2. Verbindingen
3. Samenwerken

Deze thema's kunnen op een willekeurig onderwerp binnen gemeenten worden toegepast, maar zijn juist in dit geval gekozen omdat ze indicatoren vormen voor het (succesvol) leggen van verbindingen en integraal werken op het gebied van stedelijke vernieuwing. De wijze waarop actoren hun eigen taak definiëren, zegt iets over de manier waarop zij hun werk invulling geven: is dat voor een deel van het geheel (het sociale of fysieke) of voor het geheel (stedelijke vernieuwing)? De thema's verbindingen en samenwerken overlappen elkaar enigszins, maar dit is juist ook weer handig om een compleet beeld te krijgen. Ze geven aan in welke mate actoren het belangrijk vinden om verbindingen met actoren buiten de eigen discipline en met externen te leggen en op welke manier dat dan wordt gedaan.

Interacties

Tussen de actoren vinden contactmomenten plaats: dat zijn interacties. Die kunnen zowel face-to-face, als telefonisch, schriftelijk en via de e-mail gaan. De interacties waar het onderzoek zich

op richt zijn die over stedelijke vernieuwing. Maar ook onderwerpen in de periferie van stedelijke vernieuwing of informele contacten zijn waardevolle interacties die bij dit onderwerp betrokken zijn. Contactmomenten zijn in werkelijkheid immers niet uit blokjes formeel en informeel, stedelijke vernieuwing of niet, opgebouwd.

Configuraties

Configuraties worden gevormd door samenhang in de actoren, de werkelijkheidsdefinities en de wijze waarop men met elkaar omgaat (interactieregels). Sociaal-cognitieve configuraties zijn van tijdelijke aard en kunnen na verloop van tijd veranderen. Actoren kunnen wisselen en tot andere configuraties gaan behoren en er kunnen actoren toetreden tot een configuratie. Maar ook de werkelijkheidsdefinities kunnen wijzigen, bijvoorbeeld doordat nieuwe actoren nieuwe definities inbrengen die overgenomen worden door andere actoren. De configuraties die in dit onderzoek zijn onderscheiden, vormen dan ook een momentopname.

Verder kunnen configuraties elkaar overlappen en actoren kunnen in meerdere configuraties geïncorporeerd zijn.

Inclusie

Inclusie is de mate waarin een actor zich herkent in de kenmerkende werkelijkheidsdefinities en/of interactieregels van een configuratie (Termeer, p. 45). Actoren kunnen niet, laag, middel of hoog geïncorporeerd zijn in een configuratie. Als sprake is van een hoge inclusie dan zal de actor zich in het merendeel van de werkelijkheidsdefinities en omgangsnormen van de configuratie herkennen. Bij een lage inclusie voelt men zich slechts tot een beperkt deel van de werkelijkheidsdefinities en interactieregels aangetrokken.

Capaciteit

Capaciteit is de mate waarin een organisatie en een actor flexibel kunnen inspelen op vraagstukken op het gebied van stedelijke vernieuwing. Meer capaciteit geeft meer ruimte om integraal te werken en te denken. Dit onderzoek gaat met name in op de individuele en organisatorische capaciteit.

Een individu met meer capaciteit heeft meer vaardigheden en een beter begrip van problemen en mogelijkheden. Hij heeft een beter begrip van andermans visie en heeft meer creatieve ideeën. Een organisatie met capaciteit geeft ruimte aan actoren om te leren en staat in verbinding met interne (afdelingen, configuraties) en externe (burgers, bedrijven, bewoners) partners.

3.4 Wijze van gegevensverzameling

Om de knelpunten in de verbindingen tussen de sociale en fysieke dimensie in stedelijke vernieuwing en het integrerend vermogen van de gemeenten te kunnen bepalen, ook in vergelijkend perspectief, moeten de bovenstaande concepten worden achterhaald.

In een casestudy worden veel, meestal kwalitatieve, gegevens verzameld. Van Thiel (2007, p. 96, 105) geeft aan dat hiervoor meestal meerdere methodes worden gebruikt. Triangulatie wordt toegepast om de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek te garanderen. Hieronder wordt verstaan dat de informatie over de cases op meerdere manieren verzameld wordt, waardoor gevonden informatie steeds getoetst kan worden. Daarom worden in dit onderzoek zowel interviews als documentonderzoek toegepast. Informatie die gevonden wordt in

documenten, kan geverifieerd worden in interviews. Daarnaast kunnen uitspraken van een geïnterviewde in het interview zelf, of via het interview van iemand anders getoetst worden. Semigestructureerde diepte-interviews vormen een goed instrument om gedetailleerde informatie te vergaren over de werkelijkheidsdefinities van actoren en de interacties die plaats vinden tussen hen. Maar daarnaast geeft het ook inzicht in de individuele en organisatorische capaciteit.

Van de diepte-interviews zijn door de onderzoeker uitgebreide, soms woordelijke verslagen gemaakt. Hiervan is gebruik gemaakt om de actoren te kunnen citeren, welke citaten in de uitwerking van de cases in de bijlagen zijn terug te vinden. Ze verlevendigen de tekst en geven tegelijkertijd inzicht in de belevingswereld van de actoren. Om de anonimiteit van de actoren te respecteren, is geen bronvermelding bij de citaten opgenomen.

3.5 Wijze van verwerking gegevens

Bepalen van de organisatie

Via documentenanalyse van de organisaties van gemeenten kan eerst achterhaald worden wat de organisatiestructuur is en hoe de sociale en fysieke pijler in zijn algemeenheid zijn ingericht. Via een interview met een organisatieadviseur wordt die informatie vervolgens getoetst en wordt geïnformeerd naar de stand van de organisatieontwikkeling en het toepassen van projecten en programma's in de gemeente.

Vervolgens leveren de diepte-interviews informatie over de organisatie van de sociale en fysieke pijler in stedelijke vernieuwing en het werken in de lijnorganisatie, projecten en/of programma's. Maar ook projectenboeken en b&w-adviezen en raadsvoorstellen geven aan op welke manier wordt samengewerkt op het gebied van stedelijke vernieuwing. De opbouw van een projectenboek en de gekozen onderwerpen zijn indicaties voor het aanwezig zijn van de verbindingen tussen de sociale en fysieke component of niet. Verder geeft de inhoud van b&w- en raadsvoorstellen informatie over het integraal voorbereiden van de besluitvorming of niet, door de selectie van elementen van stedelijke vernieuwing die daarin een plaats heeft gekregen. Ten slotte vormen de schrijvers van een document een indicatie van een integrale, gezamenlijke voorbereiding van de besluitvorming of aanpak (of niet). Daarbij kan gekeken worden naar de herkomst van de discipline van de schrijver(s) en het consulteren van andere disciplines.

Analyse van de cognitieve aspecten

Die diepte-interviews geven informatie om de werkelijkheidsdefinities te achterhalen. De drie thema's (taakgerichtheid, verbindingen, samenwerken) zijn meestal niet expliciet geponeerd, maar via andere gespreksonderwerpen is informatie verkregen over deze thema's.

Op grond van de empirische gegevens zijn per thema standaardantwoorden geformuleerd. Als voorbeeld is hieronder het thema taakgerichtheid uitgewerkt.

Thema 1: Taakgerichtheid

- a. men is voornamelijk gericht op de fysieke dimensie.
- b. men is voornamelijk gericht op de sociaal-maatschappelijke dimensie.
- c. men is gericht op één van beide dimensies, maar is dagelijks wel betrokken bij het invullen van de andere dimensie.
- d. men heeft geen voorkeursrichting omdat het takenpakket in de volle breedte alle aspecten in zich heeft.

Vervolgens is per actor een score toegekend met betrekking tot deze werkelijkheidsdefinities. De scores bestaan uit de volgende aanduidingen en betekenissen:

- ++ : werkelijkheidsdefinitie is volledig van toepassing op de actor.
- + : werkelijkheidsdefinitie is van toepassing op de actor.
- +/- : werkelijkheidsdefinitie is in enige mate van toepassing op de actor.
- : werkelijkheidsdefinitie is minimaal van toepassing op de actor.
- : werkelijkheidsdefinitie is geenszins van toepassing op de actor.

Een voorbeeld van de scores van actoren op de werkelijkheidsdefinities treft u hieronder aan.

Tabel 7: Voorbeeld scores op gestandaardiseerde werkelijkheidsdefinities.

Actor	a	b	c	d
1	+	-	++	--
2	--	+	++	--
3	--	++	+	-
4	-	++	+	-
5	-	++	-	-
6	++	--	-	-
7	++	--	--	--

De actoren zijn in verband met anonimiteit genummerd.

Analyse van de sociale aspecten

De interacties die tussen actoren plaatsvinden zijn ruimschoots aan de orde gesteld in de interviews. Daarnaast leveren documenten zoals b&w-notities en projectenboeken soms informatie over interacties tussen actoren. Welke actoren zijn geconsulteerd voor een advies aan het college van b&w en welke actoren niet, terwijl je dat wel zou verwachten?

De interacties tussen actoren zijn door de onderzoeker in vier groepen verdeeld:

1. dagelijks = minimaal 2 tot 3 keer per week.
2. wekelijks = minimaal eens per 2 of 3 weken.
3. maandelijks = minimaal eens per maand.
4. < maandelijks = minder dan eens per maand.

Deze gegevens worden in een tabel opgenomen. Op deze manier wordt inzicht verkregen in de verdichting van de interacties. Een voorbeeld van een tabel met interacties is de volgende.

Tabel 8: Voorbeeld interacties van actoren.

	Actor 1	Actor 2	Actor 3	Actor 4
Actor 1	-	dagelijks	< maandelijks	wekelijks
Actor 2	dagelijks	-	wekelijks	dagelijks
Actor 3	< maandelijks	wekelijks	-	maandelijks
Actor 4	wekelijks	dagelijks	maandelijks	-

Bepalen van configuraties

Wanneer de scores van de actoren op de werkelijkheidsdefinities worden gecombineerd met de tabel met interacties, wordt een beeld verkregen van de sociaal-cognitieve configuraties op het gebied van stedelijke vernieuwing in de gemeenten. Aan de hand van de gegevens uit de interviews worden de configuraties beschreven. De beschrijving wordt verfijnd door gegevens uit documentenanalyse.

Ten slotte wordt aan de hand van de gegevens uit de interviews, documenten en de tabel met interacties, per actor bepaald in welke mate hij geïncorporeerd is in de beschreven configuraties (niet, hoog, middel, laag). Daarvoor geldt dat actoren die dagelijks of wekelijks met elkaar interacteren eerder geïncorporeerd zijn in dezelfde configuratie, dan actoren die maandelijks of minder dan eens per maand interacteren, mits ze ook werkelijkheidsdefinities delen.

Capaciteit bepaald

De individuele capaciteit is achterhaald door middel van de analyse van gegevens uit de interviews met de actoren en de gegevens die de standaardisering van de werkelijkheidsdefinities heeft opgeleverd. Indien actoren zich eerder beperken tot hun eigen discipline, samenwerken omdat dit “nu eenmaal nodig is” in plaats van “omdat het leuk is om te doen” en meer dan de som der delen oplevert, is er sprake van capaciteit die verhoogd kan worden. Wanneer men juist spreekt over het gezamenlijk oppakken van vraagstukken en het van daaruit maken van creatievere oplossingen, zijn dat indicaties dat er sprake is van verhoogde capaciteit. Ook de externe oriëntatie is een indicatie voor het aanwezig zijn van verhoogde capaciteit.

Voor een organisatie als geheel is gekeken naar de ruimte die wordt gegeven aan medewerkers om te leren, de stimulans die volgens actoren uitgaat van leidinggevenden om relaties te leggen met interne en externe actoren en de externe oriëntatie van de organisatie. Bij de laatste indicator is het van belang dat niet alle pijlen op buiten zijn gericht, maar dat een synergie aanwezig is tussen de organisatie binnen en de lijnen met buiten. Hoe meer van deze indicatoren worden teruggevonden via de interviews, ook met de organisatieadviseurs, en in de documenten, des te hoger is de aanwezige capaciteit in de organisatie.

Deel II

4 Vergelijkende analyse van de cases

4.1 Inleiding

Door meerdere cases te onderzoeken neemt de onderzoeker de ruimte om in de keuken van verschillende organisaties te kijken. In dit geval is die ruimte me ook gegund, wat veel gegevens heeft opgeleverd. Niet alleen gegevens over het reilen en zeilen van een organisatie of afdelingen daarin. Ook gegevens over de beleving van medewerkers in die organisaties, over wensen én over ergernissen.

Stedelijke vernieuwing heeft vele gezichten. Zoals uit de analyse naar voren zal komen, wordt het soms sterk vanuit de ISV-gedachte ingevuld, maar andere keren is het meer en breder dan dat. Het is goed om dit in gedachten te houden bij het lezen van het verhaal; de ene gemeente is de andere niet en stedelijke vernieuwing is soms breed, dan weer smal. Omdat het idee achter dit onderzoek is gelegen in de nieuwsgierigheid naar de verbindingen tussen sociaal en fysiek, is het om die reden ook breder onderzocht en opgepakt.

Dit hoofdstuk maakt een vergelijkende analyse tussen de drie cases die onderzocht zijn, waarbij gebruik gemaakt wordt van de gegevens die in de bijlagen zijn terug te vinden. De vergelijkende analyse heeft tot doel om overeenkomsten en verschillen tussen de drie cases inzichtelijk te maken, om vervolgens duidelijk te krijgen onder welke omstandigheden (inrichtingsfactoren en capaciteit) succesvol integraal wordt gewerkt en wanneer dat lastiger is.

In het onderzoek is gezocht naar het antwoord op de vraag “Welke knelpunten zijn er, organisatorisch en in denk- en werkwijze, in de verbindingen tussen de sociale en fysieke pijler van stedelijke vernieuwing in de West-Brabantse ISV-programmameenten en hoe kunnen de verbindingen versterkt worden?” Die vraag, inclusief de deelvragen uit hoofdstuk 1, worden in dit deel van het rapport beantwoord.

De beantwoording van de centrale vraag neemt dan ook een centrale positie in het rapport in.

4.2 Interacties in organisatorisch perspectief

Deze paragraaf tracht antwoord te geven op de volgende deelvragen die in hoofdstuk 1 gesteld zijn:

- Hoe zijn de sociale en fysieke pijler van stedelijke vernieuwing in West-Brabantse programmameenten georganiseerd?
- Waar vinden interacties plaats en waar (nog) niet?

De vraag achter deze twee vragen is: Waar zijn in stedelijke vernieuwing in organisatorische zin verbindingen gelegd tussen de sociale en fysieke dimensie en waar niet?

Als gekeken wordt naar de theorie van Mintzberg over organisaties, dan is de beste verbinding voor een integrale benadering van een vraagstuk te realiseren via horizontale werkverbanden, die los staan van de lijnorganisatie. Daarbij zou wederzijdse aanpassing als coördinatie-mechanisme gepast zijn. Wat wordt toegepast in West-Brabant?

4.2.1 Context West-Brabantse programmameenten

Voordat wordt ingezoomd op de organisatie van stedelijke vernieuwing, wordt eerst de context geschetst waarin de drie onderzochte gemeenten zich bevinden. Zonder begrip van de context, kan de beschreven organisatie minder goed begrepen worden.

“Als je niet ontwikkelt, sta je stil”. Dat is het adagium dat van toepassing is op de drie onderzochte organisaties. Ze bevinden zich alle drie in een proces van organisatieontwikkeling, waarbij externe oriëntatie van belang wordt geacht. Daarnaast hebben ze een herschikking van organisatieonderdelen meegemaakt of staan op de rand van die verandering. Als derde punt geldt dat ze alle drie een vorm van programmamanagement hebben ingevoerd of gaan invoeren. In onderstaand kader staan per gemeente de belangrijkste thema's voor die organisatieontwikkeling genoemd.

Bergen op Zoom	: in 2011 is de netwerkgemeente een feit, programma's staan centraal in de organisatie.
Oosterhout	: externe oriëntatie door alliantie management op onderwerpen Jeugd, Centrum+, Samenleven, interne programma's, regie voeren.
Roosendaal	: ketensturing in 2006 ingevoerd, nu: verbinding maken met de stad, programmamanagement verder vorm geven.

In Bergen op Zoom wil het gemeentebestuur dat een ontwikkeling tot netwerkgemeente wordt ingezet. Daarmee bedoelt men, dat zaken die een uitwerking op de samenleving hebben en niet (alleen maar) gebonden zijn aan wettelijke bepalingen, gezamenlijk met externe partners moeten worden opgepakt. De lokale overheid moet niet meer optreden als degene die voorschrijft wat er gedaan moet worden, maar wil samen met woningcorporaties, het bedrijfsleven, het onderwijs en burgers het hoofd bieden aan maatschappelijke vraagstukken. Een manier om dat te doen is het programmatisch werken. Hiermee is een start gemaakt medio 2009, door ervaring op te doen met de programma's Dienstverlening en Regionale Samenwerking. Naar verwachting komen er nog enkele programma's bij na de gemeenteraadsverkiezingen in 2010.

Onderwerpen die “going concern” zijn, zoals het verlenen van bouwvergunningen, het afgeven van paspoorten en het verstrekken van uitkeringen worden via de lijnorganisatie opgepakt. Maar die lijnorganisatie is wel opnieuw ingedeeld: men is van circa 16 afdelingen naar negen gegaan, mede ingegeven door de taakstelling die de raad aan het college heeft opgelegd.

De gemeente Oosterhout heeft in 2006 besloten om de stad meer centraal te zetten door de invoering van alliantie management. Het college heeft drie onderwerpen aangewezen waaraan men meer aandacht wil schenken: het centrum van de stad, de jeugd en het onderwerp samenleven. Alliantie managers zijn medewerkers die volledig vrij zijn gemaakt om de verbinding met buiten te leggen om binnen een korte tijd zichtbare resultaten te leveren.

In strategische documenten wordt steeds benadrukt dat het niet de bedoeling is dat de gemeente de werkzaamheden van de burger overneemt, maar dat de gemeente de burger kan ondersteunen bij het vinden van oplossingen en het uitvoeren daarvan.

Naast de drie allianties die extern gericht zijn, heeft Oosterhout nog vier programma's: Dienstverlening, Kwaliteit, Regio en Strategie. Deze programma's zijn meer gericht op de

verbetering van de eigen organisatie en worden aangestuurd door een programmamanager die naast de taken voor de programma's ook nog lijnverantwoordelijkheden heeft.

Onder de noemer "Beter Samen Samen Beter" is een Roosendaal in 2006 ketensturing ingevoerd. Dit betekent dat de taken niet meer via de verschillende disciplines/kennisgebieden zijn gegroepeerd (met uitzondering van de ondersteunende diensten), maar dat in de keten van beleid wordt gewerkt:



Een voordeel van de ketensturing is de mogelijkheid tot het integraal voorbereiden van beleid, omdat medewerkers integraal gegroepeerd zijn. Een nadeel van deze vorm van werken is dat de keten zo sterk is als de zwakste schakel. Het beleid kan een andere uitwerking krijgen als een van de schakels het beleid anders uitvoert dan het bedoeld is.

Naast de ketensturing, is men ervaring gaan opdoen met programmatisch werken. Elf programma's zijn daarvan een resultante: Binnenstad, Buitengebied, Dienstverlening, Economie, Kansen voor iedereen, Leefbare wijken en dorpen, Onderwijshuisvesting, Ruimtelijke Ontwikkeling, Spoorhaven, Veiligheid, Wijkgericht werken, Wonen, Doorontwikkeling organisatie.

Context nader beschouwd

Alle drie de gemeenten hebben de wens om zich meer op de buitenwereld te richten en daarmee in verbinding te treden. Daarbij zijn ze zich allen bewust van het feit dat je als (lokale) overheid niet altijd de touwtjes in handen moeten willen hebben om tot goede oplossingen te komen. In Bergen op Zoom wordt dat de netwerkgemeente genoemd, in Oosterhout regievoeren. In twee van de drie gemeenten wordt een expliciete verbinding tussen die wens en programmatisch werken gevonden. In Roosendaal is die verbinding misschien meer impliciet aanwezig.

Als de verschillende wijzen van programmatisch werken nader beschouwd worden, dan uit zich nog niet overall die verbinding tussen externe oriëntatie en programma's, behalve in Oosterhout. In Bergen op Zoom is men ervaring aan het opdoen met het meer intern gerichte programma Dienstverlening en met Regionale Samenwerking. Dat laatste programma wil wel in verbinding met externe (regionale) partners treden, maar niet precies is duidelijk hoe dit programma zich dan verhoudt tot bijvoorbeeld de regionale bestuursopdrachten die al binnen de West-Brabantse gemeenten zijn uitgezet. Een programma gericht op de stad zelf is er nu nog niet. In Roosendaal heeft men het programmatisch werken omarmd: elf programma's, waarvan de meerderheid op de buitenwereld is gericht is erg veel. Voor zover binnen het onderzoek overzien kon worden, zijn de meeste programma's door de gemeente geschreven en bedacht en komen ze voort uit bestaand beleid of projecten. Van innovatie die door samenwerking met externe partners is ontstaan lijkt nog geen sprake.

In Oosterhout is bewust onderscheid gemaakt tussen allianties en programma's. Allianties, het woord geeft het ook aan, zijn gericht op het aangaan van verbindingen. Verbindingen met buiten.

De gekozen allianties zijn de speerpunten voor het college en hebben, met uitzondering van “Samenleven”, een duidelijk doel: het verbeteren van het centrum van de stad en het betrekken van de jeugd bij de samenleving en het geven van kansen aan die jeugd. De programma’s zijn pragmatisch ingestoken en bevatten acties die in overleg met de doelgroepen zijn vastgesteld. Het lijkt een succesvolle formule, mede omdat de organisatie ruimte maakt voor die allianties en ze prioriteit geeft.

4.2.2 (I)SV vergeleken

Is stedelijke vernieuwing via programma’s, allianties, projecten of via de lijnorganisatie vormgegeven in West-Brabant? De gekozen manier van werken zegt iets over de mogelijkheden die in organisatorisch opzicht zijn geschapen om het gemakkelijker te maken om fysiek en sociaal met elkaar te verbinden.

Ik start weer met een overzicht per gemeente in een kader, om dit vervolgens toe te lichten, te vergelijken en te analyseren.

Bergen op Zoom	:	Projectmatig met elementen van een programma; projectboeken, projectgroepen (soms) met externen, ISV-breed overleg. Geen verbinding met gemeentebreed benoemde programma’s.
<i>Coördinatiemechanisme</i>	:	Onderlinge aanpassing gecombineerd met direct toezicht.
<i>Taakspecialisatie</i>	:	Horizontale taakspecialisatie: medewerkers zijn gespecialiseerd in een bepaald vakgebied, met uitzondering van de projectleider ISV en de coördinator ISV.
<i>Groepering</i>	:	Naar markt.
Oosterhout	:	Projectmatig en via de lijnorganisatie; een enkel project via programmatische methode (woonzorgzone Oosterheide). Nauwelijks in verbinding met allianties.
<i>Coördinatiemechanisme</i>	:	Onderlinge aanpassing en standaardisatie van vaardigheden.
<i>Taakspecialisatie</i>	:	Horizontale taakspecialisatie: gespecialiseerd in bepaald vakgebied.
<i>Groepering</i>	:	Naar markt (projecten) en functie (lijnactiviteiten).
Roosendaal	:	Projectmatig, lijnorganisatie, wijkgericht en programmatisch. Programma Leefbare Wijken en dorpen overlapt wijkgericht werken en heeft veel kenmerken van stedelijke vernieuwing. Er is echter geen verbinding gelegd tussen ISV en het programma of wijkgericht werken.
<i>Coördinatiemechanisme</i>	:	Onderlinge aanpassing gecombineerd met direct toezicht.
<i>Taakspecialisatie</i>	:	Hoewel in een keten georganiseerd (taakverruiming via collegiale toetsing), gespecialiseerd in een vakgebied.
<i>Groepering</i>	:	Naar markt (projecten en programma), naar functie (lijnactiviteiten).

Bergen op Zoom

In Bergen op Zoom is ISV in 2000 gestart vanuit de fysieke pijler. In de loop van de tijd heeft de projectleider een verbinding weten te leggen met de sociaal-maatschappelijke pijler. Nu wordt met een kerngroep, die bestaat uit medewerkers van de sector Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer en de sector Maatschappelijke Dienstverlening gewerkt aan wijkgerichte projecten. Naast de projectleider is er een soort ISV-coördinator werkzaam. Die is gepositioneerd in de sociaal-maatschappelijke hoek om de verbinding tussen de twee pijlers te blijven bewaken (samen met de projectleider) en om in de eigen sector medewerkers te enthousiasmeren voor ISV. Deze coördinator neemt als het ware een liaisonpositie in. De projectleider ISV is verantwoordelijk voor het beheer van het ISV-budget en heeft de eindregie op documenten die gericht zijn op besluitvorming van het gemeentebestuur. In die zin is er sprake van direct toezicht, naast het feit dat onderlinge aanpassing in de verschillende projectgroepen wordt toegepast.

Het meest recente en actuele project is de wijk Gageldonk-West. In het projectenboek voor deze wijk is een evenwichtige verdeling tussen sociaal-maatschappelijke en fysieke projecten opgenomen. Deze projecten zijn overigens voorbereid in overleg met de woningcorporatie, bewoners en andere stakeholders in het gebied. Er vinden intensieve overleggen met vooral de woningcorporatie plaats, waarbij de laatste tijd is gewerkt aan de vorming van een sociaal fonds voor Gageldonk-West.

Op tactisch niveau worden de relevante zaken aan elkaar geknoopt via een ISV-breed overleg, waarin medewerkers van beide dimensies en van verschillende echelons aanwezig zijn. Bestuurlijk zijn twee wethouders (een sociaal-maatschappelijk en een fysiek georiënteerde wethouder) vertegenwoordigd.

Hoewel duidelijk herkenbaar is dat nog gewerkt wordt vanuit de “oude sectoren” – in theorie zijn ze met de organisatieontwikkeling inmiddels verlaten, maar in praktijk worden ze nog gevoeld – wordt op verschillende plaatsen rond ISV gewerkt met horizontale werkvormen, die zich ook uitstrekken naar de externe wereld.

Oosterhout

In Oosterhout moest men aan het begin van de eerste ISV-periode aanvankelijk veel moeite doen om als programmameente aan de slag te mogen. Toen dit eenmaal gelukt was, bleek het een flinke klus om de wijk Slotjes-Midden, die men als boegbeeld van ISV wilde laten fungeren, te herstructureren. Vertraging in de planvorming en in het sluiten van een overeenkomst met de woningcorporatie hebben er voor gezorgd dat pas onlangs de eerste woningen gesloopt zijn.

Op dit moment wordt ISV getrokken door een projectleider met een planeconomische achtergrond. Zij is gepositioneerd in een ondersteunende afdeling van de gemeente Oosterhout en heeft op ad hoc basis projectgroepoverleggen met medewerkers uit de fysieke en sociaal-maatschappelijke pijler. Daarbij vervult zij niet de rol van trekker van ISV, maar eerder die van coördinator en budgetverantwoordelijke. Zij overlegt maandelijks met de wethouder die ISV in portefeuille heeft.

Omdat de plannen voor Slotjes-Midden moeizaam van de grond komen, is gezocht naar een zinvolle besteding van de ISV-middelen. Dit zorgt er voor dat de betrokkenen op ad hoc basis bij elkaar komen en vanuit de eigen discipline hun inbreng leveren.

Een verbinding met de allianties Centrum+ en Samenleven is nauwelijks gevonden. De medewerkers zijn wel op de hoogte van de alliantie Centrum+ en weten wat de activiteiten op

dat gebied zijn, maar in organisatorische zin zijn geen verbindingen gelegd met stedelijke vernieuwing.

Bij de realisatie van de woonzorgzone in Oosterheide is overigens een vorm van programmatisch werken toegepast. Dit is een project dat voor een deel gefinancierd is met ISV-middelen, waarbij via een zestal projecten is samengewerkt met diverse externe partners aan het verbeteren van de leefbaarheid van die wijk. Vanuit de gemeente zijn zowel fysiek als sociaal-maatschappelijk georiënteerde medewerkers betrokken bij dit plan. Bovendien is een aantal deelprojecten getrokken door de externe partners. Ook zonder formele alliantie kan programmatisch werken worden vormgegeven!

Roosendaal

ISV heeft in Roosendaal, net als in Oosterhout, een trekker die zich met name op de coördinatie van de ISV-middelen richt. ISV heeft hier een flinke component met bodem en geluid, terwijl de verbinding tussen sociaal en fysiek in mindere mate de aandacht heeft. Toch zijn er wel ISV-projecten waarin die twee elementen wel aan elkaar geknoopt worden. Maar daarnaast wordt het ook via lijnactiviteiten ingevuld.

Als breder gekeken wordt naar stedelijke vernieuwing (dan alleen ISV), dan is Roosendaal ambitieus. Via wijkgericht werken worden IDOP's en WOP's vormgegeven. En een programma Leefbare wijken en dorpen staat inmiddels in de steigers, om eind 2009 uitgerold te worden.

Het opvallende van stedelijke vernieuwing in deze gemeente is dat alle stakeholders die de verschillende elementen (ISV, wijkgericht werken, programma LWD) aansturen, gepositioneerd zijn in één afdeling: Beleid. Die afdeling staat aan het begin van de keten die in de lijn zaken organiseert. Toch is er geen verbindingen gelegd tussen ISV en die andere elementen; die verbinding is in ieder geval tijdens het onderzoek niet naar voren gekomen.

Juist dat wijkgericht werken en het programma LWD zijn vormen van horizontaal werken die de buitenwereld (tot op zekere hoogte) betrekken bij de planvorming en de uitvoering van de plannen. De projecten in het kader van ISV lijken meer "klassiek" fysieke projecten.

Verbindingen tussen sociaal en fysiek

De structuur bepaalt niet de inhoud, maar kan die wel ondersteunen. Daarom is in dit onderzoek aandacht geschonken aan de organisatorische verbindingen op het gebied van stedelijke vernieuwing.

Als het bovenstaande wordt beschouwd dan kan gesteld worden dat op het gebied van stedelijke vernieuwing in West-Brabant in organisatorische zin horizontale verbindingen zijn gelegd tussen de sociale en fysieke dimensie. Dit is evenwel niet altijd het geval en bovendien niet altijd gekoppeld aan ISV. In Bergen op Zoom is op het gebied van ISV een evenwichtige verbinding tussen sociaal en fysiek gelegd, waarbij soms nog de nadruk ligt op het fysieke gedeelte omdat de projectleider daar gepositioneerd is. Dit wordt gecompenseerd door een coördinator op het sociaal-maatschappelijke vlak en een ISV-breed overleg dat integraal gericht is.

In Oosterhout zijn veel ISV-gerelateerde werkzaamheden via de lijn vormgegeven, maar is bijvoorbeeld in de realisatie voor de woonzorgzone in Oosterheide een flinke impuls gegeven aan het integraal, van buiten naar binnen werken.

Dit laatste geldt ook voor Roosendaal. Waar ISV met name fysiek georiënteerd is, wordt stedelijke vernieuwing wel integraal en van buiten naar binnen via het wijkgericht werken vorm

gegeven. Het programma Leefbare wijken en dorpen geeft kansen om hierin een extra stap te gaan zetten door een samenhangend geheel van activiteiten en projecten samen met externe partners te gaan oppakken.

Hier staat tegenover dat er ook kansen zijn blijven liggen. Het aansluiten van ISV op een alliantie of programma is (vooralsnog) in geen van de gemeenten gelukt. Dit kan ingegeven zijn vanuit (andere) politieke prioriteiten of door het gegeven dat ISV gerelateerd is aan vijfjaarlijkse periodes, waarbij steeds een gedegen verantwoording richting de provincie Noord-Brabant moet plaatsvinden.

Bovendien gaat het er niet om, iets als programma of alliantie te bestempelen, maar om de manier waarop samengewerkt wordt. Het feit dat iets een programma heet, geeft geen garantie voor een integrale aanpak.

4.3 Interacties in werk- en denkwijze

Deze paragraaf gaat in op de deelvragen:

- Hoe is de werkwijze in de twee pijlers?
- Wat is de denkwijze van actoren in de sociale en fysieke pijler?
- Waar vinden interacties plaats en waar (nog) niet?

4.3.1 Werkelijkheden in de dimensies

De configuratiebenadering gaat er van uit dat actoren die (ongeveer) dezelfde werkelijkheids-definitie hanteren en met een bepaalde frequentie contact hebben, tot dezelfde configuratie horen. Via een drietal thema's zijn de werkelijkheidsdefinities van de betrokken actoren in de West-Brabantse programmagemeenten onderzocht. Dat zijn de thema's:

1. Taakgerichtheid
2. Verbindingen leggen
3. Samenwerken

Taakgerichtheid

De wijze waarop men de eigen taak definieert vertelt wat over de ruimte die aanwezig is om integraal te werken en verbindingen te leggen met andere taakvelden. In onderstaande tabel zijn de scores van de twintig actoren op de gestandaardiseerde werkelijkheidsdefinities weer-gegeven. De tabellen zijn per gemeente afzonderlijk terug te vinden in de casebeschrijvingen in de bijlagen.

Tabel 9: scores actoren op taakgerichtheid

Actor	a	b	c	d
Bergen op Zoom				
1	+	-	++	--
2	--	+	++	--
3	--	++	+	-
4	-	++	+	-
5	-	++	-	-
6	++	--	-	-
7	++	--	--	--
Oosterhout				
8	++	--	-	--
9	--	++	+/-	--
10	-	-	+/-	+
11	++	--	+/-	-
12	++	--	+/-	--
13	--	++	+/-	--
Roosendaal				
14	--	-	+	--
15	--	+	++	--
16	+	--	-	-
17	--	--	++	+
18	-	+	++	-
19	--	--	+	++
20	+	--	--	--

- a. men is voornamelijk gericht op de fysieke dimensie.
- b. men is voornamelijk gericht op de sociaal-maatschappelijke dimensie.
- c. men is gericht op één van beide dimensies, maar is dagelijks wel betrokken bij het invullen van de andere dimensie.
- d. men heeft geen voorkeursrichting omdat het takenpakket in de volle breedte alle aspecten in zich heeft.

De scores geven aan dat van de twintig respondenten er drie zijn (in Oosterhout en Roosendaal) die binnen hun werkzaamheden niet op de ene of de andere dimensie gericht zijn. Het gaat dan om functies als programmamanager, afdelingshoofd Beleid en een beleidsmedewerker integrale veiligheid. Alle andere actoren zijn in enige mate met name gericht op het fysieke of het sociaal-maatschappelijke. Daarbij is het wel zo dat sommigen sterk de behoefte hebben om integraal te werken en daarom van mening zijn dat zij hun tijd evenredig verdelen naar sociaal en fysiek. In de praktijk is dat toch wat genuanceerder, omdat de meesten zijn gepositioneerd in een meer fysiek of sociaal-maatschappelijk gerichte afdeling/sector en het grootste gedeelte van het volledige taakpakket op een van beide dimensies ziet.

De verbinding met de andere dimensie wordt echter wel op brede schaal gelegd: ruim veertien actoren leveren dagelijks een bijdrage aan de invulling van de andere dimensie dan die waarin men zelf werkzaam is. Voor sommigen – met name in Oosterhout – is dat misschien nog niet dagelijks, met wel met enige regelmaat aan de orde. In Roosendaal is dat wat vaker, misschien omdat men via de ketensturing werkt aan integrale producten.

Bergen op Zoom lijkt op dit punt tot de middenmoot te behoren. Een meerderheid van de actoren werkt dagelijks in beide pijlers, maar er is geen actor die zich over de volle breedte van stedelijke vernieuwing verbindt.

Verbindingen en Samenwerken

Hoe geven mensen in hun dagelijks werklevens vorm aan het leggen van de verbinding tussen sociaal en fysiek en wat is hun manier van samenwerken? De woorden die ze kiezen en de voorbeelden die zijn gegeven zijn hiervoor een indicatie.

Tabel 10: scores actoren op verbindingen

Actor	a	b	c	d
Bergen op Zoom				
1	+	-	+	-
2	-	+	+	-
3	--	+	++	+
4	-	++	+	-
5	-	++	+	+
6	+	-	+	+
7	++	-	+	-
Oosterhout				
8	++	+/-	+	-
9	-	++	+	-
10	-	+/-	-	++
11	-	++	+	-
12	-	-	++	+
13	--	++	+	--
Roosendaal				
14	-	++	+	-
15	-	+	++	-
16	-	-	-	+
17	--	-	++	-
18	-	++	+	-
19	-	-	++	+
20	+	-	-	-

- a. integraal werken in stedelijke vernieuwing wordt geïnitieerd door de fysieke pijler.
- b. de fysieke dimensie ondersteunt de sociale dimensie in stedelijke vernieuwing.
- c. de houding van mensen is van belang: integraal werken is een groeiproces waarin je moet leren.
- d. fysiek en sociaal zijn even belangrijk en in de praktijk gelijkwaardig aan elkaar.

De categorieën waarin de antwoorden van de respondenten zijn ingedeeld, zijn niet allemaal tegenovergestelde zaken. Dit geldt in zekere mate wel voor a, b en d. Maar antwoordcategorie c is juist een ander element, dat evenwel regelmatig ter sprake is gekomen.

Om daar dan direct maar mee te beginnen: bijna alle actoren zijn zich er bewust van dat de houding die je aanneemt van invloed is op de verbinding die je wel of niet legt met een andere actor, en dus soms ook met een andere dimensie. Velen hebben ervaren dat het vaak zoeken is naar de juiste ingangen bij de ander om je doel te bereiken (zie ook tabel 11 bij de scores onder b). Sommigen merken ook dat de eigen houding in dit proces van belang is en hebben hierin geleerd. Doelgerichtheid vanuit de eigen dimensie staat bij velen wel voorop, maar hierop kom ik nog terug naar aanleiding van de volgende tabel over de verbindingen.

De meeste actoren vinden dat de bijdragen die door de fysieke pijler geleverd worden, ondersteunend zijn aan hetgeen door de sociaal-maatschappelijke pijler wordt gerealiseerd: het gaat om de mensen in een stad of wijk, waarbij mooie gebouwen er voor zorgen dat die mensen er prettig wonen en werken. Dit betekent echter niet dat actoren die fysiek georiënteerd zijn, ook altijd loskomen van hun eigen taakgebied, zie immers de werkelijkheidsdefinities bij de taakgerichtheid (tabel 9). Wel verklaart het waarom veel actoren dagelijks participeren in activiteiten van de andere dimensie of daaraan een bijdrage leveren.

Tabel 11: scores actoren op samenwerken

Actor	a	b	c
Bergen op Zoom			
1	++	+	--
2	++	+	-
3	-	++	+
4	-	-	++
5	-	++	++
6	+	++	-
7	++	+	--
Oosterhout			
8	++	-	-
9	-	++	+
10	+	-	-
11	+/-	+/-	+
12	+/-	+/-	+
13	-	+	+
Roosendaal			
14	-	++	+
15	-	++	-
16	+	++	-
17	+	++	-
18	-	+	++
19	-	+	++
20	+	+	-

-
- a. samenwerken doe je gestructureerd en via vooruitgestippelde processen
 - b. bij samenwerken merk je dat iedereen een andere werkwijze heeft; mensen zijn verschillend
 - c. samenwerken zorgt voor creativiteit en rijkere oplossingen.

Dat samenwerken aan sociaal en fysiek ook rijkere oplossingen oplevert, dus meer is dan de som der delen, wordt door iets meer dan de helft van de actoren ondersteund. Daarbij hebben de meesten aanvankelijk een eigen doel voor ogen, maar zijn ze dat bereid los te laten als een andere partij met betere voorstellen komt. In een langer durende samenwerking kan dit een schat aan ideeën opleveren die de creativiteit van actoren stimuleert, en er ook voor zorgt dat oplossingen gedragen worden. Overigens staat deze wijze van werken op gespannen voet met de doelgerichtheid die nagestreefd wordt: actoren worden beloond voor het halen van de targets in hun werkplannen en bestuurders vinden het van belang om zichtbare resultaten te boeken. Toch waren er ook bestuurders tussen de actoren die expliciet de meerwaarde uitspraken van samenwerken en het leggen van verbindingen.

De groep die zich minder kon vinden in het zoeken naar rijkere oplossingen voor problemen, sloot eerder aan bij het gestructureerd samenwerken. Uiteraard sluit het een het ander niet uit, maar in dit onderzoek kwam naar voren dat er ook een flinke groep is die doelgericht werkt. Daarbij vinden ze het wel van belang om vraagstukken samen met actoren van de andere dimensie op te pakken, maar dat is gelegen in het feit dat men weet dat dit zal leiden tot het product dat men voor ogen had: er is een afhankelijkheid die invulling gegeven moet worden.

Misschien is er wel een aantal fases te onderscheiden die leiden naar capaciteit? Daarbij zou de eerste fase het besef dat er afhankelijkheid bestaat kunnen zijn. Fase twee zou dan het besef kunnen zijn dat samen meer is dan de som der delen. Ten slotte kan fase 3 dan de opbrengst van die intensieve samenwerking (via authentieke dialoog) kunnen zijn.

4.3.2 Configuraties vergeleken

Door de werkelijkheidsdefinities van actoren te verbinden aan de frequentie van de interacties van de actoren, zijn in elke gemeente drie configuraties onderscheiden. Deze configuraties zijn in tabel 12 onder elkaar gezet, waarbij de mate van inclusie van de actoren is benoemd. Die inclusie loopt van hoog geïncludeerd, naar middel, laag en ten slotte naar niet geïncludeerd.

Twee configuraties in Bergen op Zoom zijn terug te herleiden naar de oude sectoren Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer (SROB) en Maatschappelijke Dienstverlening (SMD). Als dit gecombineerd wordt met de kennis over de organisatorische inrichting van stedelijke vernieuwing, dan komt dit overeen met het gegeven dat mensen zich nog grotendeels verbonden voelen met hun eigen taakgebied. Ze hebben de meeste contacten met actoren uit hun eigen vakgebied.

De derde configuratie is de sociaal-fysieke. Dit is een vertaling van de samenwerking op het gebied van ISV die de laatste jaren is versterkt en een verbreding heeft doorgemaakt in het aantal participerende actoren. Uit de tabel is af te lezen dat geen van de actoren hoog is geïncludeerd in deze configuratie, maar dat is ook logisch: het is een jonge configuratie, die overigens wel de potentie heeft om actoren hoger te laten includeren.

Een vergelijkbaar plaatje is te zien in de gemeente Oosterhout. Daar zijn de pijlers van fysiek en sociaal-maatschappelijk terug te vinden in de configuraties stedelijke ontwikkeling en welzijn. Contacten zijn er vooral met actoren uit de eigen vakdiscipline of de daaraan grenzende discipline en dit vertaalt zich ook in de contacten naar externe partners: de woningcorporatie wordt meestal overgelaten aan de “harde” pijler. Dit is ook zo in de gemeente Bergen op Zoom, hoewel men daar door de configuratie sociaal-fysiek wel meer de cross-overs probeert te maken: de zachte sector treedt regelmatig in contact met de woningcorporatie en de harde sector tracht vaker contact te leggen met bijvoorbeeld zorg- en welzijnsinstellingen.

De configuratie Oosterhout integraal hangt niet, zoals in Bergen op Zoom, samen met ISV. Het is een configuratie waarin actoren zijn geïncludeerd die belang hechten aan het gegeven dat vraagstukken integraal benaderd worden en daaraan ook een zinvolle bijdrage willen leveren. Een enkeling heeft een breed vakgebied waardoor dit inherent is aan zijn werk, anderen doen er bewust moeite voor ook al betekent dat, dat tegen de stroom in geroeid moet worden.

Tabel 12: mate van inclusie van actoren in West-Brabantse configuraties

Actor	Configuratie		
	Bergen op Zoom		
	SROB	SMD	Sociaal-fysiek
1	hoog	laag	middel
2	niet	hoog	middel
3	laag	middel	middel
4	laag	hoog	middel
5	niet	hoog	laag
6	hoog	niet	laag
7	hoog	niet	laag
	Oosterhout		
	Stedelijke ontwikkeling	Welzijn	Oosterhout integraal
8	hoog	niet	laag
9	niet	hoog	middel
10	middel	middel	middel
11	hoog	laag	middel
12	hoog	laag	laag
13	niet	hoog	laag
	Roosendaal		
	ISV	ecfyso	leefbaar
14	niet	hoog	middel
15	niet	middel	hoog
16	niet	laag	laag
17	niet	middel	hoog
18	niet	hoog	middel
19	middel	hoog	middel
20	hoog	middel	laag

De configuraties in Roosendaal zijn anders van aard, dan die in Bergen op Zoom en Oosterhout. De ketensturing en het gegeven dat een aantal actoren die een bijdrage levert aan stedelijke vernieuwing (via ISV, wijkgericht werken of via het programma Leefbare wijken en dorpen) aan het begin van die keten zit, heeft hierop invloed.

De configuratie ISV heeft weinig geïnccludeerden. ISV richt zich voornamelijk op bodem, geluid en een aantal kleinere projecten en activiteiten in de lijn. Het gegeven dat in organisatorische zin bijna geen verbinding is gemaakt tussen bijvoorbeeld het programma LWD of het wijkgericht werken vertaalt zich hier in de configuratie.

De configuratie waarin alle actoren geïnccludeerd zijn en de meesten ook nog middel tot hoog is "ecfyso", een acroniem voor economie, fysiek en sociaal-maatschappelijk. Alle actoren die betrokken zijn bij grote beleidsdocumenten die een integrale benadering voor staan, maken deel uit van "ecfyso". Men ziet elkaar regelmatig en past collegiale toetsing toe op documenten die geschreven zijn door een actor met kennis van een van de drie disciplines. Het zou overigens de moeite waard zijn om te onderzoeken in hoeverre dit doorgezet wordt in de keten. Zijn de actoren uit de afdelingen Beleidsrealisatie en Programmering ook allemaal geïnccludeerd in deze configuratie of hangt het ook samen met de grenzen die door de keten worden bepaald?

In de configuratie leefbaar zijn ook alle actoren vertegenwoordigd, maar ze zijn niet allemaal hoog of middel geïnccludeerd zoals in "ecfyso". Het is een configuratie die samenhangt met de onderwerpen die in het nieuwe programma leefbare wijken en dorpen actueel zijn. Een groot deel van het wijkgericht werken lijkt er in op te gaan en het programma is zo breed geformuleerd dat vele actoren hiermee te maken gaan krijgen. Gezien de contactfrequentie met bijvoorbeeld de programmamanager liggen hier kansen om ook buiten de afdeling Beleid, een integrale configuratie te laten ontstaan. Deze configuratie is echter nog in mindere mate extern georiënteerd. Men wil wel graag samenwerken met de buitenwereld, maar acties daartoe zijn in dit kader nog niet uitgevoerd. Het conceptprogrammaplan spreekt over een aantal projecten dat uitgevoerd gaat worden, maar allen getrokken worden door gemeentelijk projectleiders. Door dit los te laten en meer over te laten aan externe partners – vergelijk het plan van de woonzorgzone in Oosterheide – worden meer verantwoordelijkheden bij de burgers, organisaties en bedrijven weggelegd en kan de gemeente de rol gaan spelen die ze volgens haar strategische documenten ook wil spelen.

4.4 Capaciteit

De optelsom om te komen tot de mate van governance capacity is niet gemakkelijk te maken aan de hand van de kwalitatieve gegevens die dit onderzoek heeft gegenereerd.

Toch valt er genoeg te zeggen over het lerend vermogen en het aanpassingsvermogen op persoonlijk niveau en op het niveau van de drie organisaties. Daarnaast biedt de mate van externe oriëntatie een aanknopingspunt om de capaciteit te bepalen. Hoe meer capaciteit, des te gemakkelijker kan een gemeentelijke organisatie reageren op complexe maatschappelijke vraagstukken, zoals stedelijke vernieuwing, en daaraan een waardevolle bijdrage leveren.

Bergen op Zoom

De gemeente Bergen op Zoom én de organisatie van ISV daarbinnen, zijn nog niet zo extern gericht dat met alle actoren vertrouwen is ontstaan, waardoor de collectieve actie centraal staat: in kleine stappen wordt vooruitgang geboekt, maar soms blijft het bij de uitwisseling van informatie. Een voorbeeld hiervan zijn de overleggen die met een woningcorporatie gevoerd worden. Soms lijkt er sprake van een stroomversnelling, om daarna weer in een impasse te

komen omdat inzet van middelen wordt gevraagd van partijen. Het lijkt een soort harmonica die in- en uitgetrokken wordt. De informatie stroomt niet vrij door het netwerk van actoren, maar wordt bewust wel of niet gedeeld.

In de organisatie is er ruimte om te leren en fouten te maken en respondenten hebben ook aangegeven allemaal geleerd te hebben van het werken voor stedelijke vernieuwing. Regelmatig wordt aangegeven dat samenwerken diplomatie vereist en dat het met de een makkelijker is dan met de ander.

Er zijn intern ook nog steeds wel belemmeringen om over de grenzen van de eigen sociale of fysieke discipline te stappen. Dat zit in beperkte vakinhoudelijke kennis van de andere discipline, maar ook in het gegeven dat het sectorgevoel van SMD en SROB nog deels aanwezig is: het zijn mensen met verschillende denkwijzen.

Stimulansen om samen te werken en creatieve oplossingen te verzinnen zitten in Bergen op Zoom in praktische zaken als een gezamenlijke fietstocht waarin ISV-wijken worden bezocht met actoren uit verschillende disciplines en met bestuurders. Maar ook het bezoek van herstructureringswijken in andere steden werken hierin stimulerend. Actoren hebben niet de indruk dat integraal werken door het management wordt gestimuleerd. Er is eerder sprake van reactief reageren als zaken dreigen mis te lopen door een eendimensionale aanpak.

Oosterhout

In Oosterhout is door de introductie van alliantie management op het niveau van de organisatie een flinke impuls gegeven aan de externe oriëntatie en het in verbinding treden met maatschappelijke partners, burgers en bedrijven. Omdat de alliantie managers los staan van de lijnorganisatie hebben ze de ruimte gekregen om in korte tijd zichtbare resultaten te boeken.

De resultaten worden echter niet altijd gezien en beleefd door de interne organisatie. In ieder geval niet bij alle actoren in dit onderzoek. Dit biedt dan ook een kans om het lerend vermogen van de organisatie en individuen op het gebied van alliantie management te verhogen.

Op individueel niveau zijn veel actoren bereid om over de schutting van de eigen discipline te kijken. Sommigen vinden dit ook ontzettend leuk en geven aan dat dit voor henzelf en voor anderen meerwaarde oplevert. Anderen zijn er van overtuigd dat het pure noodzaak is dat je elkaar opzoekt, maar worden daar niet altijd voor beloond. De nadruk ligt nog vaak op het halen van de eigen targets, in plaats van op het leggen van de verbinding om van daar uit targets te halen die de maatschappij van Oosterhout ook belangrijk vindt.

Dit wordt bevestigd als gekeken wordt naar de stimulansen die het management op dit punt biedt. Daar is – evenals in Bergen op Zoom – geen sprake van een stimulant tot integraal werken, maar eerder een inzet als afspraken niet gehaald dreigen te worden.

Het eerder aangehaalde project van de woonzorgzone in Oosterheide is overigens een prachtig voorbeeld van de beweging van de gemeente naar buiten toe. Hoewel daarin het belangrijkste project uiteindelijk gesneuveld is en een aantal partijen dit een gemiste kans vindt, is hierin sprake geweest van een vergaande samenwerking met externe partijen en actoren van de gemeente, op fysiek en sociaal-maatschappelijk niveau (met de inzet van ISV-gelden).

Roosendaal

Het bijzondere in Roosendaal is het gegeven dat een van de actoren de netwerkbenadering probeert na te streven. Daarbij is hij zich bewust van het feit dat de gemeente Roosendaal nog lang zo ver niet is, en er nog niet aan toe is om zich vrij in allerlei netwerken te begeven. Een andere actor verwoordde dit als volgt: “de ramen zitten hier zo hoog, dat je er bijna niet doorheen kunt kijken.”

Programmamanagement is in Roosendaal ingevoerd, maar heeft naar verwachting op dit moment nog niet het resultaat dat betere verbindingen met de buitenwereld zijn gelegd dan voorheen. Er is wel op ruime schaal – want er zijn elf programma’s – aandacht voor mogelijkheden om in horizontaal werkverband te werken, maar dat strekt zich in eerste instantie uit tot de eigen organisatie of bestaand beleid met externe partners.

Op individueel niveau zijn er in de afdeling Beleid veel contacten met externe partners. Die contacten zijn formeel en informeel, maar ook doelgericht. Het gezamenlijk werken aan creatieve oplossingen werd door weinig actoren genoemd als reden om samen te werken met externen.

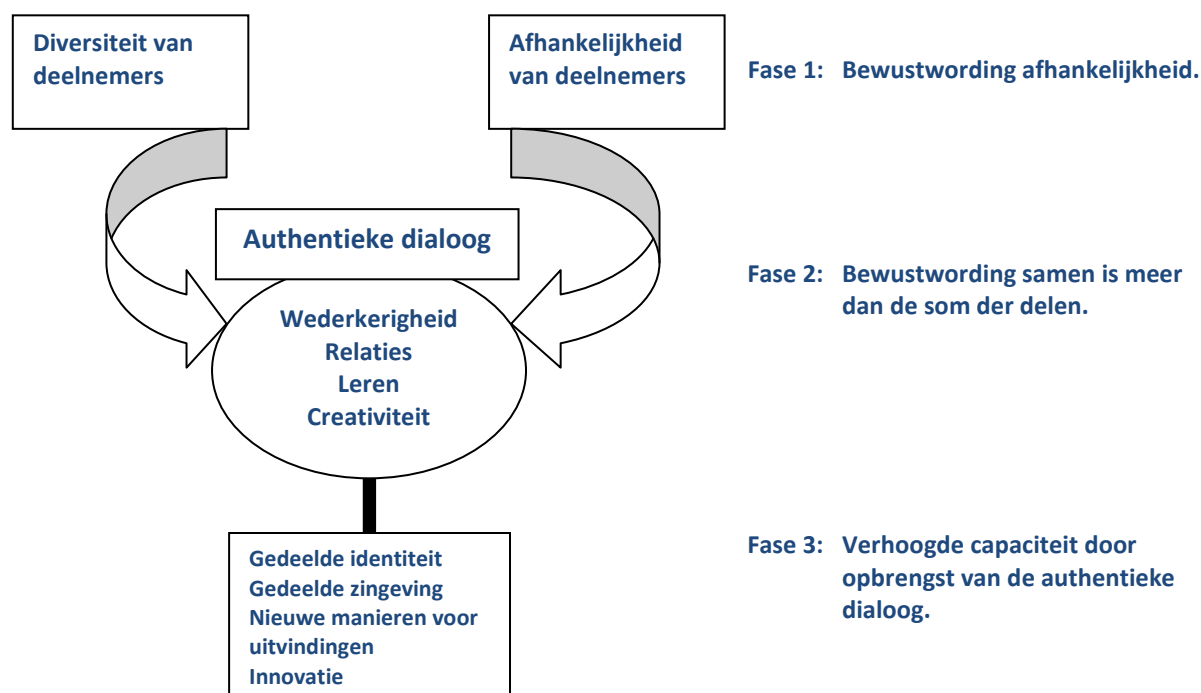
Het lerend vermogen van individuele medewerkers wordt op verschillende plaatsen gestimuleerd, maar is naar verwachting niet op brede schaal binnen het management het eerste aandachtspunt. Een voorbeeld dat in dit verband genoemd werd is de mogelijkheid voor jonge medewerkers om in een andere discipline een project te leiden om ervaring op te doen en om los te komen van de dagelijkse routine. Dit heeft bovendien ook een uitstraling op de omgeving van deze medewerkers.

Capaciteit in fases

Bij alle drie de gemeenten valt op dat men de behoefte heeft om in verbinding te treden met de buitenwereld, maar dat dit in de praktijk maar met mate wordt gestimuleerd als gekeken wordt naar het gedrag van mensen.

In organisatorische zin zijn de afgelopen jaren programma’s of allianties geïntroduceerd en hebben veel actoren de gelegenheid gehad om deel te nemen aan een training projectmatig werken. De structuren om los te komen van een bureaucratie, een top-down benadering, zijn in essentie aanwezig. Maar in het toepassen daarvan wordt nog veel geleerd. De gemeenten Bergen op Zoom en Roosendaal willen eerst de eigen organisatie bekend maken met programmatisch werken, alvorens naar buiten getreden wordt. In Oosterhout is met de allianties juist een flinke stap naar buiten gezet, maar blijft de interne organisatie achter.

Ik kom nog een keer terug op mijn opmerking dat er wellicht sprake is van verschillende fases waarin capaciteit wordt ontwikkeld. Als ik dat naast model 7 zet, zoals uitgelegd in het theoretisch kader, dan ziet dat er als volgt uit:



Model 8: capaciteit in fases.

Als de drie gemeenten in de fasen zouden moeten worden ingedeeld dan bevinden de organisaties zich tussen fase 1 en fase 2. Op individueel niveau verschilt dit heel erg, en zullen er zeker actoren zijn die fase 3 ervaren hebben, anderen bevinden zich misschien nog in fase 0, waarbij men uitgaat van de eigen visie en die aan de ander wil opleggen.

4.5 Integrerend vermogen op West-Brabantse schaal: conclusies

Welke knelpunten zijn er, organisatorisch en in denk- en werkwijze, in de verbindingen tussen de sociale en fysieke pijler van stedelijke vernieuwing in de West-Brabantse ISV-programmagemeenten en hoe kunnen de verbindingen versterkt worden?

Dat is de hoofdvraag die in dit onderzoek beantwoord moet worden. Hieronder worden twee stellingen toegelicht die mijn inziens passen bij de conclusies die uit dit onderzoek te trekken zijn.

Sociaal en fysiek zijn verbonden, maar niet verstrengeld

In alle West-Brabantse programmameenten zijn sociaal-maatschappelijk en fysiek op enigerlei wijze met elkaar verbonden. In de ene gemeente is dat direct gelinkt aan ISV (Bergen op Zoom), in andere gemeenten moet het breder gezien worden en heeft stedelijke vernieuwing een weg gevonden via wijkgericht werken of een project over een woonservicezone.

De laatste paar jaren wordt in West-Brabant flink de nadruk gelegd op het werken in horizontale verbanden: trainingen projectmatig werken worden meermaals gegeven en programma's en allianties hebben hun intrede gedaan. Waar het de bedoeling is om de organisaties meer extern gericht te maken en dit te koppelen aan de horizontale werkvormen, is dat nog niet overal gelukt. Maar dit moet als een leerproces gezien worden. En leren kost tijd.

Ik wil daarom stellen dat sociaal en fysiek in West-Brabantse programmameenten in organisatorische zin met elkaar verbonden zijn, maar dat er nog geen sprake is van een

verstrengeling. Een verstrengeling is een vorm die verder gaat dan het bij elkaar brengen van twee dimensies. 1 + 1 wordt dan 3 in plaats van 2.

Een programma leefbaar in Bergen op Zoom, een verbinding met de alliantie Samenleven in Oosterhout en een programma Leefbare wijken en dorpen waarin ISV is meegenomen, zijn kansen die benut kunnen gaan worden. Voorwaarden hierbij zijn echter wel dat deze programma's meer worden dan multiprojectmanagement of intern gerichte verhalen. Het houden van een goede balans in de verbinding tussen binnen en buiten lijkt het devies.

Integraal werken is iets anders dan integraal denken

De werkelijkheidsdefinities die de actoren hebben gegeven op het thema "taakgerichtheid" tonen aan dat ruim de helft van de actoren die betrokken zijn bij stedelijke vernieuwing, over de grenzen van de eigen pijler heen kijkt. Men is dagelijks betrokken bij de andere dimensie of participeert in een project met een meerdimensionaal karakter.

De wens om integraal te werken wordt breed gedragen, maar de acties daartoe blijven nog wel eens uit. En sommigen ondernemen wel actie, maar ontvangen dan niet altijd de positieve feedback die ze verwachten.

Actoren worden beloond voor het deel in het geheel dat tot hun eigen taakgebied hoort. De stimulans om – buiten de gestelde doelen van de eigen afdeling of het eigen werkplan om – te werken aan "andermans" doelen ontbreekt. Het wordt dus niet altijd ervaren als gezamenlijke doelen.

Daarom wil ik stellen dat integraal werken iets anders is dan integraal denken. Het ligt in het verlengde van mijn eerste stelling, waarbij verbondenheid voorop staat en er (nog) geen sprake is van verstrengeling. Bij integraal denken is de intrinsieke overtuiging aanwezig dat het werken aan gezamenlijke producten, betere producten oplevert dan wanneer je een partje van dat product maakt. Een paar actoren denken integraal, maar de meesten werken integraal.

4.6 Het versterken van de verbindingen

In de onderzoeksvraag is ook een element opgenomen wat vraagt naar het realiseren van het versterken van de (aanwezige) verbindingen tussen sociaal en fysiek. Ik heb in de conclusie al een paar suggesties gedaan, maar ik wil die graag aanvullen met een aantal aanbevelingen in deze paragraaf.

Nieuwe sociaal-fysieke gezichtspunten

De verbindingen binnen de West-Brabantse gemeenten - intern en met externe partners - kunnen versterkt worden door ruimte te maken voor nieuwe invalshoeken. Niet de visie van de eigen afdeling, cluster of gemeente moet altijd voorop staan, maar het via interacties komen tot een gezamenlijk gedragen doelstelling moet de ruimte krijgen.

Door regelmatig nieuwe actoren toe te laten tot de interacties, kunnen vastgeroeste ideeën loskomen en kunnen nieuwe werkelijkheidsdefinities gemaakt worden. Maar ook het inbrengen van nieuwe gezichtspunten door bestaande actoren in een interactie, kan zorgen voor een doorbraak tussen partijen die vastgelopen zijn.

Dit betekent niet dat de eigen visie direct overboord gegooid moet worden, maar wel dat gevraagd wordt om bewust te luisteren naar andere actoren. Daarnaast vraagt het van betrokkenen om toe te staan dat nieuwe actoren soms toetreden en anderen uittreden uit

interacties. Maar ook het reflecteren op het eigen gedrag of het vragen van feedback door iemand die wat op afstand staat, kunnen helpen om hierin een stap verder te zetten.

Ruimte voor de authentieke dialoog

Door ruimte te geven aan de authentieke dialoog, waarbij een diversiteit van participanten en de afhankelijkheid van elkaar centraal staat, kan innovatie ontstaan. Die nieuwe ideeën geven de betrokkenen energie om de samenwerking door te zetten en op een hoger niveau te brengen.

Om dit te bewerkstelligen moet de doelgerichtheid (tijdelijk) een stap opzij doen, om plaats te maken voor het leren om te gaan met afhankelijkheden. Werkelijk niet altijd meer het roer in eigen handen hebben, maar dit overlaten aan een ander, kan wat onwennig voelen, maar geeft ook mogelijkheden om tot creatievere oplossingen te komen die ook door de ander (waaronder de buitenwereld) gedragen worden.

Dit vraagt wel van gemeenten dat voor dit soort activiteiten tijd wordt vrijgemaakt en dat het belang ervan wordt ingezien. Resultaten van een authentieke dialoog zijn niet altijd op de korte termijn zichtbaar, maar des te meer op de lange termijn.

Dit gesteld hebbende, realiseer ik me dat dit op gespannen voet staat met de politieke werkelijkheid. Die werkelijkheid gaat uit van een bestuursperiode van vier jaar waarin zichtbare resultaten geboekt moeten worden. Resultaten waarin een wethouder een bijdrage heeft geleverd. Daarom zal ook op bestuurlijk niveau de noodzaak van de authentieke dialoog en het maken van tijd hiervoor aangekaart moeten worden.

Bewust programmatisch

De programma-aanpak biedt mogelijkheden voor stedelijke vernieuwing om fysiek en sociaal-maatschappelijk beter aan elkaar te verbinden. Het programmatisch werken moet dan niet verworden tot multiprojectmanagement, maar meer vormen dan de som der delen.

In de programma-aanpak die ik voorsta, wordt een programma stedelijke vernieuwing (of: leefbaarheid) samen met externe partners vorm gegeven. Daarbij kan een programma- of alliantiemanager er voor zorgen dat enerzijds de interne elementen aan elkaar verbonden worden, anderzijds dat buiten en binnen met elkaar verknoopt worden. Deze manager is niet de stuurman in het programma, maar de verbinder (zoals de alliantiemanager in Oosterhout is bedoeld). Hij is aanspreekpunt, denkkraft en actor in een netwerk van actoren.

In de kop van deze aanbeveling staat ook nog het woord “bewust”. Hiervoor is ook bewust gekozen. Programmatisch werken is niet een werkwijze die in alle organisaties past. Hoewel alle West-Brabantse programmameenten werken met programma’s (wat soms iets anders is dan programmatisch werken zoals ik dat opvat), betekent dit niet dat stedelijke vernieuwing zich in elke gemeente leent voor een programma. Een programma is een onderwerp waar politieke prioriteit aan gegeven wordt. Als dat niet het geval is voor stedelijke vernieuwing/ISV, kan er beter voor gekozen worden om dit in projectverband op te pakken, waarbij zo veel als mogelijk de verbindingen (verstrengelingen) tussen de twee dimensies en de buitenwereld worden gelegd. Niet: zwaan-kleef-aan, maar kiezen voor logische verknoppingen met oog voor het kijken over de grenzen van de eigen discipline.

De hokjesgeest verdrijven

In alle gemeenten is de hokjesgeest in mindere of meerdere mate aanwezig. Daarmee doel ik op het feit dat mensen nog steeds – zoals dat in een bureaucratie gewoon is – beloond worden voor een deel in plaats van voor het geheel. Het deel staat voor de bijdrage aan het sociaal-maatschappelijke of de bijdrage aan het fysieke.

Door mensen te gaan belonen voor het geheel of het leveren van een bijdrage aan de andere dimensie (die niet direct ten goede komt aan de eigen dimensie!), is het interessant om ook daadwerkelijk uit je eigen hok te komen en je te bemoeien met onderwerpen waaraan een zinvolle bijdrage geleverd kan worden. Medewerkers hebben dan kennis van een bepaalde discipline, maar “zijn” niet alleen van die discipline.

Op die manier kan in de denkwijze van medewerker in West-Brabant een integrale benadering plaatsvinden, in plaats van een deelbenadering voor het geheel.

Bijlagen

CASE 1: Gemeente Bergen Op Zoom

1.1 Introductie van de case

“Om de fysieke maatregelen te kunnen laten landen en succesvol te laten zijn is het van groot belang om zo snel mogelijk merkbaar, zichtbaar en voelbaar met sociaal-maatschappelijke en economische maatregelen te starten.”

Een zin uit de inleiding van het projectenboek Gageldonk-West van juni 2009. Gageldonk-West is op dit moment een van de drie ISV-wijken in Bergen op Zoom die in bijna alle interviews, via verschillende voorbeelden, door de respondenten werd genoemd. In dit hoofdstuk zal worden verkend in hoeverre de integrale aanpak, die door die ene zin wordt uitgedamd, in praktijk ook ondersteund wordt door de organisatie en verankerd is in de werk- en denkwijze van medewerkers.

ISV-wijken

Naast Gageldonk-West wordt ook gewerkt aan de wijken Borgvliet en Fort-Zeekant. Eigenlijk moeten ze voor een chronologisch overzicht in omgekeerde volgorde opgevoerd worden: rond 2000 is de gemeente gestart met Fort-Zeekant, Borgvliet volgde en Gageldonk-West is actueel omdat daar de plannen recent voor op tafel liggen.

Fort-Zeekant bestaat uit verschillende gedeelten. Het Fort is een vooroorlogse oude volksbuurt, waar generatie op generatie woont. Zeekant en de Rivierenbuurt zijn er na de Tweede Wereldoorlog bijgebouwd, en geven een thuis aan de eerste generatie allochtonen.

Gageldonk-West is een wijk waar nog gebouwen met karakteristieke geveltjes van de zogenaamde Delftse school in de Kamperfoeliestraat zijn terug te vinden, en architectuur van de Bossche school van tussen de jaren '50 en '60 is terug te vinden in de kerk⁴.

Zowel Fort-Zeekant als Gageldonk-West kenmerken zich door een redelijk zwakke sociale structuur waar relatief een groot aantal mensen niet aan het arbeidsproces deelneemt en laag opgeleid zijn. Ook de veiligheid in deze buurten scoort laag in de gemeentepijling. Om de leefbaarheid in deze wijken aan te pakken, is besloten om deze wijken als ISV-wijk op te pakken. Borgvliet kenmerkt zich door Molen De Twee Vrienden en de Zeeheldenbuurt. In 2004 werd vastgesteld dat deze buurt een complexmatige opzet heeft en een van de eerste woningwetencomplexen in de gemeente Bergen op Zoom heeft. De wijk kreeg concurrentie van nieuwe wijken in Bergen op Zoom en dreigde door zijn excentrische ligging en het nodige achterstallige onderhoud in het openbaar groen een verslechterd woon- en leefklimaat te krijgen. Een relatief hoog percentage allochtonen en een laag gemiddeld opleidingsniveau vormen eveneens redenen om deze wijk op te pakken.⁵

⁴ Zie www.gageldonkbest.nl voor uitgebreide informatie over de karakteristieken van de wijk en de lopende projecten.

⁵ Wijkontwikkelingsplan Nieuw-Borgvliet/Langeweg, Deel 1 en 3, januari 2004.

Bergen op Zoom heeft vanaf het bestaan van de Wet Stedelijke Vernieuwing deelgenomen als programmameente en via de provincie Noord-Brabant steeds subsidie ontvangen voor de opgave die men zichzelf stelde in het Meerjaren OntwikkelingsPlan (MOP).

In de volgende paragrafen wordt ingezoomd op de organisatie van de gemeente Bergen op Zoom en die van Stedelijke Vernieuwing in het bijzonder. Hoe de organisatie als geheel is ingericht en functioneert bepaalt immers voor een deel hoe een onderdeel daarbinnen functioneert. Vervolgens worden de werkwijze en denkwijze van de fysieke en sociale dimensie in kaart gebracht. De mate waarin governance capacity aanwezig is vormt een laatste onderdeel van de analyse. Er wordt afgesloten met conclusies voor deze case.

1.2 De organisatie van de gemeente

1.2.1 Organisatie in ontwikkeling

In de gemeente Bergen op Zoom werken zo'n 650 mensen samen met een zes koppig college en een 33 leden tellende gemeenteraad aan de maatschappelijke opgaven en het lokaal bestuur.

De organisatie bevindt zich al een paar jaar in een ontwikkeltraject. Begin 2008 is door het NCOD een rapport uitgebracht, "Rapportage resultaten 'foto' van de organisatie", waarbij als centrale vraag gold: doen we de goede dingen en doen we de dingen goed?

Door werksessies met elke afdeling is in kaart gebracht welke taken worden uitgevoerd, met hoeveel mensen en wat de sterke en zwakke punten zijn van de afdeling. Op die manier is een compleet beeld ontstaan van de ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie. Als belangrijke ontwikkelpunten zijn in het plan van aanpak geformuleerd: de verkokering van de organisatie, de hiërarchische structuur die tot een vergadercultuur resulteerde en het onvoldoende verankerd zijn van projectmatig werken (NCOD, p.8). In de aanbevelingen werd hier onder andere op ingegaan door aan te geven dat er vele eilandjes, in de vorm van afdelingen, in de organisatie zijn. Die afdelingen zijn erg intern gericht, waarbij het samenwerken niet vanuit een organisatiebrede visie wordt opgezocht maar meer vanuit een eigen behoefte. Daarnaast zou het projectmatig werken bevorderd en gepromoot kunnen worden door trainingen. Dit is in de organisatie ook opgepakt en uitgevoerd: een groot aantal (beleids)medewerkers heeft inmiddels een tweedaagse training gevolgd.

Na dit onderzoek werd in november 2008 een vervolg gegeven aan de organisatieontwikkeling. Dit werd ingegeven vanuit de behoefte om de aanbevelingen uit het rapport van NCOD verder uit te werken, en door het gegeven dat het vierkoppige Directieteam was gehalveerd: twee directeuren van de beleidssectoren (Maatschappelijke Dienstverlening en Ruimtelijke Ontwikkeling & Beheer) vertrokken wegens het aanvaarden van een andere functie. Daarnaast kreeg de gemeente te maken met een financiële taakstelling van een halve ton van de raad: deze moest ingevuld worden door een bezuiniging op het ambtenarenapparaat.

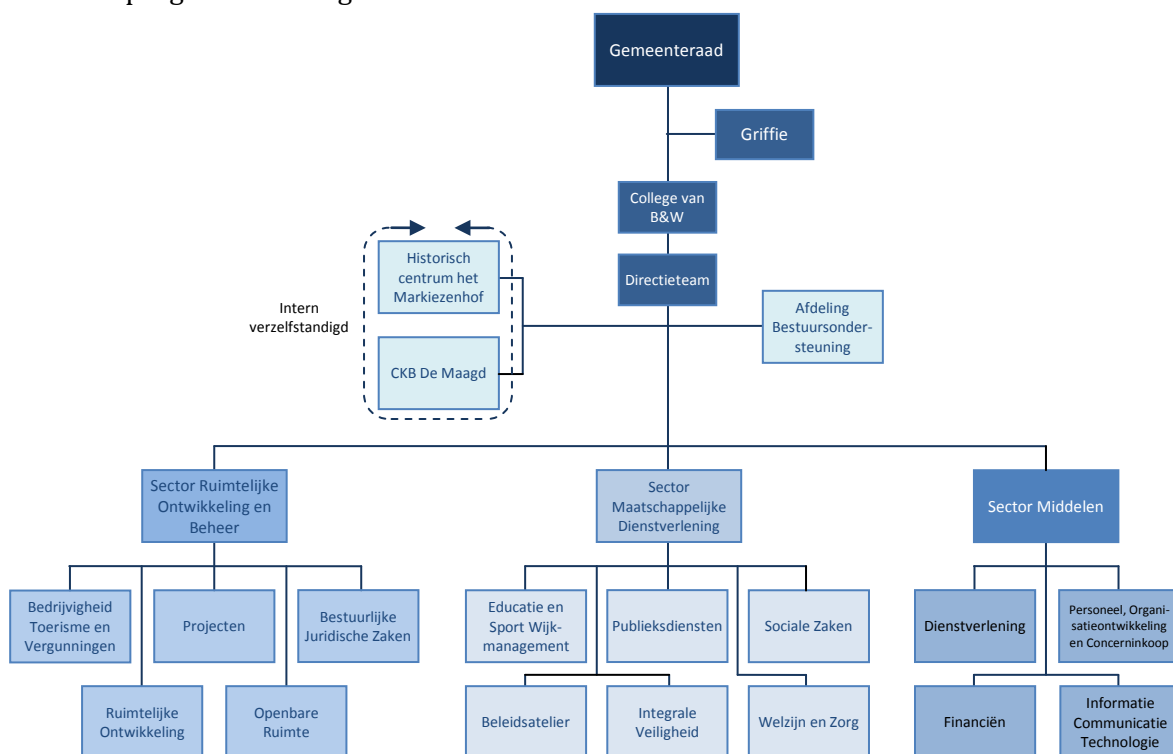
In de "Visie op ontwikkeling van de organisatie" van april 2009 wordt beoogd van een sectorale structuur naar een netwerkorganisatie te ontwikkelen. Als belangrijkste ontwikkelingen, die bijdragen aan de noodzaak tot reorganisatie, zijn in dit document gesignaleerd:

Het maatschappelijk perspectief: de gemeente is afhankelijk van burgers en andere maatschappelijke partners om complexe problemen in de maatschappij het hoofd te bieden. De ontwikkeling naar een netwerkorganisatie wordt daarvoor als wenkend perspectief gezien; Het bestuurlijk perspectief: de taakstelling speelt hierin een belangrijke rol;

Het interne perspectief: de gemeente is op zoek naar meer horizontale werkvormen om tegemoet te komen aan de integrale vraag van burgers en bedrijven.

1.2.2 Van sectoren naar een netwerk

De huidige organisatie is vorm gegeven in een sectorenmodel. De sectoren Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer en Maatschappelijke Dienstverlening leveren diensten aan klanten en zorgen voor het extern gerichte beleid. De sector Middelen vervult samen met de afdeling Bestuursondersteuning de ondersteunende rol richting de interne organisatie. Model 12 is een organigram van de organisatie die formeel nu nog bestaat, maar aan het transformeren is naar een “netwerkorganisatie”, zoals dit in de visie staat. In feite wil men van een (professionele en machine)bureaucratie naar een adhocratie veranderen: De sectoren zijn hiërarchisch en functiegericht ingesteld waarbij mensen zijn geclusterd naar kennis en vaardigheden. Dit moet in stand blijven voor de vaste diensten van de gemeente zoals het verstrekken van paspoorten, bouwvergunningen en uitkeringen. Maar voor onderwerpen die meerdere disciplines beslaan wil men het projectmatig werken sterker inzetten en het programmatisch werken introduceren. Dit zijn vormen van adhocratieën waarin teams multidisciplinair zijn samengesteld, waardoor sneller en integraal kan worden ingespeeld op maatschappelijke vraagstukken. Stedelijke Vernieuwing is bij de introductie van de gedachten over de nieuwe organisatie als onderwerp voor een programma voorgesteld.

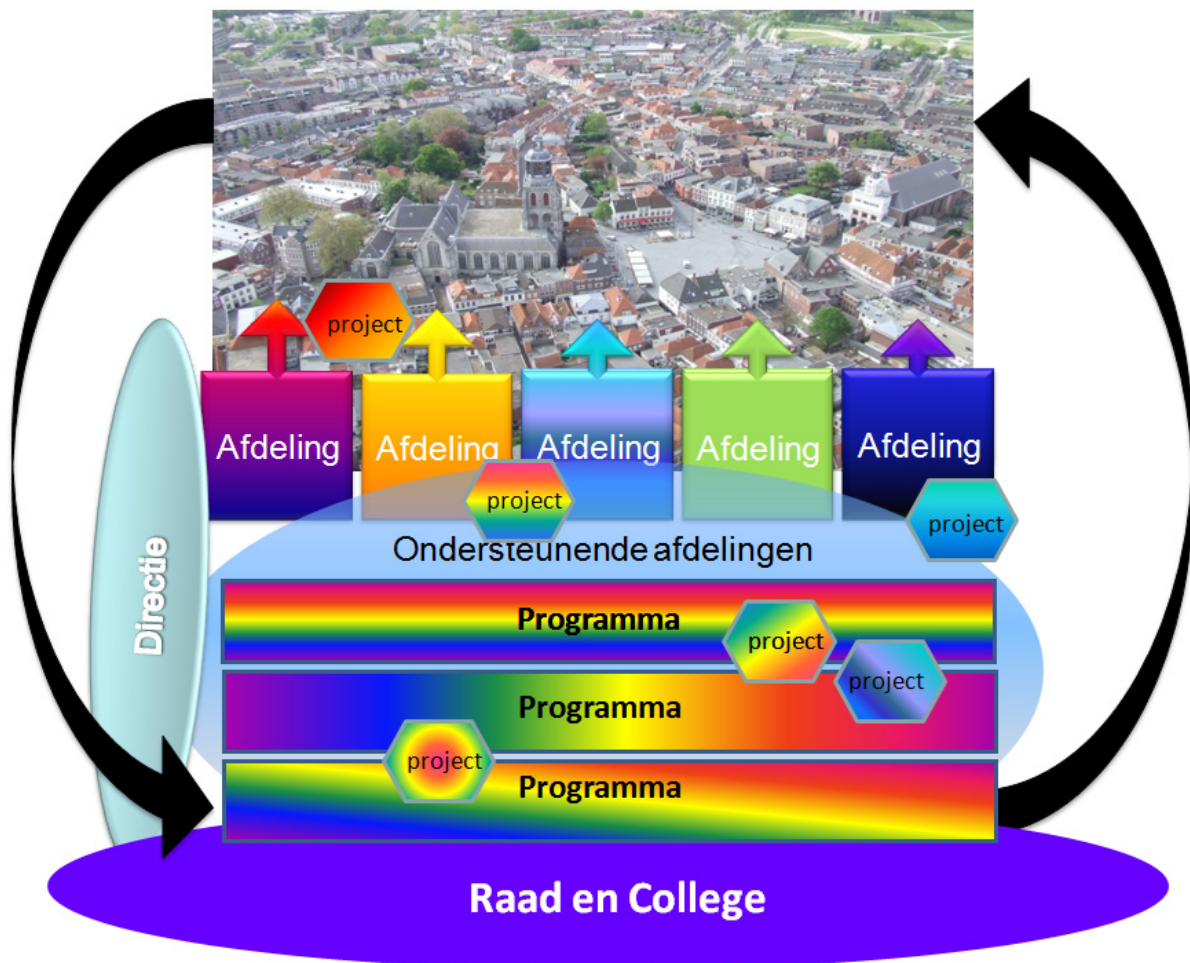


Model 9: organigram gemeente Bergen op Zoom.

Model 10 is ontleend aan de “Visie op de ontwikkeling van de organisatie” en laat zien hoe de gemeente Bergen op Zoom de nieuwe samenwerkingsvormen positioneert ten opzichte van de staande organisatie. De routinematige activiteiten vinden plaats in de lijnorganisatie die zich bevindt in de gekleurde blokken van de afdelingen. De afdelingen staan in direct contact met de stad. Projecten zweven als het ware tussen afdelingen en/of programma’s in. Ze kunnen zich

richten op een onderwerp dat met name de discipline van een afdeling aangaat, maar zijn voornamelijk meerkleurig en daarom multidisciplinair.

De programma's die men wil starten, hebben betrekking op een doelstelling waaraan politieke prioriteit wordt gegeven. Daarom zijn die in de figuur direct tegen de raad en het college aangeplakt. Er is overigens geen ervaring met programmamanagement in de organisatie. In de periode tot de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2010, en doorlopend daarna, wordt geëxperimenteerd met de programma's Dienstverlening en Regionale Samenwerking, onder leiding van twee programmamanagers. Het programma Leefbaarheid wordt als optie voor na de verkiezingen genoemd door zowel het Directieteam als enkele wethouders. Stedelijke Vernieuwing zou dan onderdeel kunnen uitmaken van dit programma Leefbaarheid.



Model 10: visie op de nieuwe organisatie.

1.3 De organisatie van ISV

De start

Voorafgaand aan de invoering van de Wet Stedelijke Vernieuwing in 2000 heeft het ministerie van VROM een aantal informatiebijeenkomsten geïnitieerd, waaraan enkele medewerkers van de Sector Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer (verder: SROB) heeft deelgenomen. Een van de respondenten gaf aan dat verteld werd, dat men op dat moment nog niet zou kunnen overzien wat stedelijke vernieuwing precies zou inhouden. Men zou dat pas over vijf jaar ervaren. Daarmee werd gewezen op de complexiteit van de vraagstukken over stedelijke vernieuwing.

Stedelijke Vernieuwing en het Impulsbudget dat daarbij hoorde, is vanaf het begin geïnitieerd door het Beleidsatelier van SROB (afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling) in de gemeente Bergen op Zoom. In eerste instantie is het opgepakt door één medewerker die projectleider ISV en tevens budgethouder werd. Dat budget ziet overigens alleen op de fysieke opgaven van stedelijke vernieuwing, niet op de sociaal-maatschappelijke.

1.3.1 De betrokken actoren

In de loop van de tijd, ongeveer sinds 2004, heeft de projectleider stedelijke vernieuwing een sociaal-maatschappelijke evenknie in de Sector Maatschappelijke Dienstverlening (verder: SMD) gekregen. De persoon die deze functie vervult is coördinator sociaal-maatschappelijke aangelegenheden ISV. De functie is anders dan die van de projectleider omdat die verantwoordelijk is voor het geheel, terwijl de coördinator vanuit SMD meer zorgt voor het tijdig aanleveren van bouwstenen voor de sociaal-maatschappelijke elementen voor de verschillende wijken. Deze coördinator heeft als het ware een liaisonpositie en zorgt voor de nodige verbindingen binnen de eigen sector en met de sector van de projectleider. Bij overleggen met meerdere stakeholders, zowel intern als extern, vormen de projectleider en de coördinator een tweespan dat gezamenlijk optrekt. Wel neemt de projectleider meestal de leiding tijdens overleggen met externen. Dit, en het feit dat de een budgethouder is en de ander niet, maakt het verschil tussen de positie van de projectleider en de coördinator manifest: de een heeft vanuit zijn rol als projectleider en budgethouder formele macht, terwijl de coördinator op basis van overtuiging zal moeten werken.

Met het uitbreiden van het aantal ISV-wijken is de werkdruk voor de projectleider in de loop van de tijd toegenomen. Daarom is sinds 2008 een assistent-projectleider voor de fysieke pijler gestart. Aan de sociaal-maatschappelijke kant heeft eveneens uitbreiding plaatsgevonden: naast de coördinator werken sinds 2008 nog twee mensen van het Beleidsatelier SMD aan ISV-wijken. Daarnaast vervult de wijkmanager een verbindende rol tussen de bewoners in de wijken en de projectleider en coördinator. Hij is enerzijds nauw betrokken bij de visieontwikkeling en uitvoer vanuit de gemeente en weet anderzijds goed wat er zich op straat- en buurtniveau afspeelt. In de gemeente werken meerdere wijkmanagers, maar bijna alle ISV-wijken vallen onder dezelfde wijkmanager.

In de periferie van dit kernteam houden verschillende beleidsmedewerkers bij Welzijn en Zorg van SMD en adviseurs en stedenbouwkundigen van het Beleidsatelier (afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling in het organigram) SROB zich bezig met de advisering over of projectleiding van verschillende deelaspecten binnen stedelijke vernieuwing. Daarbij kan gedacht worden aan een project Brede School in Borgvliet of het ontwerpen van een speelvoorziening in Gageldonk-West.

Een echelon hoger bevinden zich de afdelingshoofden van het Beleidsatelier SMD en Ruimtelijke Ontwikkeling SROB. Zij sturen respectievelijk de coördinator en projectleider aan, en de andere medewerkers die hen ondersteunen in het werk.

Op bestuurlijk niveau is één wethouder verantwoordelijk voor stedelijke vernieuwing en heeft een andere wethouder volkshuisvesting in portefeuille. De wethouder van stedelijke vernieuwing heeft eveneens de Wet maatschappelijke ondersteuning en Personeel & Organisatie in portefeuille.

De raad is bijna niet in beeld voor ISV: alleen bij het vaststellen van een nieuw MOP, waarbij aan het college de opdracht wordt gegeven om binnen bepaalde financiële kaders uitvoering te geven aan het ISV-plan.

Als gekeken wordt naar externe partners dan staat woningcorporatie Wonen West-Brabant met stip bovenaan. Dit heeft te maken met het gegeven dat zij ruim een derde van het vastgoed in de gemeente Bergen op Zoom in eigendom heeft. Daarna volgen woningstichting Soomland en Castria. Bijna alle respondenten noemen de bewoners van de ISV-wijken als belangrijke partner. In de periferie van deze externe partners bevinden zich de politie, scholen, GGZ, Traverse (organisatie voor maatschappelijk welzijn) en zorginstellingen in stijgende mate.

ISV-breed overleg

De wethouder stedelijke vernieuwing gaf aan dat toen zij begon als wethouder, de zaken niet integraal werden voorbereid. Daarmee doelde ze op het gegeven dat niet alle werkzaamheden in de organisatie werden samengebracht, maar dat dat vaak pas bij haar aan tafel gebeurde. Ze is toen gestart met een ISV-breed overleg waarbij de projectleider, de coördinator, hun afdelingshoofden, de wijkmanager en het hoofd Openbare Ruimte aanwezig zijn. Het overleg heeft een visiebepalend karakter: daar wordt gekeken welke volgende stappen in een proces tot verbetering van de leefbaarheid van een wijk gezet moeten worden. Maar vaak heeft het ook een informerend karakter, zowel richting de wethouder als voor medewerkers richting elkaar. Een verbeterpunt voor dit overleg is de aanwezigheid van alle betrokken actoren. Geconstateerd is dat het bijna altijd zo is dat niet iedereen aanwezig is. Dit roept de vraag op of iedereen even betrokken is, maar ook of de juiste zaken worden geagendeerd voor dit overleg. Bijzonder is verder dat naast de projectleider en de coördinator ISV, hun leidinggevendenden aan tafel plaats nemen; dat lijkt wat dubbelop. Dit geldt dan weer niet voor wijkmanagement. Openbare Ruimte is vervolgens alleen in de vorm van het afdelingshoofd vertegenwoordigd. De hiërarchie van het lijnmanagement en de non-hiërarchische verbindingen die een project kenmerken lopen hier door elkaar heen. Maar of dit erg is, is maar de vraag: dit kan ook gezien worden als een fase om te komen tot meer horizontale werkverbanden.

1.3.2 Projectmatige aanpak

ISV is ooit gestart vanuit de lijnorganisatie in de fysieke pijler. In de loop van de tijd heeft daar, mede op aandringen van de projectleider, een verschuiving in plaatsgevonden richting fysieke en sociaal-maatschappelijke pijler samen. Hoewel er altijd gesproken is over projecten, kan getwijfeld worden of er in het begin al sprake was van niet-routinematige werkzaamheden die via horizontale werkverhoudingen hun vorm kregen. Dat kan ook bijna niet als iets nieuws in een bureaucratie wordt geïntroduceerd: daar is deze organisatievorm minder geschikt voor.

Als gekeken wordt naar het moment van dit onderzoek, dan is de vorm van werken wel een projectmatige aanpak. Door middel van de samenwerking tussen verschillende disciplines – vanuit de fysieke en sociaal-maatschappelijke hoek – wordt gewerkt aan een tijdelijke en unieke opgave, waarbij de tijd en de middelen beperkt zijn. De verschillende projectenboeken laten zien dat zaken in logische stappen worden gefaseerd en dat naar resultaten wordt toegewerkt. Een voorbeeld uit het projectenboek Gageldonk-West geeft onderstaande tekst. Figuur 2 is een stukje tekst uit de inhoudsopgave met daaronder een deel uit de tekst van dat project uit die inhoudsopgave.

2 Samenleven

2.1 Achtergrond

2.2 Projectdoelstelling

2.3 Projectaanpak

Deelproject 1: Realiseren wijkinformatiepunt

Deelproject 2: "Samen Leven in Gageldonk-West"

2.2 Projectdoelstelling

Doelstelling:

Het aanboren en stimuleren van de eigen kracht van de bewoners van Gageldonk-West ter bevordering van het meedoen van mensen op verschillende levensterreinen.

Beoogd resultaat:

- Het rapportcijfer voor de eigen buurt als woon- en leefomgeving ligt in 2011 drietienden hoger dan in 2007, te weten op 6,8.
- De rapportcijfers voor de onderlinge sociale contacten in de buurt en betrokkenheid bij de buurt liggen in 2011 drietienden hoger dan in 2007, te weten op resp. 6,1 en 5,8.

Uitgangspunten:

Het beleid zoals beschreven in de nota 'Lokaal sociaal beleid-II: Voor(uit)zien in voorzieningen' (raadsbesluit, maart 2008) en in de startnotitie 'Herijking welzijnsbeleid' (collegebesluit, september 2008) is uitgangspunt voor de projecten.

Figuur 2: voorbeelden uit projectenboek Gageldonk-West.

Door het organiseren van projectgroepen die een wisselende samenstelling kunnen hebben, afhankelijk van de geagendeerde punten, wordt invulling gegeven aan het werken zoals Mintzberg dat in de configuratie van de adhocratie beschreef. Soms bestaat de projectgroep uit medewerkers van de gemeente en de woningcorporaties, een andere keer zitten de wethouder, projectleider en coördinator met de bestuurders van de woningcorporaties om tafel. En als het gaat om het verkrijgen van draagvlak in de wijk zoeken bijvoorbeeld de wethouder, de projectleider en de wijkmanager via een tententocht met barbecue contact met de bewoners.

Een enkele respondent heeft geopperd dat er sprake is van een programmatische aanpak omdat het gaat om een unieke en complexe opgave die disciplines binnen de gehele gemeente aangaat en als het ware de haarvaten van de organisatie in gaat. Die beschrijving zal zeker op een aantal punten kloppen, maar zorgt er niet voor dat er sprake is van een programmatische aanpak. Op dit moment is één projectleider verantwoordelijk voor de resultaten van de verschillende projecten, en wordt in mindere mate doelgericht gewerkt. Het gaat meer om het behalen van resultaten, dan om het nastreven van doelen. Op de kansen voor een programmatische aanpak wordt op een andere plaats in dit hoofdstuk nog ingegaan.

1.3.3 Parameters van Mintzberg

Als de organisatie van stedelijke vernieuwing nader onder de loep wordt genomen, dan wordt gekeken naar de coördinatiemechanismen, taakspecialisatie, gedragsformalisatie, groepering van eenheden, verbindingsmiddelen en (de)centralisatie. Hieronder worden deze onderdelen puntsgewijs toegelicht voor de organisatie van ISV in de gemeente.

Coördinatiemechanismen

De mensen die werken aan stedelijke vernieuwing in Bergen op Zoom zijn grotendeels hoog opgeleid of hebben een flinke bagage aan ervaring op het gebied van stedenbouw of sociaal-maatschappelijke vraagstukken. Het vraagt dus inhoudelijk bepaalde kennis om aan de vraagstukken het hoofd te kunnen bieden, maar daarnaast ook sociale vaardigheden om in overlegsituaties met meerdere belangen, goed te opereren.

Vanwege de verschillende disciplines die nodig zijn om te werken aan stedelijke vernieuwing is standaardisatie van vaardigheden als coördinatiemechanisme niet mogelijk. Eerder is sprake van onderlinge aanpassing. Dat wordt mede ingegeven door het feit dat ook in wisselende samenstellingen wordt gewerkt. Daarnaast wordt direct toezicht toegepast door de projectleider ten opzichte van de coördinator, assistent-projectleider en andere medewerkers die een bijdrage leveren aan stedelijke vernieuwing. De projectleider is budgethouder en heeft dus het toezicht op de financiën. Daarnaast gaan documenten altijd langs hem voordat ze worden aangeboden aan het college van b&w of externe partners, of hij brengt ze zelf in.

Taakspecialisatie

De medewerkers van stedelijke vernieuwing hebben allen in een bepaalde mate te maken met (horizontale) taakspecialisatie. Vanuit hun eigen aandachtsgebied kijken ze naar het vraagstuk dat hen voorgeschoteld wordt: volkshuisvesting, stedenbouw, inrichting openbare ruimte, accommodatiebeleid, veiligheid enz.

Voor de projectleider en de coördinator ligt dit wat genuanceerder. Bij hen is sprake van taakverruiming doordat zij niet enkel op fysiek of sociaal werken, maar het overzicht houden op beide pijlers. Dat neemt niet weg dat de projectleider met name fysiek georiënteerd is en de coördinator sociaal-maatschappelijk.

Gedragsformalisatie

In de organisatie van stedelijke vernieuwing kan niet gesproken worden van een gewenst of voorgeprogrammeerd gedrag. Juist omdat het om complexe vraagstukken gaat, die steeds een andere oplossing vragen, is voorspelbaarheid in gedrag minder gepast. Omdat stedelijke vernieuwing zich afspeelt in een groter geheel en deel uitmaakt van de bureaucratie van de gemeente, is het voor de medewerkers van ISV duidelijk dat de lijnen richting het bestuur van de gemeente steeds op dezelfde manier dienen te verlopen. Dus met overleg met de portefeuillehouders, b&w-omslagen en raadsvoorstellen in een bepaalde vorm.

Groepering van eenheden

De medewerkers voor ISV zijn gegroepeerd naar markt in plaats van naar functie. Het gaat om een samenstel van problemen in een wijk, die niet allemaal door dezelfde discipline zijn op te lossen. Vervolgens wordt per geografisch gebied – een wijk – een maatregelenpakket opgesteld en in de vorm van een projectenboek gegoten.

Dit bevestigt dat de adhocratie de configuratie is waarin ISV grotendeels is georganiseerd.

Verbindingsmiddelen

Naast de coördinatiemechanismen van onderlinge aanpassing en direct toezicht, wordt gebruik gemaakt van het verbindingsmiddel van de liaisonpositie. De coördinator vormt – samen met de projectleider – de verbindende schakel tussen de ene en de andere sector. Daarbij zorgt zij voor het coördineren van de benodigde acties op sociaal-maatschappelijk terrein en het verbinden daarvan met de fysieke maatregelen die in de andere sector worden voorbereid.

Waar de projectleider een meer hiërarchische positie heeft, ontleent de coördinator macht aan kennis en overtuigingskracht.

Dit verbindingsmiddel lijkt overigens wel van belangrijke betekenis te zijn voor de organisatie van ISV in deze gemeente: juist doordat stedelijke vernieuwing nog niet zo lang geleden verbreed is doordat meerdere mensen uit beide sectoren een rol vervullen in stedelijke vernieuwing, is het van belang om in de sector waar ISV van oorsprong niet is gestart een dergelijke functie te hebben.

Decentralisatie

De macht om te beslissen is zowel centraal als decentraal georganiseerd. Centraal om twee redenen: omdat uiteindelijk de wethouder beslist of iets in een bepaalde vorm aan het college wordt aangeboden, en vanwege het gegeven dat de projectleider een sterk beslissende rol vervult in het voortraject.

Als naar de dagelijkse gang van zaken wordt gekeken dan is er sprake van decentralisatie omdat de medewerkers vanuit hun eigen expertise en ervaring werken aan de leefbaarheid van wijken en daarbij veel ruimte hebben om daar zelf beslissingen in te maken. De afdelingshoofden van het Beleidsatelier en Ruimtelijke Ontwikkeling zien documenten voor b&w voorbij komen, zijn sparringpartner voor de medewerkers, maar controleren hen niet dagelijks.

1.4 De denk- en werkwijze

Via de werkelijkheidsdefinities en de mate van contact van de actoren met elkaar, worden in paragraaf 1.4.1. drie configuraties onderscheiden.

De mate van aanwezigheid van governance capacity wordt bepaald aan de hand van de individuele, organisatorische en institutionele capaciteit. Dit komt in paragraaf 1.4.2 aan de orde. Ten slotte wordt ingegaan op het integrerend vermogen in deze gemeente.

1.4.1 Configuraties

Werkelijkheidsdefinities

Het “wie”, één onderdeel van de configuratiebenadering, is in paragraaf 1.3.1 al beantwoord. Het “wat”, de werkelijkheidsdefinities zijn achterhaald door verschillende thema’s in de interviews aan de orde te brengen. De thema’s, waarop hier gefocust wordt, zijn:

1. Taakgerichtheid: hoe definiëren actoren hun werkzaamheden?
2. Verbindingen: welk belang hechten actoren aan integraal werken? Welke belemmeringen of stimulansen worden ervaren? Welke rol vervult men zelf in het leggen van verbindingen?
3. Manier van (samen)werken: hoe werkt men het liefst, veel samen of meer apart en wie wordt toegelaten om mee te denken over bepaalde thema’s en hoe loopt de besluitvorming?

In de onderstaande tekst zijn de werkelijkheidsdefinities van de respondenten steeds weergegeven vanuit hun perspectief. De actoren zijn genummerd, om ze te kunnen koppelen aan andere gegevens.

1. Taakgerichtheid

- (1) De projectleider ISV is een resultaat- en procesgerichte adviseur die vanuit kennis en ervaring is gericht op het fysieke: stedelijke vernieuwing en volkshuisvesting maken deel uit van zijn werkpakket. Het percentage van de werkzaamheden voor sociaal is bijna nihil, maar daarvoor werkt hij samen met de coördinator ISV. Die samenwerking is een noodzakelijke voorwaarde voor de projectleider.
- (2) De coördinator ISV is strategisch beleidsadviseur die zich met name richt op sociaal-maatschappelijke maatregelen die nodig zijn in het kader van ISV. Als gekeken wordt naar het percentage sociaal-fysiek binnen de werkzaamheden dan ligt bijna alles aan de sociale kant.
- (3) De wethouder heeft een zeer brede portefeuille die met name sociaal-maatschappelijk is gericht doordat de Wmo daar deel van uitmaakt. Daarnaast zitten stedelijke vernieuwing, gebiedsgericht werken en p&o in het pakket. Hierdoor is zij voor circa 70% sociaal-maatschappelijk gericht en 30% fysiek.
- (4) De wijkmanager ziet als kerntaak het creëren van netwerken op wijkniveau om problemen vanuit een integrale gedachte aan te pakken, op cultureel, sociaal, fysiek en economisch gebied. Door de wijken waarin hij werkt, is hij meer sociaal (70%) dan fysiek gericht: het gaat om de sociaal zwakkere wijken in Bergen op Zoom.
- (5) Het hoofd Beleidsatelier SMD geeft leiding aan beleidsadviseurs en juristen. Hij vervult een klankbordfunctie voor de beleidsadviseurs die stedelijke vernieuwing in hun pakket hebben. Omdat het fysieke een uitkomst is van het sociaal-maatschappelijke, zijn die twee dimensies volgens hem niet los te knippen. In zijn werk is hij voor circa 90% sociaal-maatschappelijk georiënteerd.
- (6) Het hoofd Ruimtelijke Ontwikkeling SROB geeft direct leiding aan een bureau met volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedenbouwkundig tekenaars en daarnaast indirect aan het Beleidsatelier SROB met planologen, milieu- en waterdeskundigen en stedenbouwers. 5% tot 10% van haar werk beslaat ISV, waarbij een focus is op zowel sociaal als fysiek: het gaat om gezamenlijke producten.
- (7) De adviseur volkshuisvesting richt zich in grote mate op de fysieke pijler omdat volkshuisvesting met name over gebouwen gaat. Wel is er een verwevenheid met de sociale pijler, bijvoorbeeld in het project voor de Brede School Borgvliet. 70 tot 80% van het werk is fysiek gericht te noemen.

Tabel 13: verdeling aandacht sociaal/fysiek in werkzaamheden volgens de respondenten

actor	% fysiek	% sociaal
1	90	10
2	10	90
3	30	70
4	30	70
5	10	90
6	50	50
7	75	25

Reflectie

Wat hierbij opvalt is dat actor zes als enige van mening is de aandacht op het gebied van stedelijke vernieuwing evenredig verdeeld te hebben. Bij de rest van de respondenten slaat de aandacht meer door naar het sociale of het fysieke. Dit hangt grotendeels samen met de sector waarin deze mensen werken. SROB is ruimtelijk georiënteerd, SMD is sociaal-maatschappelijk georiënteerd.

Een nuancering bij actor zes is echter wel op zijn plaats: slechts een klein gedeelte van haar werk richt zich op stedelijke vernieuwing. Daarom is het maar de vraag, als gekeken wordt naar het totale werkpakket, waar de grenzen zich bevinden. Een hoofd Ruimtelijke Ontwikkeling mag je verantwoordelijk houden voor een aantal fysieke opgaven in de stad. Hoewel fysieke opgaven niet altijd los zijn te zien van de sociale opgaven, neemt dit niet weg dat zij slechts voor het gedeelte ruimtelijke ontwikkeling aangesproken mag worden.

Als de uitkomsten van de projectleider en de coördinator worden beschouwd, dan zijn ze beiden grotendeels georiënteerd op hun eigen "roots". Maar bijna al hun werk hangt samen met stedelijke vernieuwing, waarvoor in ieder geval de projectleider aangeeft dat hij afhankelijk is van de coördinator voor een goede invulling. Als in het vervolg van dit onderzoek gekeken wordt naar de onderlinge contacten (tabel 17), dan wordt dit voor de coördinator ook bevestigd. Hun taakdefinitie is daardoor niet alleen beperkt tot de eigen sector, maar verbreed zich naar "het andere" aandachtsgebied.

2. Verbindingen

- (1) De projectleider heeft zich als eerste binnen de gemeente gericht op stedelijke vernieuwing en is nog steeds op dit gebied actief. Hoewel het van het begin af aan voor hem duidelijk was dat het niet alleen ging om "stenen stapelen", was de verbinding met de sociale pijler lastig te leggen. De fysieke pijler was altijd wel de pijler waaraan alles werd opgehangen voor stedelijke vernieuwing. Volgens de projectleider heeft dit te maken met het structuurdenken dat in de fysieke sector als vanzelfsprekend zit ingebakken.

Zowel een coördinator op fysiek als sociaal terrein is voor de projectleider een voorwaarde om integraal te kunnen werken. Voordat hij dit echter georganiseerd kreeg in de sociale pijler, heeft hij verschillende malen via confrontatie contact gezocht met de sociale pijler, over visiebestemmende documenten. Het gegeven dat stedelijke vernieuwing nu in zowel SROB als SMD door meerdere personen invulling wordt gegeven, ziet hij als winst en van belang voor de leefbaarheid in de wijken.

- (2) De coördinator ervaart dat het sociale nu vooraan staat in plaats van het fysieke. Vroeger was dat omgekeerd. Die kentering is ook te zien in bijvoorbeeld het projectenboek van Gageldonk-West, waar eerst gestart wordt met de sociaal-maatschappelijke projecten, en daarna de fysieke projecten volgen.

Een sterkere verbinding tussen de sociale en fysieke pijler is volgens de coördinator mogelijk als er ook voor de sociaal-maatschappelijke aspecten van stedelijke vernieuwing een budget

beschikbaar is. Nu moet vaak nog "met de pet worden rondgegaan" om deze activiteiten gefinancierd te krijgen, terwijl op fysiek gebied alles via het MOP geregeld is.

Verder tracht ze de collega's uit de eigen sector zo goed als mogelijk mee te nemen in de activiteiten van stedelijke vernieuwing. Collega's komen naar haar toe met ideeën,

die ze samen probeert op te pakken. Op die manier creëert ze betrokkenheid. Een sterke verbinding tussen sociaal en fysiek hangt ook samen met de combinatie van aanwezige mensen; een andere combinatie zorgt weer voor andere uitkomsten.

- (3) De wethouder vindt het een logische ambitie van de gemeente om sociaal en fysiek aan elkaar te verbinden. Misschien kan zelfs wel beter van “wijkaanpak” gesproken worden, omdat stedelijke vernieuwing de lading niet dekt. De ambitie tot verbinding van de twee dimensies wordt volgens de wethouder niet in alle gelederen van het bestuur gedeeld. Dat heeft volgens haar te maken met het politieke spel, waarbij het scoren op het eigen territorium ook belangrijk is. Die bestuurlijke verkokerdheid maakt het voor de wethouder, maar ook voor ambtenaren soms lastig om integraal te handelen. Zelfs vindt ze het belangrijk om de integraliteit uit te dragen door zelf het goede voorbeeld te geven en de wijkaanpak meer te communiceren, zodat medewerkers meer bekendheid krijgen met het onderwerp wijkaanpak. Maar ze ervaart het als lastig om er aandacht voor te krijgen – ook in de media – want sociaal getinte onderwerpen kun je vaak niet in een oneliner samenvatten.
- (4) De wijkmanager signaleert dat de gemeente zich midden in het proces van integratie van de sociale en fysieke pijler bevindt. Twee jaar geleden is een kentering ontstaan, mede doordat een meer sociaal-maatschappelijk georiënteerde wethouder stedelijke vernieuwing in de portefeuille kreeg. De nadruk verschoof toen van fysiek naar sociaal-maatschappelijk, waarbij fysiek uiteraard niet uit het oog is verloren. Burgers verwachten één antwoord van de gemeente, en niet tien “subantwoorden”, daarom moet integraal gewerkt worden. Omdat van de wijkmanager verwacht wordt dat hij een echte netwerker is, zal hij ook contact moeten leggen met verschillende disciplines: hij zal dus ook integraal moeten werken.
- (5) Het hoofd Beleidsatelier is van mening dat integraal werken te maken heeft met “oog hebben voor”; over de schutting van de eigen discipline heen kijken. Dat probeert hij bij zijn medewerkers te stimuleren, bijvoorbeeld met een “Over het muurtjedag”, waarbij medewerkers kennis maken met een ander beleidsveld of thema.
Doordat een paar jaar geleden in de sector Maatschappelijke Dienstverlening de nota’s “Vooruitzien in voorzieningen” en de “Kadernota WMO” zijn geschreven en vastgesteld, is een visie ontstaan waarop gebouwd kan worden. Hierdoor zijn de kaders voor de sociaal-maatschappelijke dimensie komen vast te staan en wordt het gemakkelijk om van daaruit samen met de mensen van SROB op te trekken in ISV. De wens om integraal aan stedelijke vernieuwing te werken kwam in eerste instantie van de projectleider, maar op dat moment had de sector Maatschappelijke Dienstverlening geen capaciteit vrij om daarvoor in te zetten; dat kwam pas later. De respondent geeft aan dat het voor hem soms wel mistig is hoe zaken aan de fysieke kant verlopen. Hij heeft daarop niet altijd goed zicht.
- (6) Het hoofd Ruimtelijke Ontwikkeling is een voorstander van een integrale benadering. Daar waar componenten in samenhang bekeken kunnen worden, moet dat ook zeker gedaan worden. Daarbij merkt zij wel op dat het een groeiproces is, maar ze hoopt dat de stijgende lijn wordt volgehouden. Verder geeft de respondent aan dat niet alleen het sociale en fysieke goed op elkaar moeten worden afgestemd, maar ook het abstracte en concrete niveau: visie en uitvoering zijn allebei belangrijke elementen in stedelijke vernieuwing.
- (7) De adviseur Volkshuisvesting vindt de ambitie om sociaal en fysiek te verbinden belangrijk. Dat is volgens hem het uitgangspunt van ISV: het nastreven van de

integraliteit. Ook hij geeft aan dat het een groeiproces is, waarin hij zelf ook geleerd heeft. Als het doel waarnaar je streeft met alle partijen maar duidelijk is, dan heb je een goede basis om zaken gezamenlijk op te pakken. Dat doel moet in een plan van aanpak worden omschreven, zoals dat bij een training projectmatig werken ook wordt aangegeven. Hij heeft de indruk dat de mensen in de sector Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer daar meer ervaring in hebben dan andere sectoren.

Reflectie

Op het eerste gezicht lijken alle respondenten het eens te zijn met de stelling dat sociaal en fysiek verbonden moeten worden. Hoe ze die verbinding maken en opzoeken is echter wel verschillend.

Waar eerst de projectleider heeft geworsteld met het zoeken van de juiste contacten bij Maatschappelijke Dienstverlening, zo lijkt de balans enige jaren terug te zijn doorgeslagen naar de coördinator. De coördinator heeft inmiddels een aantal mensen meegekregen voor het onderwerp stedelijke vernieuwing, mede door de inzet van de meer sociaal-maatschappelijk georiënteerde wethouder, maar in de randvoorwaardelijke sfeer ontbreekt het aan het verbindend vermogen: het budget voor stedelijke vernieuwing is nog steeds fysiek georiënteerd en de coördinator heeft niet dezelfde bevoegdheden als de projectleider, waardoor op dat vlak de weegschaal nog steeds een kant op hangt. Daar staat tegenover dat de recente producten die in het kader van stedelijke vernieuwing worden geleverd, gelijkwaardig zijn. In het projectenboek Gageldonk-West is een goede balans tussen sociaal-maatschappelijke en fysieke projecten opgenomen.

Het leggen van verbindingen tussen het sociale en het fysieke, doen bijna alle respondenten door de eigen visies die meestal in teksten worden neergelegd, voor de te leggen aan de collega('s) van de andere sector, met als doel tot een gezamenlijk gedragen product te komen. Maar in eerste instantie voelt men zich vooral verantwoordelijk voor de eigen bijdrage daarin. Hier kan gesproken worden van een meer projectgeoriënteerde aanpak.

3. Samenwerken

- (1) De wijze waarop de projectleider het liefst werkt is proces- en structuurgericht, zoals dat ook in de fysieke hoek het meest gebruikelijk is. Daarbij merkt hij op dat het denken van mensen in de fysieke pijler anders is, dan het denken van mensen in de sociaal-maatschappelijke pijler. Wel heeft hij de indruk dat hij in de fysieke hoek, een van de meest sociale denkers is, omdat hij niet alleen in stenen denkt. Hij vindt het van belang dat mensen hun eigen visie ontwikkelen op stedelijke vernieuwing en zich niet distantiëren van vraagstukken door zich alleen op de eigen discipline te richten. Je hoeft het niet altijd direct met elkaar eens te zijn: het is een traject met tien stappen wat je moet doorlopen en uiteindelijk kom je tot een gezamenlijk vormgegeven beslissing. Wel moet de doelstelling voor iedereen steeds helder zijn.
- (2) Door middel van een groeiproces en een wethouder die zich hard maakt voor stedelijke vernieuwing zijn belangrijke stappen gezet in de samenwerking, vindt de coördinator. Ze heeft veel geleerd door kennis te maken met een ander speelveld, het veld van de fysieke verandering en de woningcorporaties. Als gekeken wordt naar de besluitvorming rond ISV dan gaat het met de woningcorporaties nog wel eens stroef. Het duurt in contacten met hen lang voordat je weet waar je aan toe bent. Daarnaast loopt

het proces rondom de wijk Gageldonk-West, ook intern, wel eens rommelig: veel zaken worden ad hoc opgepakt in plaats van gepland en gestructureerd. Dat kan te maken hebben met verschillende manieren van werken van medewerkers.

- (3) De wethouder is van mening dat kennis, vaardigheden en attitude van belang zijn om integraal aan stedelijke vernieuwing te kunnen werken. Dat vraagt nogal wat van mensen, terwijl niet iedere medewerker dat allemaal in zijn bagage heeft zitten. Dat betekent dat leidinggevend goed moeten kijken wie voor welke klus wordt ingezet. Als gekeken wordt naar belemmeringen voor het integraal werken dan valt op dat het niet gemakkelijk is om met veel externe partijen samen te werken. Ze vertegenwoordigen allemaal een stukje van de wijkaanpak, waardoor veel horizontale verbindingen gelegd moeten worden. Daarin kun je soms sturen als gemeente, maar andere keren heb je een meer faciliterende rol.
Knelpunten in samenwerken heeft ook wel te maken met verschillende manieren van naar een probleem of aanpak kijken. Dat vraagt van medewerkers van de gemeente, en van een wethouder, dat ze goed kunnen schakelen en steeds moeten bepalen welke houding ze aannemen.
- (4) De wijkmanager signaleert dat stedelijke vernieuwing alles te maken heeft met verschillende partijen, die allemaal een plaats aan tafel moeten krijgen. Daardoor neemt de creativiteit en het over de schutting heen kijken toe. Dat heeft positieve gevolgen. Het gaat dus om een ontwikkelingsvraagstuk, niet om een technische zaak. In die ontwikkeling zie je nu dat men een gemeenschappelijk doel, in plaats van een organisatiedoel krijgt. Men heeft zin om de samenwerking aan te gaan. En dat kan alleen als mensen het vertrouwen van de thuisorganisaties mee krijgen om te handelen. Mensen zijn er in alle soorten en maten; mensen die niet mee willen in een ontwikkelingsproces kunnen daardoor een enorme rem op het proces zetten. Dat werkt belemmerend. Het helpt om mensen verantwoordelijkheden te geven. Dat stimuleert creativiteit en als ze die kunnen uiten, zorgt dat voor lol in het werk. Scholing kan daarin ook een rol vervullen.
- (5) In de samenwerking van stedelijke vernieuwing heb je verbinders nodig. Je moet zaken in gezamenlijkheid oppakken en daarbij je eigen belang soms even opzij zetten. Het is een bepaalde houding van mensen om dit soort werk te kunnen uitvoeren. Daarnaast vindt het hoofd Beleidsatelier SMD samenwerken leuk omdat je daarbij beelden van andere mensen ontvangt die jezelf verrijken.
Wat hem opvalt is dat de gemeente nog geen extern gerichte organisatie is. Er moet toegegroeid worden naar een netwerkorganisatie, maar dat kost nog meer tijd. Ook zijn eigen handelen zou hij daarop willen afstemmen, bijvoorbeeld door eens contact te leggen met de directeur van een van de woningcorporaties. Door niet alleen op de inhoud contact te leggen, maar ook aan de relatie belang te hechten, kan de inhoud uiteindelijk beter verlopen.
- (6) Samenwerking vraagt van alles volgens het hoofd Ruimtelijke Ontwikkeling. Het gaat om de bereidheid tot het delen van kennis, waarbij het sectorale belang soms opgeofferd moet worden voor een ander belang. Ze signaleert dat de organisatie daarin groeit, maar soms wordt ook tegen grenzen aan gelopen.
In de praktijk gaat het er vaak om of mensen met elkaar door een deur kunnen: daar kun je allerlei coördinatiemechanismen voor verzinnen, maar het hangt ook van personen af of de samenwerking goed verloopt. Als afdelingshoofd pak je een rol als er frictie is tussen mensen.

In de praktijk wordt tegen de woningcorporaties aan gelopen; het lijkt wel of zij wisselende prioriteiten hebben.

- (7) De adviseur Volkshuisvesting ervaart dat er op een positieve en constructieve manier wordt samengewerkt. Wel is het van belang dat wanneer een projectteam wordt samengesteld, er aandacht is voor het soort mens dat deelneemt aan het project. Er zijn verschillende rollen die ingevuld moeten worden.

Ook hij merkt op dat de samenwerking, tussen fysiek en sociaal, een groeiproces is waarbij het nog wel eens lastig is om prioriteit te geven aan projecten voor stedelijke vernieuwing. Ze moeten concurreren met de "gewone" lijnactiviteiten. Echter als de ambitie, de competentie en het enthousiasme er zijn, moet de samenwerking lukken. Daarbij is het van belang dat er in de loop van een traject vertrouwen ontstaat tussen de verschillende partijen. Dat vertrouwen ontstaat door zeer helder te communiceren en de boodschap te blijven herhalen. Diplomatie en tactiek zijn dan belangrijke competenties.

Reflectie

In deze werkelijkheidsdefinities is een aantal onderwerpen te onderscheiden die tussen bepaalde respondenten gedeeld worden: structuurdenken, aandacht voor externe partijen en verbindende mensen.

Zowel de projectleider als de coördinator vinden het van belang om te werken via een bepaalde structuur en leggen daar de nadruk op. Deze structuur wordt evenwel door het verschil in persoonlijkheid anders toegepast. Hier lijkt sprake van een projectgeoriënteerde aanpak.

De aandacht voor externe partijen wordt – op dit onderwerp – gedeeld door de coördinator, de wethouder en de wijkmanager. Samenwerken met externen is niet gemakkelijk, maar zij vormen een belangrijke component in stedelijke vernieuwing. Daarbij merken de wijkmanager en het hoofd Beleidsatelier SMD op dat samenwerking (met externe partijen) zorgt voor creativiteit en rijkere ideeën: het levert dus meer op dan waar je vanuit jezelf mee begint. Een programma-georiënteerde aanpak lijkt hierop aan te sluiten.

Ten slotte wordt er door het hoofd Beleidsatelier SMD, het hoofd R.O. en de adviseur volkshuisvesting op gewezen dat mensen verschillend zijn en dat dit van invloed is op de samenwerking. De een wijst op de noodzaak van de aanwezigheid van verbinders, de ander geeft in meer praktische bewoordingen aan dat mensen het met elkaar moeten vinden.

Als dit nader beschouwd wordt dan lijkt een intrinsieke overtuiging dat een integrale aanpak ook echt meer oplevert, met name bij de wijkmanager en het hoofd Beleidsatelier SMD aanwezig. De andere respondenten lijken meer uit pragmatische overwegingen het samenwerken van belang te vinden en hebben daarbij oog voor de manier waarop dat aangepakt kan worden – via de structuur – of de afstemming van de betrokken karakters – via de samenstelling van een projectgroep.

Werkelijkheidsdefinities gestandaardiseerd

De werkelijkheidsdefinities van de actoren zijn gestandaardiseerd en er zijn scores aan gehangen. Dit is in de volgende tabellen weergegeven.

Tabel 14: scores actoren op werkelijkheidsdefinitie taakgerichtheid

Actor	a	b	c	d
1	+	-	++	--
2	--	+	++	--
3	--	++	+	-
4	-	++	+	-
5	-	++	-	-
6	++	--	-	-
7	++	--	--	--

- a. men is voornamelijk gericht op de fysieke dimensie.
- b. men is voornamelijk gericht op de sociaal-maatschappelijke dimensie.
- c. men is gericht op één van beide dimensies, maar is dagelijks wel betrokken bij het invullen van de andere dimensie.
- d. men heeft geen voorkeursrichting omdat het takenpakket in de volle breedte alle aspecten in zich heeft.

Tabel 15: scores actoren op werkelijkheidsdefinitie verbindingen

Actor	a	b	c	d
1	+	-	+	-
2	-	+	+	-
3	--	+	++	+
4	-	++	+	-
5	-	++	+	+
6	+	-	+	+
7	++	-	+	-

- a. integraal werken in stedelijke vernieuwing wordt geïnitieerd door de fysieke pijler.
- b. de fysieke dimensie ondersteunt de sociale dimensie in stedelijke vernieuwing.
- c. de houding van mensen is van belang: integraal werken is een groeiproces waarin je moet leren.
- d. fysiek en sociaal zijn even belangrijk en in de praktijk gelijkwaardig aan elkaar.

Tabel 16: scores actoren op werkelijkheidsdefinitie samenwerken

Actor	a	b	c
1	++	+	--
2	++	+	-
3	-	++	+
4	-	-	++
5	-	++	++
6	+	++	-
7	++	+	--

- a. samenwerken doe je gestructureerd en via vooruitgestippelde processen.
- b. bij samenwerken merk je dat iedereen een andere werkwijze heeft; mensen zijn verschillend.
- c. samenwerken zorgt voor creativiteit en rijkere oplossingen.

Interacties

Tijdens de interviews is op verschillende manieren gevraagd naar de contacten met andere actoren en de frequentie daarvan. Het gaat dan om mondelinge en schriftelijke contacten, waarbij e-mail daar ook deel van uitmaakt. Dit geeft een indruk van de sociale aspecten in de samenwerking op het gebied van stedelijke vernieuwing, en vormt een element om configuraties te kunnen onderscheiden. In onderstaande tabel is de hoeveelheid interacties van de respondenten aangegeven.

Tabel 17: interacties van de respondenten

	Actor 1	Actor 2	Actor 3	Actor 4	Actor 5	Actor 6	Actor 7
Actor 1	-	dagelijks	wekelijks	wekelijks	maandelijks	wekelijks	dagelijks
Actor 2	dagelijks	-	wekelijks	dagelijks	dagelijks	maandelijks	maandelijks
Actor 3	wekelijks	wekelijks	-	wekelijks	maandelijks	maandelijks	< maandelijks
Actor 4	wekelijks	dagelijks	wekelijks	-	wekelijks	maandelijks	maandelijks
Actor 5	maandelijks	dagelijks	maandelijks	wekelijks	-	wekelijks	< maandelijks
Actor 6	wekelijks	maandelijks	maandelijks	maandelijks	wekelijks	-	wekelijks
Actor 7	dagelijks	wekelijks	< maandelijks	maandelijks	< maandelijks	wekelijks	-

	dagelijks: minimaal 2 tot 3 keer per week
	wekelijks: minimaal eens per 2 tot 3 weken
	maandelijks: minimaal eens per maand
	< maandelijks: minder dan eens per maand

Als tabel 17 nader wordt beschouwd, valt op dat een tweetal actoren, uit verschillende sectoren, dagelijks over en weer contact met elkaar heeft. Dat zijn de projectleider en de coördinator. Hoewel de assistent-projectleider en een beleidsadviseur van het Beleidsatelier SMD geen deel uitmaakten van de groep respondenten, is de inschatting dat zij ook behoren tot de groep van mensen die intensief contact met elkaar heeft over stedelijke vernieuwing.

Verder lijkt elke medewerker frequent (dagelijks) contact te hebben met collega's of leidinggevenden uit de eigen sector: de projectleider ISV met de adviseur volkshuisvesting en de coördinator ISV met het eigen afdelingshoofd en de wijkmanager. De leidinggevenden verschillen op het punt van de contacten met hun eigen medewerker (projectleider / coördinator). Waar het afdelingshoofd SMD dagelijks contact heeft met de coördinator ISV, heeft het afdelingshoofd SROB wekelijks contact met de projectleider ISV. Een reden daarvoor kan gelegen zijn in het gegeven dat de ene afdeling aanzienlijk minder medewerkers heeft dan de andere; voor het Beleidsatelier van SROB is ook nog een bureauhoofd aangesteld die tussen de medewerkers en het afdelingshoofd is gepositioneerd.

Het minst frequent contact is er over het algemeen met de adviseur volkshuisvesting. Dit komt doordat hij betrokken is bij gedeelten van de uitvoer van ISV en daarvoor een projectleidersrol vervult. Hij is echter in mindere mate betrokken bij de algehele visievorming op een leefgebied.

Op bestuurlijk niveau is er over het algemeen gezien wekelijks contact met de verschillende actoren. De coördinator, projectleider en wijkmanager vervullen hierin een belangrijke rol. Af en toe is er zelfs dagelijks contact, afhankelijk van de fase waarin een project zich bevindt.

Ten slotte is door alle respondenten aangegeven dat er wekelijks contact is met de woningcorporatie Wonen West-Brabant voor de wijk Gageldonk-West, zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau. Omdat deze actor niet tot de groep van respondenten behoort, is hij niet in de figuur meegenomen.

Werkelijkheidsdefinities verbonden

Waar alle respondenten het belang van beide dimensies inzien en verbaal erkennen, wordt het in de praktijk niet altijd zo uitgevoerd. Dit hangt samen met het gedeelte waar zij voor verantwoordelijk zijn in hun functie en hoe zij hun taakopvatting zien. Voor de meeste respondenten geldt dat zij zich meer verbonden voelen door hun kennis, plaats in de organisatie en verantwoordelijkheid die met de taak samenhangt, met het fysieke óf het sociale. Bij de projectleider en de coördinator is daarvoor ruimte: (bijna) 100% van hun werk is stedelijke vernieuwing en er is een onderlinge afhankelijkheid om de boot met het onderwerp stedelijke vernieuwing steeds weer goed van de kant af te krijgen. Dit vertaalt zich ook in de frequentie van de onderlinge contacten tussen die twee actoren.

Waar het gaat om het samenwerken en de opvatting dat dit meer oplevert dan de som der delen, dan moet dit juist gezocht worden bij de wijkmanager, het hoofd Beleidsatelier SMD en ook wel bij de wethouder. Kennelijk hangt dit element in de werkelijkheid van actoren niet (altijd) samen met de taakopvatting. Maar het is ook voorstelbaar dat de omvang van het onderzoek hierin een beperking oplevert. Echter, uitgaande van dit gegeven, zijn er in de breedte mogelijkheden aanwezig om het werken vanuit een integrale gedachte en manier uit te bouwen. Het feit dat de actoren met de bredere taakopvatting en de actoren met de overtuiging dat samenwerken rijkere oplossingen levert niet dezelfde zijn, zorgt er voor dat er wel een basis is om van elkaar te leren. De wethouder en de wijkmanager lijken hierin scharnierpunten: zij scoren bij alle werkelijkheidsdefinities die gericht zijn op het totaal, in plaats van de som der delen, een plus.

Configuraties

Als bovenstaande gegevens – de werkelijkheidsdefinities en de frequentie van de contacten – met elkaar gecombineerd worden, kunnen in de gemeente Bergen op Zoom drie configuraties voor stedelijke vernieuwing onderscheiden worden. De “SMD”, de “SROB” en de “sociaal-fysieke” configuratie. Een aantal respondenten is multiple geïnccludeerd, sommigen maken deel uit van één configuratie.

Tabel 18: mate van inclusie van de actoren in de configuraties

Actor	Configuratie SROB	Configuratie SMD	Configuratie Sociaal-fysiek
1	hoog	laag	middel
2	niet	hoog	middel
3	laag	middel	middel
4	laag	hoog	middel
5	niet	hoog	laag
6	hoog	niet	laag
7	hoog	niet	laag

De configuratie SMD

Tot deze configuratie behoren de coördinator ISV, de wijkmanager, het hoofd Beleidsatelier en de wethouder. Als gekeken wordt naar externe actoren dan zou je verwachten dat ook Wonen West-Brabant, scholen, de GGZ en politie tot deze configuratie toe kunnen treden.

Deze configuratie kan gekarakteriseerd worden door een sterke focus op onderwerpen die samenhangen met de oude sector, ook al wordt die bijna opgeheven. De contacten binnen die sector zijn goed te noemen en men weet elkaar prima te vinden. Men is mensgericht: het oplossen van sociaal-maatschappelijke problemen in een wijk heeft de focus, waarbij alle fysieke onderwerpen daaraan ondersteunend zijn. De benadering van problemen, die door mensen uit de configuratie SROB wordt toegepast, wordt nog wel eens als afstandelijk of technisch ervaren. Als contact wordt gelegd met mensen uit de fysieke pijler, treft men niet altijd de belangstelling voor de sociaal-maatschappelijke onderwerpen aan, die men hoopt aan te treffen. Dat zorgt wel eens voor wrijving of vermijdingsgedrag.

Het gegeven dat de portefeuillehouder voor stedelijke vernieuwing ook de Wmo behandelt, maakt dat op bestuurlijk niveau gemakkelijk contact wordt gelegd over dit onderwerp. Men heeft in mindere mate contact met de andere wethouder, die volkshuisvesting en wonen in zijn portefeuille heeft. Die interacties worden meestal overgelaten aan collega's van de configuratie SROB of beperken zich tot het ISV-breedoverleg.

“Ruimtelijke ontwikkeling wil zich moeilijk open stellen; ze zetten soms hun eigen ding door, terwijl de wijk wat anders wil. Een voorbeeld hiervan is dat er in een ISV-gebied te weinig voor kleine kinderen was. Zonder overleg met de bewoners is een parkeerplaats verwijderd en een speeltuin gemaakt. Toen stond de hele buurt op zijn kop... Uiteindelijk is besloten de hele boel op te ruimen en opnieuw te beginnen.”

Een belangrijke interactieregel in deze configuratie is betrokkenheid bij elkaar, bij mensen. Daarnaast heeft men last van het feit dat stedelijke vernieuwing in de sociale pijler later is opgestart dan in de fysieke pijler. Het gevoel is er dan, nog wel eens achter de zaken aan te lopen en maar snel aan te moeten schuiven. Men is op zoek naar een meer gelijkwaardige positie ten opzichte van de fysieke configuratie als het gaat om leiderschap in stedelijke vernieuwing.

Het verbindend vermogen in deze configuratie hangt samen met het mensgericht zijn van de actoren en het gegeven dat een aantal van de geïncludeerden tevens is geïncludeerd in de

configuratie sociaal-fysiek. De bereidheid om de verbinding te leggen met andere dimensies is zeker aanwezig en wordt in de praktijk ook gedaan. Maar als het gaat om de beloning, dan is dat vaak nog voor het deel dat in de eigen configuratie (sector) is gemaakt en niet voor het geheel. Een voordeel is dat een groot gedeelte van de respondenten dat deel uitmaakt van deze configuratie, ook in een bepaalde mate geïnccludeerd is in de hybride configuratie sociaal-fysiek.

De configuratie SROB

De projectleider, het hoofd Ruimtelijke Ontwikkeling en de adviseur Volkshuisvesting maken deel uit van deze configuratie. Vermoedelijk geldt dat ook voor de assistent-projectleider en het hoofd Openbare Ruimte die actor is bij het ISV-breed overleg. Externe partners als de drie woningcorporaties en mogelijke ontwikkelaars zouden toe kunnen treden tot deze configuratie.

In deze configuratie is men overtuigd van het eigen kunnen en de ervaring met projectmatig werken. Men is er trots op dat het gelukt is om collega's uit de sociaal-maatschappelijke configuratie mee te krijgen bij de verbetering van verschillende wijken in Bergen op Zoom. Dat is niet vanzelf gegaan en heeft veel inspanning gekost.

Men merkt een duidelijk verschil in denk- en werkwijze tussen de sociale en fysieke pijler. In extremo kan het omschreven worden als *“de geitenwollen sokken van SMD, versus de botte boeren van SROB”*. Toen in eerste instantie contact werd gelegd met SMD werd men niet altijd met open armen ontvangen, in tegendeel zelfs; de sectordirecteur gaf afwijzende signalen en bij het contact leggen met een afdeling kreeg een actor het gevoel *“alsof hij in Noord-Ierland terecht was gekomen”*. Dit heeft ze er echter niet van weerhouden om door te zetten in de samenwerking. Toch blijft de kennis voornamelijk gericht op de fysieke elementen van stedelijke vernieuwing en laat men sociaal-maatschappelijke kennis en contacten over aan SMD.

Als interactieregel geldt hier dat nieuwe zaken gestructureerd via een projectmatige wijze worden opgepakt. Daarbij wordt een analyse gemaakt van de actoren die in ieder geval betrokken moeten worden: als dat mensen van SMD zijn dan worden zij ook uitgenodigd, maar bij voorkeur wordt het primaat bij SROB gehouden. Contacten met sociale externe actoren worden overgelaten aan collega's van SMD.

Net als bij de configuratie SMD geldt hier dat men door de sterke oriëntatie op de onderwerpen van de eigen sector, zich deels verantwoordelijk voelt voor het geheel waaraan men een bijdrage levert. De beloning geldt voor het beperkte deel.

Het verbindend vermogen van deze configuratie is in de loop van de tijd toegenomen doordat een van de actoren een sterke verbinding heeft weten te maken met actoren uit de configuratie SMD. Goed voorbeeld, doet goed volgen (in de eigen configuratie) is het spreekwoord dat hier van toepassing is. Maar de oriëntatie is voornamelijk projectgericht: een bepaald resultaat moet gehaald worden en daarvoor heb je verschillende spelers nodig.

De configuratie sociaal-fysiek

Deze configuratie wordt onder andere gevormd door de projectleider, de coördinator, de wethouder en de wijkmanager. De assistent-projectleider kan met een grote mate van waarschijnlijkheid ook tot deze configuratie gerekend worden. Woningcorporatie Wonen West-Brabant maakt vermoedelijk als externe partner deel uit van deze configuratie.

Karakteristiek voor deze configuratie is dat hij redelijk jong is. De actoren die hierin geïnccludeerd zijn, zijn er van overtuigd dat ze elkaar nodig hebben om stedelijke vernieuwing tot goede resultaten te leiden. Hoewel men niet altijd thuis is op elkaars vakgebied, respecteert men elkaars professionaliteit en probeert men daar ook ruimte voor te geven. Dat lukt nog niet altijd omdat je moet wennen aan elkaars manier van werken. Bewust is er voor gekozen om in het projectenboek Gageldonk-West te starten met sociaal-maatschappelijke projecten en die te laten volgen door fysieke projecten; dat is juist andersom ten opzichte van eerdere projectenboeken waarin gestart werd met fysieke maatregelen.

Het doel van deze configuratie is om meer medewerkers inzicht te geven in de brede aanpak van stedelijke vernieuwing en mensen daarvoor ook te interesseren: het werken aan stedelijke vernieuwing doet er toe.

Omdat dit een jonge configuratie is, zijn de actoren geen van allen hoog geïnccludeerd. Het sectorgevoel is net aan het losweken en maakt plaats voor een gevoel deel uit te maken van een belanghebbend project. Belangrijke interactieregel is het tijdig betrekken van elkaar bij relevante documenten en overleggen voor ISV. Daarnaast wordt getracht om ISV breder in de organisatie weg te zetten, bijvoorbeeld bij de afdeling Openbare Ruimte en de afdeling Sociale Zaken.

Het is echter maar de vraag of successen in deze configuratie als gezamenlijke successen van sociaal en fysiek worden ervaren. Slechts een deel van de actoren vindt dat samenwerken aan stedelijke vernieuwing met verschillende disciplines voor creatieve oplossingen zorgt, die je niet alleen had kunnen verzinnen.

Hoewel er dus zowel actoren met een brede taakopvatting als, actoren met de opvatting dat het geheel meer is dan de som der delen, deel uitmaken van deze configuratie, kan niet gesproken worden van een configuratie waarin het verbindend vermogen zo breed is als dat van een programmatische oriëntatie.

“Je moet goed kunnen schakelen. Gesprekspartner zijn, vertellen hoe het moet, partijen bij elkaar brengen, stimuleren of je mond houden. Steeds moet je afwegen welke houding toepasbaar is.”

1.4.2 Governance capacity

Het gegeven dat niet alle actoren zijn geïnccludeerd in de configuratie sociaal-fysiek geeft aan dat er grenzen in de organisatie zijn. Het begrip governance capacity kan helpen om te bepalen of er voldoende capaciteit in de organisatie is om die grenzen te overwinnen.

De individuele capaciteit van de respondenten verschilt per persoon. Enkelen hebben letterlijk aangegeven dat het werken aan stedelijke vernieuwing leuk is omdat het leidt tot creatievere oplossingen, omdat je met meer partijen aan tafel zit. Bijna allen zijn ze zich er van bewust dat je afhankelijk bent van anderen om de wijkaanpak te laten slagen. Daarbij zijn de bewoners door de helft van de respondenten als belangrijkste (externe) actor genoemd. Met name het leren hoe je het best met bewoners in een proces van wijkaanpak kunt omgaan kwam daarbij aan de orde. Duidelijk communiceren door doelstellingen en marges aan te geven, proberen hun taal te spreken en niet de illusie hebben dat als je ze carte blanche geeft, ze daar ook tevreden mee zullen zijn. Eén respondent gaf als suggestie om als het ware te infiltreren in de wijk: als

ambtenaar in de wijk gaan wonen zodat je weet wat er speelt en hoe het is om in die leefomgeving te wonen.

De contacten die men heeft op het gebied van stedelijke vernieuwing worden door de meesten gewaardeerd als belangrijk. Ook hier wordt gewezen op de afhankelijkheid: “Wie weet het nu eigenlijk allemaal? We weten allemaal een beetje.” Het open staan voor andermans mening is door een paar respondenten genoemd, maar in de praktijk blijkt het lastig om een goede afweging te maken tussen het “algemeen belang” dat de gemeente behartigt en het belang dat veel verschillende andere actoren behartigen. Het behendig hiermee om gaan, vraagt veel vaardigheden die niet bij iedereen aanwezig zijn. Een respondent gaf op dit punt aan een klus binnen stedelijke vernieuwing een keer afgehouden te hebben omdat het niet aansloot op de aanwezige vaardigheden: een moedige keuze.

In relationeel opzicht is er verschillende malen op gewezen dat de samenwerking met Wonen West-Brabant soms stroef verloopt. Een enkeling noemt het zelfs een “onderling wantrouwen”. Daarnaast levert de samenwerking tussen medewerkers van stedelijke vernieuwing wel eens onderlinge wrijving op, door verschillende manieren van werken, communiceren en denken. Net zoals je bij externe partijen zult moeten verplaatsen in hun standpunt voordat je je eigen standpunt kunt gaan uitdragen, geldt dat ook voor de interne samenwerking. Luisteren en dan pas reageren lijkt daarbij een belangrijke vaardigheid te zijn.

De organisatorische capaciteit is in ontwikkeling. De gemeente Bergen op Zoom wil zich tot een netwerkorganisatie ontwikkelen en richt daartoe meer horizontale werkverbanden in: projecten en programma's. Die projecten en programma's worden ook bemenst door externe partijen als verwacht wordt dat dit relevant is. Zover is het echter nog niet: een aantal medewerkers heeft ervaring met projectmatig werken en de eerste stappen met programmatisch werken worden gezet.

De organisatie van ISV is beperkt extern gericht: de belangrijkste woningcorporatie(s) en zorgorganisaties zijn betrokken, maar de configuratie SMD houdt men name vanuit een subsidierelatie contacten met de zorgorganisaties en de configuratie SROB is voornamelijk gericht op de woningcorporaties en laat de contacten met de “zachte” organisaties over aan SMD.

Op de vraag of samenwerking danwel over het muurtje kijken wordt gestimuleerd, wordt door de meeste respondenten overwegend neutraal gereageerd. Leidinggevend en lijken het wel belangrijk te vinden dat integraal wordt samengewerkt, maar veel voorbeelden van aanmoediging zijn niet genoemd. Men verwacht eerder dat er gereageerd wordt als zaken niet integraal zouden worden opgepakt (reactief). Wat inspirerend werkt zijn gezamenlijke wijkbezoeken per fiets of een bezoek aan de wijk Roombeek in Enschede.

De optelsom om te komen tot de mate van governance capacity is niet gemakkelijk te maken aan de hand van bovenstaande kwalitatieve gegevens. Wel kan gesteld worden dat de gemeente Bergen op Zoom én de organisatie van ISV daarbinnen nog niet zo extern gericht zijn dat met alle partijen vertrouwen is ontstaan, waardoor de collectieve actie centraal staat: in kleine stappen wordt vooruitgang geboekt, maar soms blijft het bij de uitwisseling van informatie. Die informatie stroomt niet vrij door het netwerk van actoren, maar wordt bewust wel of niet gedeeld. In de organisatie is er ruimte om te leren en fouten te maken en respondenten hebben ook aangegeven allemaal geleerd te hebben van het werken voor stedelijke vernieuwing.

Er zijn intern ook nog steeds wel belemmeringen om over de grenzen van de eigen sociale of fysieke discipline te stappen. Dat zit in beperkte vakinhoudelijke kennis van de andere

discipline, maar ook in het gegeven dat het sectorgevoel van SMD en SROB nog deels aanwezig is: het zijn mensen met verschillende denkwijzen.

“Integraal werken wordt met de mond beleden. De bereidheid is er wel, maar ieder heeft zo zijn eigen beeld bij integraal werken...

Daarnaast moet je de tegenspelers van de portefeuillehouder tevreden houden. Je moet ze dus allemaal op tijd informeren. In het verleden toen wethouder X portefeuillehouder was, en ik bij wethouder Y aan tafel zat, was X verontwaardigd. Het begint dus al op bestuurlijk niveau.”

1.4.3 De staat van het integrerend vermogen

Als gekeken wordt naar de organisatieontwikkeling waarin de gemeente Bergen op Zoom zich bevindt, dan zijn de mogelijkheden om programmatisch te gaan werken in aanleg aanwezig. De sectoren worden opgeheven waardoor deze kokers langzamerhand gaan verdwijnen. Gevaar is wel dat daar de kokers van de negen afdelingen voor in de plaats komen. Verder is gestart met een tweetal programma's, waardoor enerzijds deze vorm van werken al in gang gezet wordt en anderzijds op dat vlak ook al resultaten kunnen worden geboekt.

Een programma “leefbaarheid” is op verschillende niveaus als optie genoemd om te starten wanneer het nieuwe college in 2010 is aangetreden. Het gegeven dat er een groeiende configuratie sociaal-fysiek is waarin een paar mensen met een programmatische oriëntatie deelnemen, maakt het gemakkelijker om een draagvlak op ambtelijk niveau te vinden voor een dergelijk programma. Toch zijn er nog verschillende verwachtingen of beelden van een programma “leefbaarheid” onder de respondenten. Een respondent gaf aan, verwacht te hebben dat een programma op operationeel niveau zou gaan lopen, terwijl het nu meer op het niveau van het managementteam lijkt te zijn getrokken.

Een ander wees er op dat het nu nog lastig te bepalen is of programmatisch werken helpt voor stedelijke vernieuwing. Er zijn nog geen voorbeelden beschikbaar, waardoor een helder antwoord ook nog niet te geven is. “Als het maar geen ingewikkeld labirint wordt”, gaf weer een andere respondent aan. Een goede afbakening van wat wel en wat niet bij een programma behoort is kennelijk van belang. Leefbaarheid is een ander begrip dan stedelijke vernieuwing en omvat dus ook meer dan de lopende projecten op dat gebied. Daarbij moeten taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden goed in beeld worden gebracht. Op dat punt is het nu, in de projectmatige aanpak, soms ook nog niet duidelijk: er is geen document terug gevonden waarin die drie elementen zijn beschreven voor bijvoorbeeld de projectleider en de coördinator. Als er een programmamanager komt die een programma “leefbaarheid” gaat aansturen, zal er (nog meer) behoefte zijn aan een heldere rolverdeling.

Op bestuurlijk niveau lijkt er draagvlak voor een programmatische aanpak; het college heeft ingestemd met de ontwikkeling die de organisatie is ingeslagen en programmatisch werken maakt daar deel van uit. Uit de interviews en documentonderzoek is echter wel gebleken dat de bestuurlijke component niet altijd aansluit bij de manier van werken in de ambtelijke organisatie. Een integrale ambtelijke voorbereiding is geen garantie voor een integrale bestuurlijke aanpak. De knip die in portefeuilles van wethouders is gemaakt en het feit dat de meeste wethouders willen laten zien wat ze bereikt hebben binnen die eigen portefeuille, zorgt

er voor dat er soms langs de klippen gelaveerd moet worden. Zowel door bestuurders, als door ambtenaren. Voor ambtenaren is het daarbij van belang om in contact te blijven met zowel de portefeuillehouder, als met andere wethouders aan wiens portefeuille onderwerpen raken.

1.5 Conclusies

De organisatie van de gemeente Bergen op Zoom heeft sinds 2008 een ontwikkeling in gang gezet, waarin meer horizontale werkverbanden mogelijk zijn. Daarmee beoogt men om maatschappelijke problemen integraal het hoofd te bieden. Dit gebeurt door twee manieren van werken: projectmatig en programmatisch. Met projectmatig werken is al ervaring opgedaan in stedelijke vernieuwing.

Stedelijke vernieuwing heeft een verbreding in personeelsbezetting en scope doorgemaakt. Waar eerst één persoon vanuit de fysieke pijler werkte aan de wijkvraagstukken en daarvoor collega's vanuit zijn eigen sector om advies vroeg, is het nu ook uitgezet naar de sociale pijler. Op beide gebieden houden zich nu meerdere mensen met projecten op het gebied van stedelijke vernieuwing bezig. Als trekkers van de wijkaanpak fungeren de projectleider ISV uit de fysieke pijler, en de coördinator ISV uit de sociaal-maatschappelijke pijler. Hoewel ze beiden gelijkwaardig willen optrekken, zijn ze dat niet. Er is een hiërarchische verhouding van de projectleider richting de coördinator. De projectleider is budgethouder, maar dit budget gaat niet over sociaal-maatschappelijke aangelegenheden. De coördinator beschikt niet over een budget, maar moet dit bij elkaar zien te krijgen voor de sociaal-maatschappelijke projecten van ISV. Daarnaast lopen de meeste documenten die aan het bestuur worden aangeboden via de projectleider. Daarbij is het opvallend dat de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van noch de projectleider, noch de coördinator of andere projectleden zijn vastgelegd.

Via het ISV-breedoverleg worden zaken op het snijvlak van het ambtelijk apparaat en het bestuur besproken. Dit overleg werkt als scharnier tussen die twee werelden en zorgt er voor dat de betrokken wethouders enerzijds tijdig geïnformeerd kunnen worden, anderzijds hun visie kunnen geven op ontwikkelingen. De verbinding die hier gemaakt wordt tussen de sociale en fysieke dimensie werkt niet altijd optimaal door de frequente afwezigheid van actoren.

Verder worden de hiërarchische sturing en de gelijkwaardigheid van partijen – de bureaucratie versus de adhocratie – beiden in dit overleg toegepast. Kennelijk bevinden de actoren zich in een proces om tot meer horizontale werkverbanden te komen, waarbij los van de lijnorganisatie in een netwerk van verschillende actoren wordt gewerkt.

Als ten slotte nog naar de betrokken actoren wordt gekeken, dan wordt de rol van de raad gemist in het verhaal van stedelijke vernieuwing. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het gegeven dat het MOP, inclusief financiële kaders, is goedgekeurd waarna het college moet gaan uitvoeren. Dit neemt echter niet weg dat stedelijke vernieuwing in de vorm van de wijkaanpak interessant zou kunnen zijn voor de politieke agenda.

De werk- en denkwijze van de actoren uit de fysieke en sociale pijler zijn ontrafeld aan de hand van de configuratietheorie. Daarbij zijn drie configuraties onderscheiden, waarbij de respondenten verschillend geïnccludeerd zijn. De projectleider, coördinator, de wethouder en de wijkmanager, zitten in de configuratie sociaal-fysiek, maar zijn daarnaast ook nog geïnccludeerd in de configuratie van (de sector) SROB of SMD.

Samenwerken is makkelijker gezegd dan gedaan. Alle betrokkenen, hebben de intentie om integraal zaken op te pakken, maar niet allemaal hebben ze daarbij dezelfde aanpak. Aan de

actoren in de configuratie sociaal-fysiek wordt nog getrokken door de andere twee configuraties (en wellicht ook nog niet onderzochte configuraties). Hierdoor komt het belang van de integrale en gezamenlijke aanpak nog wel eens op de tweede plaats, ten gunste van een van de twee pijlers. Dit vertaalt zich in de aanwezige capaciteit: de collectieve actie kan nog niet altijd van de grond komen omdat men zowel op individueel niveau, als op organisatorisch niveau beperkt extern gericht is. Men is meer op de externe actoren gericht die bij de eigen configuratie horen. Daarnaast zijn er mogelijkheden voor leidinggevendenden om zelf en richting hun medewerkers te stimuleren om open te staan voor andere meningen en gezamenlijk tot standpuntvorming te komen. Om vertrouwen te kunnen laten ontstaan is het nodig dat je elkaars mening leert begrijpen en respecteren; dat vereist een open houding en bij inertie, zoals bij de woningcorporatie is ontstaan, een interventie op het gebied van het sociale of het cognitieve vlak.

Als de organisatie van stedelijke vernieuwing en de configuraties aan elkaar verbonden worden, dan valt daarbij op dat er een kleine groep actoren is die een programmatische oriëntatie heeft. Grotendeels wordt nog gewerkt en gedacht vanuit de projectmatige aanpak, waarbij resultaten gehaald moeten worden. Daarin is iedereen verantwoordelijk voor een deel van het geheel en voelt niet iedereen zich verbonden met dat geheel.

De configuratie sociaal-fysiek kan een goede basis vormen om de programmatische aanpak verder vorm te geven, niet alleen als instrument zoals Cor & Wijnen dat introduceren, maar ook als intrinsieke overtuiging om gezamenlijk doelstellingen te halen. Die configuratie bestaat immers uit mensen die in de structuur en werkwijze de bruggen al geslagen hebben en uit mensen die vanuit die intrinsieke overtuiging denken.

CASE 2: gemeente Oosterhout

2.1 Introductie van de case

In het collegeakkoord van 2006 van Oosterhout is een zestal ambities terug te vinden. Dat zijn:

1. Meer en betaalbaar bouwen, zowel voor ouderen als voor starters op de woningmarkt.
2. Een schone, hele en veilige woonomgeving met een groen karakter.
3. Een goede bereikbaarheid, op de korte en op de lange termijn.
4. Een baan voor iedereen die kan werken en een solide vangnet voor wie dat niet (meer) kan.
5. Sociaal-culturele voorzieningen voor alle categorieën inwoners.
6. Meer betrokkenheid van en verantwoordelijkheid voor de burgers van onze stad.

Deze ambities vormen een mooi afgewogen geheel, waarbij sprake is van een gelijkwaardige verdeling tussen fysieke aandachtspunten en sociaal-maatschappelijke.

Dit wordt teruggevonden in het MOP Stedelijke vernieuwing 2005-2009. Vanuit de Stadsvisie-Plus wordt aandacht besteed aan het wonen, maar daarbij wordt direct ook ingegaan op de verschillende doelgroepen die in de huizen kunnen wonen; ouderen hebben anderen behoeften dan gezinnen of jongeren. Daarnaast krijgt het beheer van de openbare ruimte en de wens om te kunnen beschikken over een breed scala aan cultuurvoorzieningen een plaats in het MOP. Een zogenaamd Huis voor Cultuur in het Santrijgebied, waarin verschillende cultuuraanbieders samenwerken om de Oosterhouters te inspireren en te entertainen was een van de ontwikkelwensen die gerealiseerd gaat worden. Ten slotte is de samenwerking met bewoners, de woningcorporatie Cires, politie, welzijnsinstelling Merites (tegenwoordig: SurPlus) en zorginstellingen een belangrijke voorwaarde om tot een leefbare en veilige (woon)omgeving te kunnen komen. De laatste jaren is geïnvesteerd in bijvoorbeeld een Politiekeurmerk Veilig Wonen om hieraan een bijdrage te leveren.

Slotjes-Midden



Bron: BN/De Stem, 17 maart 2009

Half jaren '90 van de vorige eeuw werd in de wijk Slotjes-Midden in Oosterhout een buurtvereniging opgericht die wilde voorkomen dat de wijk verloederde.

Slotjes-Midden zou dé ISV-wijk van Oosterhout moeten worden.

In 2000 is een buurtvisie opgesteld en na diverse stedenbouwkundige studies en bijeenkomsten in de wijk met bewoners, is in 2005 een stedenbouwkundig plan voor Slotjes-Midden door de raad vastgesteld. Inmiddels was de eerste ISV-periode echter al wel verstreken, zonder dat de middelen in de wijk waren geïnvesteerd.

De wijk kenmerkt zich door een redelijk ruime en groene opbouw, met veel eengezinswoningen en basiswinkelvoorzieningen in de buurt. Er wonen relatief veel ouderen en mensen tussen de 20-34 jaar. Daarnaast wonen er veel mensen zonder (betaald) werk en bewoners van Turkse en Marokkaanse afkomst. Uit de veiligheidsmonitor blijkt dat de bewoners vinden dat de sociale veiligheid in de wijk te wensen overlaat.

De eerste woningen zijn in 2008 gesloopt en rond het terrein zijn schuttingen gebouwd die van graffiti zijn voorzien door jongeren uit de wijk.

Door de trage planvorming en diverse wettelijke procedures voor Slotjes-Midden is het onvoldoende gelukt om deze wijk tot boegbeeld van ISV te maken. Uiteindelijk concurreerden andere projecten en lijnactiviteiten met ISV, en is het onderwerp op de achtergrond geraakt.

Woonzorgzone Oosterheide

Oosterheide, gelegen in het zuiden van de gemeente, was de eerste grote uitbreidingswijk van Oosterhout, gebouwd in de jaren '60 en '70. De wijk is zeer ruim opgezet en heeft volop groen. In de loop der jaren zijn er allerlei voorzieningen gekomen in de wijk, zoals winkels, basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs, huisartsencentra, een zwembad en verschillende sportvoorzieningen.

Cires, de woningcorporatie, verhuurt ruim 1800 woningen in Oosterheide. Voor het merendeel zijn dit eengezinswoningen, maar de wijk kent ook een behoorlijk aantal seniorenwoningen. Deze zijn meestal gevestigd in flats of appartementencomplexen. De oudere flats zijn in de loop der jaren grondig gerenoveerd en opgeknapt.

Een aanzienlijk deel van de ISV-middelen is ingezet om te komen tot een woonservicezone in deze wijk. Dat is samen met partners van buiten en vertegenwoordigers uit de fysieke en sociale pijler van de gemeente opgepakt. Via een zestal projecten is getracht te werken aan het verbeteren van de leefbaarheid en het schenken van aandacht aan de inrichting van voorzieningen in de wijk.

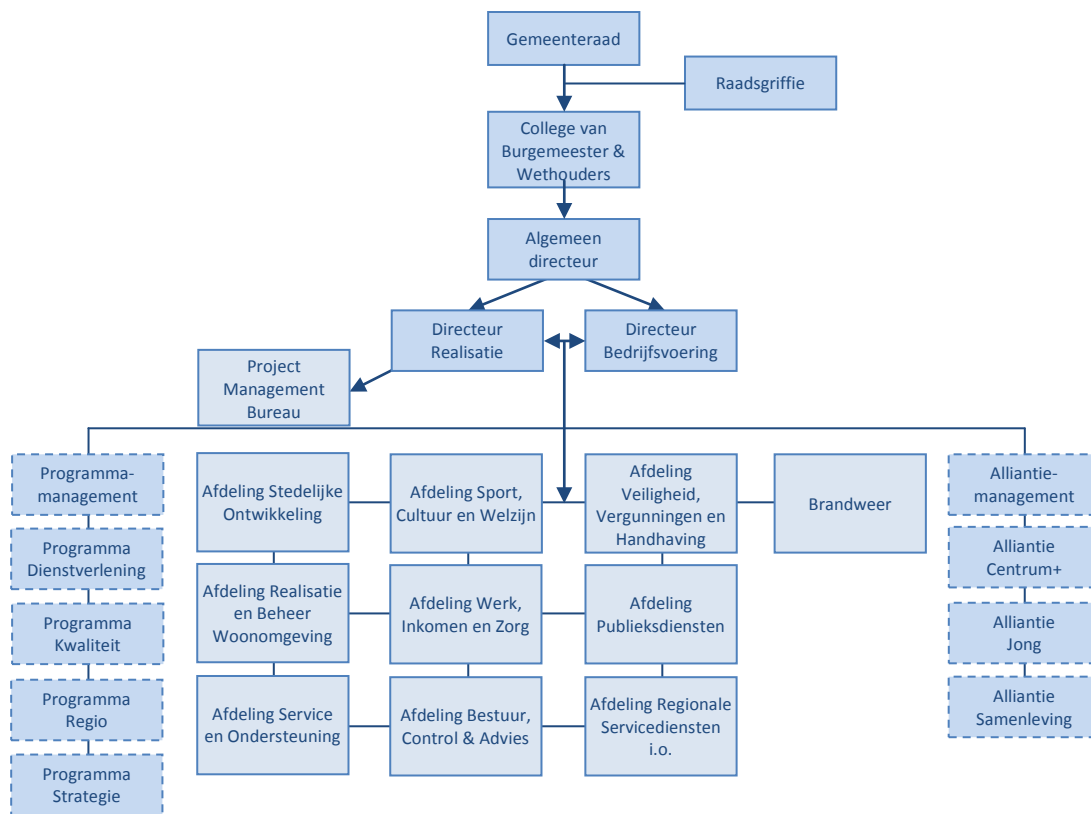
In augustus 2008 is de balans van het project opgemaakt. Hoewel het belangrijkste project niet gerealiseerd kon worden, de realisatie van een multifunctionele accommodatie in het centrum, is een aantal andere projecten wel uitgevoerd.

2.2 De organisatie

2.2.1 Allianties en zelfsturing

In 2006 is besloten tot een doorontwikkeling van de organisatie van de gemeente Oosterhout. De aanleiding daarvan was gelegen in de wens om de stad meer centraal te stellen. Waar in 2001 de behoefte van de organisatie lag in de beheersing van de interne organisatie, wilde men later meer de nadruk gaan leggen op het verwezenlijken van ambities van en voor de stad, door beter in verbinding te treden met die stad.

Via een proces waarin de fases beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming zijn doorlopen, waarbij vooral in de eerste fase ook medewerkers en extern betrokkenen hebben geparticipeerd, is men gekomen tot het organisatiemodel zoals dit op de volgende pagina wordt weergegeven.



Model 11: organogram gemeente Oosterhout

In dit model is een aantal organiseerprincipes dat in de besluitvorming over de organisatieontwikkeling naar voren kwam, verwerkt. Wat opvalt zijn de elementen met stippellijnen: de programma's en allianties. Beide vormen manieren van werken die dwars door de organisatie heen gaan en waarbij de betrokkenen steeds kunnen variëren. Een vorm van horizontaal werken naast de lijnorganisatie, waarbij de programma's gericht zijn op (verbetering van) de interne organisatie en de allianties juist op de buitenwereld. Voor de allianties zijn alliantiemangers benoemd. Aanvankelijk zouden zij na 2010 weer terug gaan in de lijnorganisatie, maar vanwege de tevredenheid van de organisatie en de maatschappelijke partners en burgers wordt deze manier van werken doorgezet.

In tegenstelling tot de alliantiemangers, voeren de programmamangers naast hun programma ook nog de leiding over een van de afdelingen van de gemeente Oosterhout.

Met het alliantie management beoogt Oosterhout in te zetten op drie belangrijke thema's: het centrum van de stad, jongeren en de samenleving. Daarbij is de alliantiemanager het aanspreekpunt voor de speerpunten waarop is ingezet voor zowel burgers als medewerkers in de organisatie van de gemeente. Een belangrijk element dat benadrukt wordt is dat dit niet de eigen verantwoordelijkheid van de Oosterhouters kan wegnemen. In een samenspel tussen de gemeente en bedrijven, bewoners en betrokkenen worden in de alliantie Centrum+, zaken als een Keurmerk veilig ondernemen, het schoonhouden van de winkelstraten en het uitgaansgebied gerealiseerd. De gemeente wil optreden als een van de partners in de maatschappij en niet (alleen maar) zelf de oplossingen verzinnen voor vraagstukken.

De alliantie Samenleving is kleiner van opzet dan die voor Centrum+. Het programmaplan is kort en geeft aan dat de alliantie zich richt op het stimuleren van nieuwe initiatiefnemers om samen met ervaren ondernemers/vrijwilligers het initiatief te verwezenlijken. Daartoe is een

“ideeënfabriek” opgezet waar initiatiefnemers terecht kunnen. Het vormen van verbindingen tussen overheid, bedrijfsleven, verenigingen en organisaties staat centraal voor de alliantie-manager.

Wat opvalt bij de allianties Centrum+ en Samenleven is dat vooral het snel boeken van zichtbare resultaten van belang wordt geacht. Het college heeft bewust ingestoken op een aantal thema's die ze van belang acht voor Oosterhout: het centrum van de stad, de jeugd (heeft de toekomst) en innovatie en ondersteuning op het gebied van verenigingen en organisaties. Daarmee wordt aan een aantal andere zaken minder belang gehecht, maar dat is uiteraard het resultaat van de keuze die is gemaakt.

De allianties hebben eigenschappen van een taskforce en liaisonpositie zoals beschreven door Mintzberg (2006) bij de verbindingsmiddelen. Een taskforce omdat gezamenlijk met anderen gewerkt wordt aan een thema, waarbij er in ieder geval voor Centrum+ sprake is van een stuurgroep. Een liaisonpositie omdat de alliantie-manager “het binnen en buiten”, gezien vanuit de positie van de gemeente, tracht te verknopen en daarin werkzaamheden en contacten coördineert.

Projectmatig werken

Als verder gekeken wordt naar de structuur, dan valt op dat een projectmanagementbureau is opgezet, als aparte afdeling ten opzichte van de andere lijnafdelingen. Deze afdeling levert projectmanagers voor grote, complexe projecten, die voornamelijk fysiek georiënteerd zijn, maar soms ook sociaal-maatschappelijke elementen bevatten. Een voorbeeld van een project met beide componenten zijn de IDOP's.

Daarnaast wordt gestimuleerd dat door de hele organisatie heen projectmatig wordt gewerkt. Hiermee wil de organisatie bewerkstelligen dat het projectmatig werken vaker wordt toegepast, waardoor de organisatiestructuur niets steeds hoeft te worden aangepast als complexe vragen uit de samenleving komen. Alle medewerkers van de gemeente hebben ook de gelegenheid gekregen om een training projectmatig werken te volgen om voorbereid te zijn op het werken in multidisciplinaire werkvormen, naast de lijnactiviteiten.

Integraal (samen)werken

Het organogram geeft aan dat de werkzaamheden naar discipline gegroepeerd zijn, waarbij beleid en uitvoering zo veel mogelijk bij elkaar blijven. Tegelijkertijd is men zich er van bewust dat dit vraagt om een goede afstemming tussen afdelingen onderdeling. In de “Organiseerprincipes” (2007) wordt benadrukt dat samenwerken een manier van werken is die past in de organisatie. De structuur is een hulpmiddel, maar de houding en het gedrag van mensen bepaalt volgens dit document het succes van de organisatie. Of dit in de praktijk ook zo werkt, zal in de loop van de casebeschrijving naar voren komen.

2.3 De organisatie van stedelijke vernieuwing

Het MOP 2005-2009 geeft de kaders van het gemeentelijk beleid aan op bijna alle disciplines: wonen, welzijn, zorg, geluid, bodem en veiligheid. Het MOP2 bevat geen nieuw beleid, maar geeft een (volledig) beeld van het bestaande beleid waaraan men de ISV2-gelden wil besteden. Een discipline die nog ontbreekt is economische/sociale zaken; het verbeteren van de inkomenspositie en participatiegraad van bewoners.

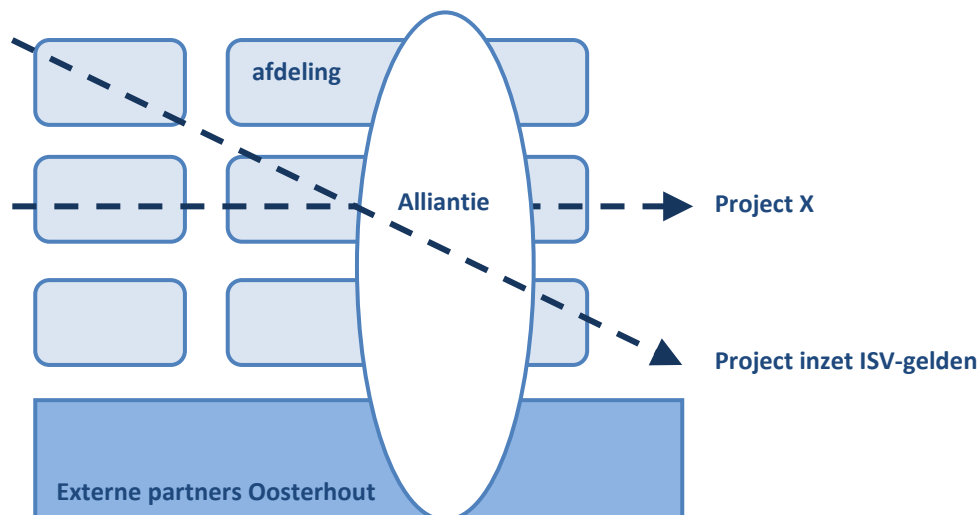
2.3.1 Projectmatig en via de lijnorganisatie

Er is gekozen voor een projectmatige aanpak van de inzet van de ISV-middelen in Oosterhout. Het projectleiderschap is in handen van een planeconoom van de afdeling Bestuur, Control & Advies. Zij was eerder als financieel adviseur betrokken bij de voormalige afdeling Bouwen en Wonen en daardoor bekend met de fysieke elementen van stedelijke ontwikkeling.

Via projectgroepen die wisselend van samenstelling zijn en waarbij sociaal-maatschappelijk en fysiek zijn vertegenwoordigd, wordt op ad hoc basis vergaderd over de stand van zaken met betrekking tot afspraken die steeds zijn gemaakt. Daarbij is de projectleider verantwoordelijk voor de rapportage van de resultaten aan het college van b&w en het zoeken naar mogelijkheden voor de inzet van ISV-gelden.

Overigens lopen er ook lijnactiviteiten en projecten waar ISV-middelen aan besteed worden, waarbij de projectleider ISV participant is in een projectgroep, in de vorm van financieel adviseur.

Op bestuurlijk niveau heeft de projectleider eens per maand overleg met de verantwoordelijk wethouder over de inzet van de middelen voor ISV.



Model 12: de verhouding tussen de lijnorganisatie, project ISV en een alliantie.

Model 12 geeft (in theorie) de relaties tussen en plaatsen aan van het ISV-project, andere projecten, allianties en lijnactiviteiten van afdelingen.

Hoewel er allianties Samenleven en Centrum+ zijn, is er geen verbinding gevonden tussen de allianties en de verschillende activiteiten die in het kader van stedelijke vernieuwing worden uitgevoerd. Dit zou je eigenlijk wel verwachten gezien de brede insteek van ISV en het doel dat de allianties dienen. Geen van de respondenten kon aangeven wat de alliantie Samenleven exact inhoudt en waar de verbindingen tussen de activiteiten van de alliantie en stedelijke vernieuwing zitten. Ook de verbinding met de lijnorganisatie is niet teruggevonden. Dit laatste geldt overigens niet voor de allianties Centrum+ en Jong; daar wordt wel een koppeling gemaakt met de werkzaamheden van bijvoorbeeld de clusters welzijn en integrale veiligheid.

Wel zo goed wonen, Oosterheide

De samenwerkingsvorm die toegepast is bij de realisatie van de woonservicezone in Oosterheide, heeft kenmerken van een programmatische aanpak. Het overkoepelende doel is gericht op de verbetering van de leefbaarheid in de wijk, waarbij gekeken wordt naar een breed pallet van aandachtspunten (fysiek en sociaal-maatschappelijk). Via zes deelprojecten is gewerkt aan de openbare ruimte, het sociale klimaat, wonen, clusters van voorzieningen, informatie en advies over de Wmo en welzijn. Een meerderheid van de deelprojecten is getrokken door externe partners⁶. Daarbij was de gemeente een van de deelnemende partners en is een aantal posities bewust door de fysieke pijler ingevuld, met het oog op een kruisbestuiving omdat het een meer sociaal-maatschappelijk project betrof.

Waar het ging om de inrichting van de advies- en informatiefunctie voor de Wmo, is aangehaakt bij het gemeentelijk beleid. Op die manier is een mix van verschillende samenwerkingsverbanden ontstaan, die soms grotendeels extern werden ingevuld, soms juist meer door de gemeente zijn vormgegeven.

Van programma- naar projectgemeente

In de loop van 2009 heeft Oosterhout er voor gekozen om in de volgende ISV-periode geen programmagemeente meer te zijn, maar een projectgemeente. Een programma richt zich op meerdere samenhangende doelen, terwijl een project is gericht op realisatie van slechts één doel. De redenen die hiervoor worden aangevoerd zijn de administratieve lasten vanwege de provincie, het hoge ambitieniveau van de eigen gemeente dat moeilijk waar te maken is en de trage planuitvoering in bijvoorbeeld Slotjes-Midden.

Op het gebied van geluid heeft de gemeente nog niets van de ambities kunnen uitvoeren en in Slotjes-Midden zijn de eerste woningen onlangs gesloopt, terwijl men in de eerste ISV-periode al wilde bouwen.

Toch is tijdens het onderzoek niet de indruk gerezen dat stedelijke vernieuwing in Oosterhout niet uit de verf is gekomen. De organisatie heeft behoorlijk wat ervaring met projectmatig werken gekregen en bij diverse projectgroepen is de capaciteit ontstaan om over de grenzen van de eigen discipline heen te kijken. Maar dit zijn uiteraard andere effecten, dan degene die men in eerste instantie beoogde met ISV. Als vervolgens gekeken wordt naar de effecten in de stad, dan valt op dat op veel verschillende plaatsen wordt gewerkt aan herstructurering en stedelijke vernieuwing, maar dat is wellicht niet allemaal onder de paraplu van ISV, maar eerder op basis van andere projecten of allianties.

2.3.2 Parameters van Mintzberg

Als de organisatie van stedelijke vernieuwing nader onder de loep wordt genomen, dan wordt gekeken naar de coördinatiemechanismen, taakspecialisatie, gedragsformalisatie, groepering van eenheden, verbindingsmiddelen en (de)centralisatie. Hieronder worden deze onderdelen puntsgewijs toegelicht.

Coördinatiemechanismen

De meeste mensen die werken aan stedelijke vernieuwing in Oosterhout hebben een lange ambtelijke loopbaan op diverse terreinen. Bij een aantal van hen valt op dat ze een aantal keer gewisseld zijn van discipline. Vertegenwoordigd zijn onder andere: integrale veiligheid, cultuur,

⁶ Zie: <http://www.welzogoedwonen.nl>

financiën, stedenbouw en sociaal-maatschappelijke zaken. Daarbij hebben zij mandaat gekregen om zelfstandig te opereren voor hun eigen discipline als het gaat om projectgroepen.

Het vraagt dus inhoudelijk bepaalde kennis om aan de vraagstukken het hoofd te kunnen bieden, maar daarnaast ook sociale vaardigheden om in overlegsituaties met meerdere belangen, goed te opereren.

Activiteiten die in de lijnorganisatie worden uitgevoerd, worden gecoördineerd door middel van standaardisatie van vaardigheden. Daarnaast is sprake van onderlinge aanpassing, indien in projectmatige vorm wordt gewerkt.

Van direct toezicht door de projectleider op de werkzaamheden van de projectgroepleden is geen sprake. De projectleider geeft haar rol eerder vorm door op te treden als coördinator van verschillende activiteiten door informatie te verzamelen en die weer onder relevante actoren te verspreiden, dan als verantwoordelijke voor het eindresultaat. De participanten in het traject zijn volgens de projectleider allen zelf verantwoordelijk voor het al dan niet vervullen van hun taken. Het rapporteren over de stand van zaken over de uitgave van ISV-gelden aan het college van b&w en de portefeuillehouder wordt door de projectleider gedaan.

Taakspecialisatie

De medewerkers van stedelijke vernieuwing hebben allen in een bepaalde mate te maken met (horizontale) taakspecialisatie. Vanuit hun eigen aandachtsgebied kijken ze naar het vraagstuk dat hen voorgeschoteld wordt: volkshuisvesting, stedenbouw, inrichting openbare ruimte, planeconomie, veiligheid enz.

Enkele respondenten hebben aangegeven ook te kijken naar het vakgebied dat niet tot de eigen discipline hoort, waarbij getracht wordt daarover een mening te geven. Dit komt voor in het project over het Huis van cultuur in het Santrijn-gebied, niet in de projectgroep ISV.

Gedragsformalisatie

Van gedragsformalisatie binnen stedelijke vernieuwing kan niet gesproken worden. Wel geldt – zoals in alle gemeenten – dat besluitvorming aan het college of de raad wordt overgelaten en dat daartoe een bepaalde route moet worden bewandeld.

Groepering van eenheden

Waar de medewerkers in de lijnorganisatie in Oosterhout zijn gegroepeerd naar functie – medewerkers met dezelfde discipline of disciplines die elkaar raken, zijn bij elkaar gezet – zijn mensen die werken aan stedelijke vernieuwing in projectvorm, gegroepeerd naar markt. In een werkverband waarin verschillende vakgebieden wisselend vertegenwoordigd zijn wordt gewerkt aan de inzet van ISV-gelden of het met behulp van die middelen verbeteren van de leefbaarheid in Oosterhout.

Hierbij moet aangetekend worden dat men tracht stedelijke vernieuwing zoveel mogelijk via projecten vorm te geven (huis van cultuur, woonzorgzone), maar dat de werkvorm van de projectgroep ISV toch veel weg heeft van werken in een lijnorganisatie. Dit komt doordat mensen worden aangesproken op hun eigen discipline en er nauwelijks sprake lijkt van samenwerking in die groep. Als dit gecombineerd wordt met het gegeven dat de projectgroep een lage vergaderfrequentie heeft, kan met enige stelligheid gesteld worden dat men nog steeds gegroepeerd is naar functie.

Verbindingsmiddelen

Naast het coördinatiemechanisme van onderlinge aanpassing, wordt gebruik gemaakt van het verbindingsmiddel van de liaisonpositie. Dit zit niet direct in de projectgroep ISV of in andere projecten die leiden tot uitwerking van een stuk stedelijke vernieuwing, maar bedoeld wordt op de alliantiemangers. Zij vormen een verbindende schakel tussen de organisatie en de buitenwereld, zonder dat ze direct alle zeggenschap hebben over activiteiten die in het kader van stedelijke vernieuwing moeten gebeuren. Ze hebben daarnaast hun eigen kernactiviteiten die binnen een taskforce worden uitgevoerd.

Een sterke schakel tussen de allianties en stedelijke vernieuwing wordt nog niet gevonden.

Decentralisatie

De macht om te beslissen is zowel centraal als decentraal georganiseerd. Centraal omdat uiteindelijk de wethouder beslist of iets in een bepaalde vorm aan het college wordt aangeboden.

Als naar de dagelijkse gang van zaken wordt gekeken dan is er sprake van decentralisatie omdat de medewerkers vanuit hun eigen expertise en ervaring werken aan de leefbaarheid van Oosterhout en daarbij veel ruimte hebben om daar zelf beslissingen in te maken.

2.4 De denk- en werkwijze

Via de werkelijkheidsdefinities en de mate van contact van de actoren met elkaar, worden in paragraaf 2.4.1 configuraties onderscheiden.

De mate van aanwezigheid van governance capacity wordt bepaald aan de hand van de individuele, organisatorische en institutionele capaciteit. Dit komt in paragraaf 2.4.2 aan de orde. Ook wordt daarbij ingegaan op het integrerend vermogen in deze gemeente.

2.4.1 Configuraties

Werkelijkheidsdefinities

Het “wat”, de werkelijkheidsdefinities, zijn achterhaald door verschillende thema's in de interviews aan de orde te brengen. De thema's zijn:

1. Taakgerichtheid: hoe definiëren actoren hun werkzaamheden?
2. Verbindingen: welk belang hechten actoren aan integraal werken? Welke belemmeringen of stimulansen worden ervaren? Welke rol vervult men zelf in het leggen van verbindingen?
3. Manier van (samen)werken: hoe werkt men het liefst, veel samen of meer apart en wie wordt toegelaten om mee te denken over bepaalde thema's en hoe loopt de besluitvorming?

In de onderstaande tekst zijn de werkelijkheidsdefinities van de respondenten steeds weergegeven vanuit hun perspectief. De actoren zijn (door)genummerd, om ze te kunnen koppelen aan andere gegevens.

1. Taakgerichtheid

- (8) De projectleider is een planeconoom die werkzaam is bij de afdeling Bestuur, Control & Advies. Als financieel adviseur heeft zij het Projectmanagementbureau als klant. Vanwege haar affiniteit met bouwen en wonen, is ze bij de start van de tweede ISV-periode gevraagd om projectleider te worden. Haar insteek voor het project is een

pragmatische waarbij benadrukt wordt dat alle participanten de verantwoordelijkheid dragen voor hun eigen vakgebied. Ze vindt het haar rol om de wethouder met ISV in portefeuille te informeren over de voortgang van de inzet van ISV-gelden en vervult als zodanig een coördinerende rol. Ze vindt het niet haar taak om als aanjager richting collega's te fungeren: iedereen dient daarin vanuit zijn eigen professionaliteit actie te ondernemen.

- (9) De beleidsmedewerker cultuur heeft een dubbelrol. Enerzijds werkt ze aan de realisatie van een Huis voor Cultuur in het gebied Santrijn (afdeling Sport, Cultuur en Welzijn, SCW). Anderzijds is ze evenementencoördinator bij de afdeling Veiligheid, Vergunningen en handhaving (VVH). Als beleidsmedewerker cultuur is ze ook betrokken bij stedelijke ontwikkelingen, waarbij ze input levert voor de ontwikkeling van bijvoorbeeld Dorst of Vrachelen 4.
- (10) Samenhang in en samenwerking aan het meerjarenplan veiligheid zijn sleutelwoorden voor de beleidsmedewerker integrale veiligheid. Hij probeert van alle relevante afdelingen en externe partners zoals het Openbaar Ministerie (OM), politie en de welzijnsinstelling bouwstenen te krijgen voor het meerjarenplan veiligheid. ISV komt ad hoc om de hoek kijken, als een bijdrage geleverd kan worden aan de besteding van de ISV-middelen door middel van bestaand beleid. De beleidsmedewerker integrale veiligheid werkt op de afdeling VVH.
- (11) De senior-beleidsmedewerker stedelijke ontwikkeling was projectleider voor de eerste ISV-periode. Toen hij een coördinerende rol binnen de lijnorganisatie kreeg, heeft hij – bij de start van een nieuwe periode – ISV overgedragen aan de huidige projectleider. Nu werkt hij aan strategisch woonbeleid, is hij projectleider vanuit de fysieke hoek en raadsambassadeur. Die laatste rol heeft betrekking op het beantwoorden van raadvragen en het geven van de juiste informatie richting de gemeenteraad.
- (12) De wethouder die ISV in portefeuille heeft, gaat ook over stedelijke vernieuwing, toerisme en recreatie en economische zaken. Verder vervult hij een rol in de regio op het gebied van de Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant: het maakt daar deel uit van het algemeen en dagelijks bestuur. Een aantal herstructureringswijken is ondergebracht bij portefeuilles van collega-wethouders.
- (13) Door het leggen van alle mogelijke dwarsverbanden met externe partijen en binnen de eigen gemeente, wil de beleidsmedewerker welzijn zijn rol invulling geven. Als aandachtsgebieden binnen het cluster Welzijn van de afdeling SCW heeft hij volksgezondheid en de prestatievelden 2, 4, 7, 8 en 9 van de Wmo (jeugd, vrijwilligers, openbare geestelijke gezondheidszorg, verslavingszorg).
Als coördinerend projectleider voor de woonservicezone Oosterheide, heeft hij een bijdrage geleverd aan het geven van een invulling voor de middelen van ISV.

Tabel 19: verdeling aandacht sociaal/fysiek in werkzaamheden volgens de respondenten

actor	%fysiek	%sociaal
8	50	50
9	30	70
10	40	60
11	90	10
12	60	40
13	5	95

Reflectie

Als de taakgerichtheid met de verdeling van de aandacht naar sociaal(-maatschappelijk) en fysiek wordt vergeleken, dan zit daarin een aantal discrepanties. Bij actor 8, de projectleider, valt op dat zij voornamelijk financieel en fysiek georiënteerd is terwijl zij een evenwichtige verdeling aan beide dimensies geeft. Dit lijkt ingegeven vanuit het bewustzijn dat beide elementen even belangrijk zouden moeten zijn, en mogelijk ook de wens om dat op die manier invulling te geven. ISV is slechts een klein gedeelte van haar werk, terwijl haar planeconomische kant de overhand heeft in de dagelijkse werkzaamheden.

Dit geldt in bepaalde mate ook voor de wethouder (actor 12). Zijn portefeuille is 100% fysiek gericht, maar in de verdeling geeft hij een 60-40 verhouding aan. De respondent gaf op dit punt aan dat hij het van belang acht om de medewerkers er tijdig op te attenderen dat er in de planvormingsfase ook collega's van de "zachte" sector bij betrokken moeten worden.

De actoren 9, 11 en 13 hebben duidelijk de nadruk liggen op de ene dimensie of de andere. Voor de beleidsmedewerker integrale veiligheid is evenwel sprake van een gelijkmatige verdeling van de aandacht, die ook wel verklaarbaar is door het gegeven dat *integrale* veiligheid het doel is: dit betekent aandacht voor de omgeving (schoon, heel en veilig) en aandacht voor de mens in die omgeving, om te voorkomen dat hij ontspoort of overlast voor de omgeving veroorzaakt.

2. Verbindingen

(8) De projectleider vindt het irrelevant in welke afdeling ze werkt; ze voelt zich wel meer verbonden met het projectmanagementbureau, dan met Bestuur, Control & Advies, omdat ze het meest met de mensen van de eerste afdeling samenwerkt. Daarbij heeft het halen van een zo hoog mogelijk rendement met de aanwezige middelen haar grootste interesse. Vanuit haar rol als ISV-projectleider vindt ze het van belang om de verbinding te leggen met alle disciplines die nodig zijn om de doelstellingen te halen, ook de sociaal-maatschappelijke, maar vanwege haar achtergrond gaat haar belangstelling het meest uit naar vastgoed. Dit neemt overigens niet weg dat ze veel kennis heeft op het gebied van bijvoorbeeld het project over de woonservicezone in Oosterheide.

(9) De beleidsmedewerker cultuur gaat regelmatig op eigen initiatief vragen of zij een bijdrage kan leveren aan een fysiek project. Dezelfde beweging ervaart zij niet van collega's uit de fysieke hoek.

Volgens haar is het onontbeerlijk om sociaal en fysiek meer aan elkaar te verbinden. *"Als je dat niet doet, dan mis je 80 of 100% van wat je wilt bereiken."* De integraliteit is volgens de beleidsmedewerker cultuur een middel om wat te bereiken. Een Huis van Cultuur is bedoeld om mensen te inspireren en een woonhuis om mensen te beschermen en geborgenheid te verlenen.

(10) Door de afhankelijkheid van de input van alle andere afdelingen en samenwerkingspartners voor het veiligheidsplan, wordt je verplicht om samen te werken. De beleidsmedewerker integrale veiligheid geeft aan dat er ook samenhang moet zitten in die activiteiten. Hij wil dan ook aangesproken worden op diverse werkzaamheden, ook al horen ze niet direct tot zijn takenpakket.

Waar het externe partners betreft acht hij het van belang om de procedures misschien nog eens uit te leggen. Hij merkt dat bijvoorbeeld ondernemers geen geduld hebben voor de bureaucratie van de gemeente, terwijl het houden van verbinding met hen van belang is voor een veilige stad.

(11) De senior stedelijke ontwikkeling vindt dat integraal werken een automatisme moet worden, waarbij realisme niet uit het oog moet worden verloren. Wanneer hij terugkijkt op ISV1 dan vindt hij dat het proces om de doelen te halen niet gelukt is, maar dat de interne organisatie wel versterkt is om de verbinding tussen sociaal en fysiek te bewerkstelligen. Hij is van mening dat de fysieke pijler een hulpmiddel is om de sociale cohesie te blijven versterken.

Zelf levert hij een bijdrage aan het over de schotten heen kijken, door te participeren in het Wmo-coördinatiepunt. Daarin is hij de enige fysiek georiënteerde medewerker, maar juist daardoor kan hij een waardevolle bijdrage leveren.

(12) De wethouder is een voorstander van een matrixorganisatie, waarin sociaal en fysiek op een natuurlijke wijze verbonden kunnen worden. Alliantie management is manier van werken die hieraan invulling kan geven. Hij vindt het verder van belang dat het gemeentebestuur richting medewerkers ook aangeeft wat zij wil; als dat niet gebeurt is het voor de ambtenaren niet duidelijk wat moet gebeuren en wordt het door hen ingevuld via de lijnorganisatie.

Op externe oriëntatie is zwaar ingezet de laatste jaren. Daar merkt de wethouder positieve effecten van doordat mensen die *“verstoopt zaten achter een archiefkast”*, nu ook naar buiten treden en hun rol daarin spelen. Daarin worden ze begeleid en de wethouder zelf wil daar ook een rol in spelen.

(13) De beleidsmedewerker welzijn is van mening dat de zachte kant wel richting de harde sector wil bewegen, maar dat de beweging andersom nog niet ervaren wordt. Bij de realisatie van een activiteitencentrum voor ouderen is goed samengewerkt tussen de harde en zachte kant, maar het had volgens de beleidsmedewerker wel sneller gekund. Het kostte veel moeite om de harde kant te laten meedenken in het hele project.

Verder is bijvoorbeeld in de nota over gezondheid het element bestuurlijke alertheid ingevoerd: daarmee beoogt men om elkaar een signaal te geven als documenten in het college worden besproken die van belang zijn om een verbinding mee te leggen vanuit het cluster welzijn.

Hij ervaart onvoldoende ruimte in de organisatie om elkaar te informeren over relevante activiteiten en projecten, om op die manier het integraal werken te stimuleren: je moet van elkaar weten wat je doet om er ook iets van te vinden en je hulp aan te kunnen bieden.

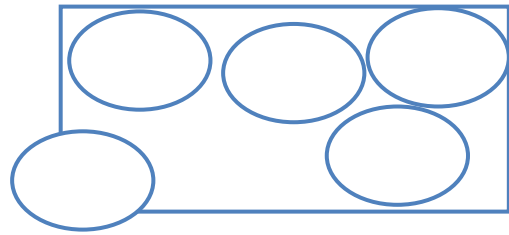
Reflectie

Het besef van het belang van het leggen van de verbindingen tussen beleidsterreinen, in het bijzonder sociaal en fysiek, is bij alle respondenten aanwezig. Maar ook actief worden op dit vlak, vraagt wat anders. Medewerkers vanuit de sociaal-maatschappelijke pijler vinden het waardevol om de beweging richting fysiek te maken omdat men ervaart dat hierdoor betere oplossingen gevonden worden voor maatschappelijke problemen.

De fysiek georiënteerde actoren schakelen de zachte sector eerder in wanneer ze verwachten dat dit noodzakelijk is om de doelstelling van een project te halen. Een enkeling, bijvoorbeeld de senior-beleidsadviseur wonen, ziet ook de meerwaarde van gezamenlijke producties en heeft daarin ook actie ondernomen door een bijdrage te leveren aan een sociaal-maatschappelijk onderwerp.

Van het alliantie management zou je verwachten dat zij zowel intern als extern de dwarsverbanden en verbindingen leggen tussen disciplines en personen. De respondenten hebben zeer wisselende ervaringen en verwachtingen van de alliantie managers. Waar het gaat om stedelijke vernieuwing, is geen verbinding gevonden tussen alliantie management en verschillende projecten. Ze richten hun aandacht grotendeels op de buitenwereld, waarbij in een korte tijd zichtbare acties worden uitgevoerd.

De verbinding intern wordt door sommige respondenten – zowel uit de fysieke als de sociaal-maatschappelijke hoek – niet ervaren of gezien, terwijl men dat wel zou verwachten van bijvoorbeeld een alliantie Samenleven.



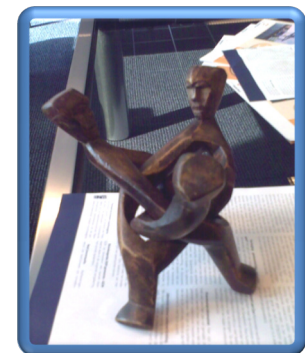
3. Samenwerken

- (8) Samenwerken betekent voor de projectleider ISV dat in collegialiteit meerwaarde wordt gecreëerd. Dat doe je door afspraken te maken en die ook na te komen. Alleen kun je niets bereiken, en door het samen op te pakken is het ook prettiger werken.

De projectleider vindt het voordeel van werken in een groep binnen ISV dat je verschillende disciplines bij elkaar krijgt. Er treedt dan een soort “multiplier effect” op.

- (9) De beleidsmedewerker cultuur is van mening dat mensen te vaak de neiging hebben om zaken alleen uit te werken, terwijl dat geen draagvlak genereert. Draagvlak is volgens haar sterker dan hetgeen je in je eentje voort kunt brengen.

Ze illustreerde dit aan de hand van een houten beeldje uit Ghana. Het beeldje staat voor: “Together we stand, divided we fall”. Als een van de handen van de drie figuren los laat, dan valt de hele groep.



Dit thema staat voor zowel in- en externe contacten. Samen onderwerpen oppakken is onontbeerlijk in haar werk.

- (10) Iedereen vormt een belangrijk radertje in het geheel. De beleidsmedewerker integrale veiligheid vindt zichzelf op zich onbelangrijk in het geheel. Het gaat er volgens hem om dat elk radertje naar behoren draait. Daarbij mogen mensen zich niet verschuilen achter werkdruk of prioriteiten: dat moet je op tijd aangeven en daarover in dialoog gaan.

Hij vindt “helpen” een belangrijk woord. Het gaat er om dat je bij elkaar komt kijken en meehelpt om zaken op te lossen; het gaat niet om orders uit te delen en af en toe een graantje mee mogen pikken uit de ruif.

- (11) Door de senior-beleidsmedewerker wonen wordt naar voren gebracht dat je moet meedeinen of meebewegen als medewerker van de overheid. Soms moet je ingrijpen, andere keren juist weer niet. Dit noemt hij het fenomeen “vrijheid in gebondenheid”. Het kader is gegeven door de overheid, maar je moet niet te krampachtig omgaan met dat kader. Partners laat je los en je laat ze ook soms buiten dat kader treden. Dan kijk je wat er gebeurt. Je moet niet direct het kader verleggen, maar bezien of dit een goede stap is die gezet is buiten het kader. Hij illustreert dit met het boven aan deze pagina staande figuur.

Samenwerken is volgens hem ook de bereidheid hebben om van je eigen discipline af te stappen en door te krijgen wat de ander beweegt.

(12) Een mix tussen het harmoniemodel en het conflictmodel staat centraal bij de wijze waarop de wethouder samenwerken ziet. Samenwerken zorgt voor dialoog en conflict. Als je daar goed mee om kunt gaan, ontstaat ruimte om gezamenlijk verder te gaan. Het gaat er om dat mensen uiteindelijk kunnen zeggen: “ik heb geen overwegende bezwaren meer”.

Tegenstanders – ook in de politiek – moet je tegemoet treden. Niet met het doel om ze te overtuigen, maar om te horen waar precies de pijn zit. Misschien kun je er wat van leren en zijn je eigen plannen nog aan te passen aan de kritiek die je ontvangt.

(13) De beleidsmedewerker welzijn vindt dat respect voor en vertrouwen in de ander en het doel dat (de ander) nastreeft van belang. Samenwerken is onontbeerlijk. Het vertrouwen dat je elkaar daarin kunt helpen is dan van groot belang.

Wel hangt het soms af van de persoon met wie je moet samenwerken. Echt nieuwe dingen bereiken en net over de grenzen heen gaan, kan alleen als je met de betreffende persoon heel goed kunt opschieten.

Reflectie

Bij alle actoren valt op dat zij een behoorlijke externe oriëntatie hebben. Als het gaat om samenwerken dan wordt bijna altijd gedeut op de samenwerking met partners van buiten; dit valt ook te destilleren uit de werkelijkheidsdefinities die bij het thema “verbindingen” zijn genoemd. Het gaat dan om de woningcorporatie, de politie, het OM, de GGZ, de welzijnsorganisatie, bewonersvereniging, detaillisten en burgers.

De externe oriëntatie is misschien het minst aanwezig bij de projectleider ISV. Dit is verklaarbaar door het gegeven dat zij haar rol invult door de coördinatie te voeren van een aantal activiteiten, maar de uitvoering van de activiteiten duidelijk over te laten aan de medewerkers die vanuit hun vakdiscipline de contacten met buiten voeren. De projectleider zit bovendien vanuit haar eigen discipline meer in een ondersteunende rol richting de interne medewerkers.

Hoewel een aantal medewerkers zeker de meerwaarde inziet van het loslaten van het eigen standpunt en het tegemoet treden van de ander (met een andere visie), is het maar de vraag of ze in werkelijkheid ook allemaal bereid zijn om dat te doen. Sommigen kunnen voorbeelden geven van hun handelswijze in dit verband, bijvoorbeeld de wethouder die in overleg treedt met bewoners over de inrichting van een weg, waardoor die er uiteindelijk anders komt uit te zien. Maar dit hoeft niet alleen ingegeven te zijn door de overtuiging dat dit werkelijk een mooiere oplossing is. Politiek-bestuurlijke overtuigingen en media kunnen daarin ook een rol spelen.

Enkelen geven aan dat samenwerken kan leiden tot oplossingen die meer zijn dan de som der delen van de participanten. Anderen hebben het over “draagvlak” en de “meerwaarde van samenwerken”. Dit leunt meer aan tegen het uitgangspunt dat je respect voor elkaar moet hebben of spreekt de verbazing uit dat mensen uit “de zachte sector” niet allemaal geitenwollensokken-types zijn.

Doelgerichtheid en het behalen van afspraken in werkplannen worden belangrijk gevonden. Misschien wel belangrijker dan het komen tot acceptabele oplossingen, waardoor lerend vermogen ontstaat bij de betrokkenen.

Werkelijkheidsdefinities gestandaardiseerd

De werkelijkheidsdefinities van de actoren zijn gestandaardiseerd en er zijn scores aan gehangen. Dit is in de onderstaande tabellen weergegeven.

Tabel 20: scores actoren op werkelijkheidsdefinitie taakgerichtheid

Actor	a	b	c	d
8	++	--	-	--
9	--	++	+/-	--
10	-	-	+/-	+
11	++	--	+/-	-
12	++	--	+/-	--
13	--	++	+/-	--

- men is voornamelijk gericht op de fysieke dimensie.
- men is voornamelijk gericht op de sociaal-maatschappelijke dimensie.
- men is gericht op één van beide dimensies, maar is dagelijks wel betrokken bij het invullen van de andere dimensie.
- men heeft geen voorkeursrichting omdat het takenpakket in de volle breedte alle aspecten in zich heeft.

Tabel 21: scores actoren op werkelijkheidsdefinitie verbindingen

Actor	a	b	c	d
8	++	+/-	+	-
9	-	++	+	-
10	-	+/-	-	++
11	-	++	+	-
12	-	-	++	+
13	--	++	+	--

- integraal werken in stedelijke vernieuwing wordt geïnitieerd door de fysieke pijler.
- de fysieke dimensie ondersteunt de sociale dimensie in stedelijke vernieuwing.
- de houding van mensen is van belang: integraal werken is een groeiproces waarin je moet leren.
- fysiek en sociaal zijn even belangrijk en in de praktijk gelijkwaardig aan elkaar.

Tabel 22: scores actoren op werkelijkheidsdefinitie samenwerken

Actor	a	b	c
8	++	-	-
9	-	++	+
10	+	-	-
11	+/-	+/-	+
12	+/-	+/-	+
13	-	+	+

- samenwerken doe je gestructureerd en via vooruitgestippelde processen.
- bij samenwerken merk je dat iedereen een andere werkwijze heeft; mensen zijn verschillend.
- samenwerken zorgt voor creativiteit en rijkere oplossingen.

Interacties

Tijdens de interviews is op verschillende manieren gevraagd naar de contacten met andere actoren en de frequentie daarvan. Het gaat dan om mondelinge en schriftelijke contacten, waarbij e-mail daar ook deel van uitmaakt. Dit geeft een indruk van de sociale aspecten in de samenwerking op het gebied van stedelijke vernieuwing, en vormt een element om configuraties te kunnen onderscheiden. In onderstaande tabel is de hoeveelheid interacties van de respondenten aangegeven.

Tabel 23: interacties van de respondenten

	Actor 8	Actor 9	Actor 10	Actor 11	Actor 12	Actor 13
Actor 8	-	wekelijks	< maandelijks	dagelijks	maandelijks	< maandelijks
Actor 9	wekelijks	-	wekelijks	< maandelijks	< maandelijks	dagelijks
Actor 10	< maandelijks	wekelijks	-	< maandelijks	dagelijks	< maandelijks
Actor 11	dagelijks	< maandelijks	< maandelijks	-	dagelijks	maandelijks
Actor 12	maandelijks	< maandelijks	dagelijks	dagelijks	-	< maandelijks
Actor 13	< maandelijks	dagelijks	< maandelijks	maandelijks	< maandelijks	-

	dagelijks: minimaal 2 tot 3 keer per week
	wekelijks: minimaal eens per 2 tot 3 weken
	maandelijks: minimaal eens per maand
	< maandelijks: minder dan eens per maand

De projectleider (actor 8) en de senior-beleidsmedewerker stedelijke vernieuwing (actor 11) hebben dagelijks contact met elkaar. Dat is verklaarbaar door het gegeven dat de projectleider fysiek georiënteerd is en de senior stedelijke vernieuwing voorheen projectleider op het gebied van ISV was, waardoor men elkaar kan helpen als het gaat om bijvoorbeeld de verantwoording van de middelen richting de provincie Noord-Brabant.

Daarnaast heeft de projectleider eens per maand een overleg met de verantwoordelijk wethouder over ISV. Omdat ISV in Oosterhout moeilijk van de grond is gekomen, vinden beide actoren deze frequentie voldoende.

Het uitgangspunt van de projectleider dat projectmedewerkers zelf verantwoordelijk zijn voor de afgesproken activiteiten in hun eigen discipline, vertaalt zich verder naar de frequentie van de contacten met de andere actoren. Het contact met actor 13 is overigens frequenter geweest op het moment dat de Woonzorgzone Oosterheide actueler was.

Als het geheel overzien wordt, dan lijkt er sprake te zijn van een verkokering in de contacten: het cluster welzijn is een aparte koker en er is nog een fysiek cluster. Daarbij hoort de beleidsmedewerker integrale veiligheid (actor 10) tot beide clusters: er zijn dagelijkse contacten met de bestuurder die fysiek is gericht, en er zijn minimaal wekelijkse contacten met de beleidsmedewerker cultuur. Deze contacten zijn echter grotendeels niet (alleen) ingegeven door stedelijke vernieuwing, maar hebben meestal andere zaken als onderwerp.

Werkelijkheidsdefinities verbonden

De actoren in de gemeente Oosterhout voelen zich het meest verbonden met het taakveld waar ze dagelijks voor werken. Dit zit in de fysieke of sociaal-maatschappelijke hoek. De beleidsmedewerker integrale veiligheid begeeft zich in beide werelden en is afhankelijk van de input die zijn collega's van alle andere afdelingen leveren voor zijn taakveld.

Toch leeft bij veel respondenten het besef dat integraal werken een voorwaarde is om een goede aansluiting met de buitenwereld te kunnen houden. Daartoe worden door verschillende actoren regelmatig acties ondernomen om los te komen van het eigen taakveld en de expertise die men heeft aan te bieden aan een discipline waarmee een verbinding te maken is. Voorbeelden hiervan zijn de deelname van een fysiek gerichte medewerker die participeert in het Wmo-coördinatiepunt en het geven van een reactie op een programma van eisen voor het Huis van Cultuur door een medewerker van het cluster welzijn.

Een breed gedragen intrinsieke overtuiging dat integraal werken – je bemoeien met werkzaamheden die niet in je planning staan – meer oplevert dan de som der delen, is nog niet aanwezig. Gezien de voorbeelden die verschillende medewerkers geven, lijkt er wel een basis voor te ontstaan. Mede gezien het feit dat alliantie management wordt doorgezet en een verfijning in die activiteiten kan worden aangebracht, in de zin dat buiten meer naar binnen gebracht kan worden. Hierdoor kan een sterkere verbinding ontstaan met activiteiten die nu in de lijn worden uitgevoerd, maar gemakkelijk in een alliantie kunnen worden ondergebracht.

Configuraties

Als bovenstaande gegevens – de werkelijkheidsdefinities en de frequentie van de contacten – met elkaar gecombineerd worden, kunnen in de gemeente Oosterhout drie configuraties voor stedelijke vernieuwing onderscheiden worden. Een aantal respondenten is multiple geïnccludeerd, sommigen maken deel uit van één configuratie.

Tabel 24: mate van inclusie van de actoren in de configuraties

Actor	Configuratie Stedelijke ontwikkeling	Configuratie Welzijn	Configuratie Oosterhout integraal
8	hoog	niet	laag
9	niet	hoog	middel
10	middel	middel	middel
11	hoog	laag	middel
12	hoog	laag	laag
13	niet	hoog	laag

De configuratie Stedelijke ontwikkeling

Tot deze configuratie horen de actoren die zich richten op fysieke onderwerpen en zich rekenen tot “de harde sector”. Bij de respondenten gaat het om de actoren 8, 10, 11 en 12. De actoren hebben allen veel ervaring met projectmatig werken en zijn doelgericht. Het gaat er om niet te lang te blijven overleggen, maar tot daden over te gaan. Het betrekken van actoren uit de “zachte sector” wordt gedaan wanneer dit noodzakelijk is gezien het onderwerp dat voor ligt of wanneer de zachte sector daarom vraagt.

De bereidheid tot het leggen van de verbinding is zeker aanwezig, maar dit mag niet belemmerend werken voor de uitgezette koers of wettelijke procedures die doorlopen moeten worden. De beloning voor het werk zit meer in het bereiken van de (enkelzijdige) doelen, dan in de overkoepelende doelstellingen van de gemeente.

Het verbindend vermogen van deze configuratie op zich is niet groot, ware het niet dat er bewegingen worden gemaakt richting de configuratie “Oosterhout integraal” door verschillende geïnccludeerden.

De configuratie Welzijn

In de configuratie “welzijn” zijn de actoren 9, 10 en 13 geïnccludeerd. Als het breder getrokken wordt, dan gaat het in de gemeente Oosterhout om de medewerkers die zich richten op sociaal-maatschappelijke onderwerpen (inclusief integrale veiligheid). De actoren in deze configuratie hebben extern vooral te maken met de traditionele zorg- en welzijnspartners zoals Merites en de GGZ. Contacten met de woningcorporatie lopen meestal via de actoren van de configuratie Stedelijke ontwikkeling.

Geïnccludeerden zijn van mening dat ze regelmatig toenadering zoeken tot de harde sector, maar dat dat niet altijd wederkerig is. De beloning voor die toenadering zit dan in het gegeven dat men vindt een waardevolle bijdrage te hebben geleverd aan het fysieke project; de stenen zijn slechts een uitingvorm van het leven van de mens.

“Ik geloof meer in de kracht van de menselijke geest en flexibiliteit en inspiratie van een mens, dan in een mooi huis of behangetje.

Een voorbeeld is de wijk Slotjes-Midden; daarvoor zijn jaren lang plannen gemaakt. Diep in mijn hart denk ik dat het daar niet zit. Het is een foute oplossing voor wat we echt willen. Het is een groene en ruime wijk; dat is dus in de basis een goede wijk. Straks komen er nieuwe flats en woningen; en dan? Het is een gemiste kans om niet te investeren in de menselijke component.”

Het verbindend vermogen van deze configuratie is groter dan die van Stedelijke ontwikkeling. Men is eerder mensgericht dan doelgericht, waardoor het belang van het leggen van verbindingen vaker voorrang krijgt.

Daar staat tegenover dat de doelen van “welzijn” niet gemakkelijk SMART uit te drukken zijn, terwijl dat voor “stedelijke ontwikkeling” gemakkelijker is: x aantal gebouwen, met kleur A en een omvang van F, tegenover: een verbeterde volksgezondheid, meer mensen die zelfstandig kunnen participeren. Dit wordt ook erkend door de actoren in deze configuratie en als belemmering gezien om de onderwerpen die in deze configuratie worden besproken, aantrekkelijk te maken voor anderen.

De configuratie Oosterhout integraal

Deze configuratie is klein ten opzichte van de andere twee configuraties. De actoren 9, 10 en 11 zijn gemiddeld geïnccludeerd, waarbij voor actor 9 geldt dat dit eerder naar laag dan hoog neigt. Hoewel alliantie management al een tijd geleden is geïntroduceerd en werkt, heeft dit nog weinig invloed op het onderwerp stedelijke vernieuwing in smalle zin (de aan ISV gekoppelde projecten en acties). Terwijl alliantie management juist een manier van werken is die prima aansluit bij de manier waarop de actoren in deze configuratie zouden willen werken.

Verschillende actoren willen de grenzen die zijn aangebracht door de indeling van de afdelingen in Oosterhout laten vervagen en meerwaarde brengen door gezamenlijk op te trekken in maatschappelijke vraagstukken. Men wordt echter als het ware teruggetrokken door de krachten die uitgaan van die afdelingsgrenzen, en door het gegeven dat een aantal activiteiten via de lijnorganisatie wordt opgepakt. Daardoor is het niet voor iedereen logisch dat een andere discipline zich bemoeit met jouw vakgebied. Wanneer het label van een 'project' er aan gehangen wordt, is dat meer voor de hand liggend in Oosterhout.

In deze configuratie staat het overschrijden van de grenzen centraal, ook al zorgt dat er voor dat je er niet altijd voor beloond wordt. De actoren die hierin middel of matig zijn geïncludeerd, zijn bereid om hierin te investeren omdat ze de overtuiging hebben dat het goed is wat ze doen. Door hun vasthoudendheid hopen ze op een uitbreiding van deze werkwijze richting andere actoren.

“We worden aangesproken op brieven beantwoorden, en of we rekening houden met het bestuur. Dat is allemaal waar en belangrijk, maar als er geen beroep op het vermogen wordt gedaan om jezelf aan te spreken, dan mis je de boot. Dat mis ik op mijn afdeling. Als niemand klaagt dan is het ok. Onze ambitie moet verder gaan! Je vult gaten van je net, maar bij het maken van het net moet je kijken of dat in orde is. De manier waarop je het met zijn allen doet is van belang.”

2.4.2 Governance capacity en integrerend vermogen

Binnen de organisatie van Oosterhout zijn grenzen gemarkeerd door de wijze waarop de taken zijn gegroepeerd en projecten zijn afgebakend. Op verschillende plaatsen bij de denk- en werkwijze is ook ingegaan op de manier waarop mensen hun werkzaamheden omschrijven en de taakoriëntatie die dit oplevert. Om te kunnen bepalen of de capaciteit aanwezig is om die grenzen te kunnen overschrijden, is het bepalen van de aanwezige governance capacity een handvat.

Medewerkers trachten op verschillende manieren de kennis die ze hebben van hun eigen discipline, in te zetten bij andere disciplines. Dit is echter nog geen vanzelfsprekendheid. Er zijn tijdens het onderzoek geen aanknopingspunten gevonden voor de aanwezigheid van stimulansen van het management richting de medewerkers op dit gebied. Wel wordt geïnvesteerd in trainingen projectmatig werken voor alle medewerkers.

Op individueel niveau is zeker capaciteit aanwezig. Dit kan geïllustreerd worden door de uitspraak van een medewerker die aangaf dat ze aanvankelijk een stickertje op mensen in de technische (fysieke) beroepen had geplakt, maar toen ze er mee samenwerkte en de dialoog aanging, ze veel respect kreeg voor deze collega's. De stickers – lees: de begrenzing in haar taakopvatting – zijn voor haar verdwenen en er is ruimte gekomen voor een authentieke dialoog. Een ander voorbeeld hiervan is al eerder genoemd: het deelnemen van een medewerker uit de fysieke pijler aan het Wmo-coördinatiepunt.

Alle respondenten zijn zich bewust van het belang van een goede relatie met de externe partners. Allen proberen ze deze partners op de juiste momenten te betrekken bij relevante ontwikkelingen, en een meerderheid is van mening dat de gemeente niet degene is die de

oplossingen moet aandragen: dat moet in een partnership gebeuren of juist door de externe partners worden aangedragen. Het “voeren van regie” is in dit verband een vaak gehoorde zinsnede. Maar intussen is het ook een wat beladen onderwerp geworden, omdat regievoeren door verschillende medewerkers anders wordt ingevuld. Sommigen vinden dat je de kaders moet geven en dat je daarvan mag afwijken, voor anderen zijn de kaders een vaststaand gegeven. Naar mijn idee hebben ze allebei gelijk, en hangt het af van de omstandigheden, de positie van de gemeente en de positie van externe partners in dat geval.

Als gekeken wordt naar de organisatorische capaciteit, dan valt in Oosterhout op dat behoorlijk geïnvesteerd is in alliantie management. Deze wijze van werken heeft er voor gezorgd dat de gemeente meer in contact is getreden met de stad en de verschillende actoren die daarin opereren. De alliantie managers werken dwars door de lijnorganisatie heen en proberen in nauw contact met de buitenwereld op korte termijn zaken te regelen. In zijn algemeenheid zijn medewerkers die op het gebied van stedelijke vernieuwing actief zijn positief over deze manier van werken, maar zelf merken ze er weinig van in hun dagelijkse gang van zaken. Kennelijk ontbreekt er ook een stimulans om zelf op de alliantie manager af te stappen om te vragen of een bijdrage geleverd kan worden of dat er verbindingen te maken zijn.

Verder lijkt er in de organisatie van Oosterhout genoeg ruimte aanwezig om te leren, maar er is een spanning tussen leren en doelgerichtheid. Er zijn veel ambities aanwezig en in theorie weet men heel goed hoe die te realiseren zijn. In de praktijk zijn werkplannen van individuele medewerkers gericht op het bereiken van concrete resultaten en is er niet altijd voldoende ruimte (tijd) vrijgemaakt om te reflecteren op het eigen functioneren of in verbinding te treden met andere disciplines wanneer dit misschien niet direct resultaat oplevert.

2.5 Conclusies

ISV en de daarmee samenhangende projecten voor bijvoorbeeld Slotjes-Midden heeft niet de plaats verdiend in de gemeente Oosterhout die men er aanvankelijk mee beoogde. Waar eerst gelobbyd moest worden bij de provincie om de “programmastatus” te krijgen, wil men nu een stap terug doen door in de volgende ISV-periode projectgemeente te worden.

Hoewel er verschillende redenen zijn aan te wijzen waarom ISV niet een prominente plaats heeft veroverd, gaat het in dit onderzoek om de verbindingen die zijn gelegd op het gebied van stedelijke vernieuwing. Uiteraard heeft de geringe plaats die ISV inneemt in Oosterhout daar wel invloed op, maar het neemt niet weg dat het integrerend vermogen tussen sociaal en fysiek verder gaat dan één element in de organisatie. Daarom is met name in deze gemeente stedelijke vernieuwing wat breder bezien dan alleen vanuit de middenstroom van ISV.

Als gekeken wordt naar de organisatie, dan geldt voor Oosterhout dat taken verdeeld zijn naar functie: werkzaamheden voor dezelfde discipline zijn gegroepeerd. Het projectmatig werken wordt gestimuleerd, er is zelfs een apart bureau voor projectmanagement in deze gemeente. Maar waar medewerkers in projecten werken, voelen ze zich voornamelijk verantwoordelijk voor hun eigen discipline. Dit geldt in ieder geval voor de aanpak die gekozen is in de projectgroep ISV: deze wordt aangestuurd vanuit de visie dat ieder zijn verantwoordelijkheden draagt voor zaken die tot zijn takenpakket horen of die hij vertegenwoordigt. Dit is waar, maar draagt maar in beperkte mate bij aan het geven van ruimte om een ander te helpen of over de schutting van de eigen discipline heen te kijken.

De wens tot integraal werken is breed aanwezig, maar integraal werken vanuit de intrinsieke overtuiging dat dit meer is dan de som der delen wordt nog niet breed beleefd. Een paar respondenten hebben voorbeelden gegeven, maar daarbij geldt wel dat wanneer dit op eigen initiatief wordt gedaan, dit concurreert met de 'gewone' werkzaamheden van het takenpakket. Dit wordt ook teruggevonden in de activiteiten die voor Slotjes-Midden waren gepland: door een stagnatie in het proces raakt de interesse voor het ambitieuze integrale plan wat op de achtergrond, en moet het uiteindelijk concurreren met de lijnactiviteiten van medewerkers.

De configuraties die zijn onderscheiden voor de werkzaamheden op het gebied van stedelijke vernieuwing, ondersteunen het uitgangspunt dat in de kokers van de disciplines wordt gewerkt. Eigenlijk zijn het de oude sectorkokers van vroeger: een zachte, welzijnskoker en een harde, ruimtelijke ontwikkelingskoker.

Het is evenwel bemoedigend dat een meerderheid van de respondenten op enigerlei wijze geïncorporeerd is in de configuratie "Oosterhout integraal". Op individueel niveau is op verschillende plaatsen de behoefte aanwezig om meer te doen met de eigen kennis en kunde en in synergie met de andere pijler samen te werken. Bovendien wordt op organisatorisch niveau hard getrokken aan de externe oriëntatie van de organisatie en haar medewerkers: door het voortzetten van het alliantie management en door in verschillende strategische beleidsdocumenten het belang er van te benadrukken. Ook wordt er op sommige plaatsen ruimte aan medewerkers gegeven om zich anders te gaan opstellen richting externe partners, en daarin een waardevolle rol te gaan vervullen (voorbeeld waarin een medewerker achter de archiefkast vandaan wordt gehaald en samen met de wethouder bewoners tegemoet treedt).

Het project tot inrichting van een woonzorgzone in Oosterheide is een prachtig voorbeeld van hoe in samenwerking met voornamelijk externe partners als trekkers in de deelprojecten, een partnership vorm gegeven kan worden. Het feit dat niet alle doelstellingen binnen het project gehaald zijn, mag mijns inziens niet te wijten zijn aan het gebrek aan capaciteit bij de betrokkenen.

"Wij zijn hypergevoelig voor meningen van buitenaf. We staan open voor kritiek en zijn er ook een beetje bang voor.

Je doet het in de ogen van de burger niet snel goed, maar diezelfde burger laat het ook afweten als er wat moet gebeuren...

Externe oriëntatie moet 2-richtingsverkeer zijn."

CASE 3: gemeente Roosendaal

3.1 Introductie van de case

Ontmoeten, verbinden en samenwerken: dat zijn de woorden die steeds terugkomen in documenten van de gemeente Roosendaal en zelfs standaard onder e-mailberichten van ambtenaren zijn genoemd. Deze woorden vloeien voort uit de Toekomstvisie 2025 die in 2008 is vastgesteld. Die drie werkwoorden worden onder andere via het “Businessplan Majeure Opgaven” verder invulling gegeven. De gemeente geeft in dit document aan dat ze de uitvoering niet alleen kan en daarvoor wil samenwerken met bedrijven, instellingen, corporaties, medeoverheden *“en niet in de laatste plaats ook inwoners”*.

De majeure opgaven bestaan uit:

1. het gebied SpoorHaven: een verouderd industriegebied aan de noordkant van de stad wordt omgevormd tot een nieuwe, moderne wijk voor wonen, onderwijs, kantoren, zorg, leisure en (boven)regionale voorzieningen;
2. realisatie van een vmbo in het gebied SpoorHaven;
3. realisatie van een nieuw stadskantoor in het gebied SpoorHaven;
4. een inhaalslag op het gebied van de kwaliteit van openbare verhardingen realiseren;
5. leefbare wijken en dorpen: investeren in de sociale en fysieke omgeving;
6. realisatie van de omlegging van de A58 die de stad nu in tweeën splitst en de verbindingsweg Borchwerf-Majoppeveld;
7. Doorontwikkeling van de organisatie om de verschillende rollen van partner, stimulator, regisseur, dienstverlener, belangenbehartiger te kunnen vervullen.

De gemeente Roosendaal telt circa 77.000 inwoners en bestaat onder meer uit Nispen, Wouw, Heerle, Moerstraten, Wouwse Plantage en Roosendaal.

ISV, IDOP en WOP

Herstructureringsopgaven worden in Roosendaal via impulsbudget stedelijke vernieuwing, integrale dorpsontwikkelingsplannen en wijkontwikkelingsplannen opgepakt.

ISV richt zich daarbij op 26 actiepunten die voortvloeien uit het MOP van 24 februari 2005. Ze variëren van het vernieuwen en verbeteren van de verharding in de binnenstad en het verwerven van 50% van het plangebied Spoorhaven, tot het verkennen van de herinrichting van de woonservicezone ⁷ Bloemschevaart en het verbeteren van de afstemming tussen verschillende zorg- en welzijnspartijen in de wijk Kalsdonk.

Kalsdonk is een wijk die enigszins vergelijkbaar is met Gageldonk-West in Bergen op Zoom. Er wonen mensen met verschillende culturele achtergronden, de sociale structuur is niet sterk en de wijk is tussen de jaren '30 en '50 opgebouwd. De laatste jaren is op fysiek terrein veel geïnvesteerd in Kalsdonk door oude woningen en woningcomplexen te vervangen voor nieuwe en door de woonomgeving te verbeteren.

⁷ Het doel van een woonservicezone is het afstemmen van wonen, welzijn en zorg in een buurt. Daardoor kunnen mensen met een beperking langer zelfstandig blijven wonen en is het voor anderen ook prettig leven omdat veel voorzieningen zoals een dokter, supermarkt en ontmoetingsplaats voor activiteiten dicht bij huis zijn te vinden.

Verder zijn wijkontwikkelingsplannen (WOP) geschreven voor de wijken Westrand en Langdonk en is een integraal dorpsontwikkelingsplan (IDOP) voor de Wouwse Plantage in de maak. Deze worden door de bewonersplatforms geschreven en in oktober 2009 aangeboden aan de wijkwethouders en maatschappelijke partners. Vervolgens moeten de actieplannen in december door de gemeente aan de bewoners worden gepresenteerd.

3.2 De organisatie van de gemeente

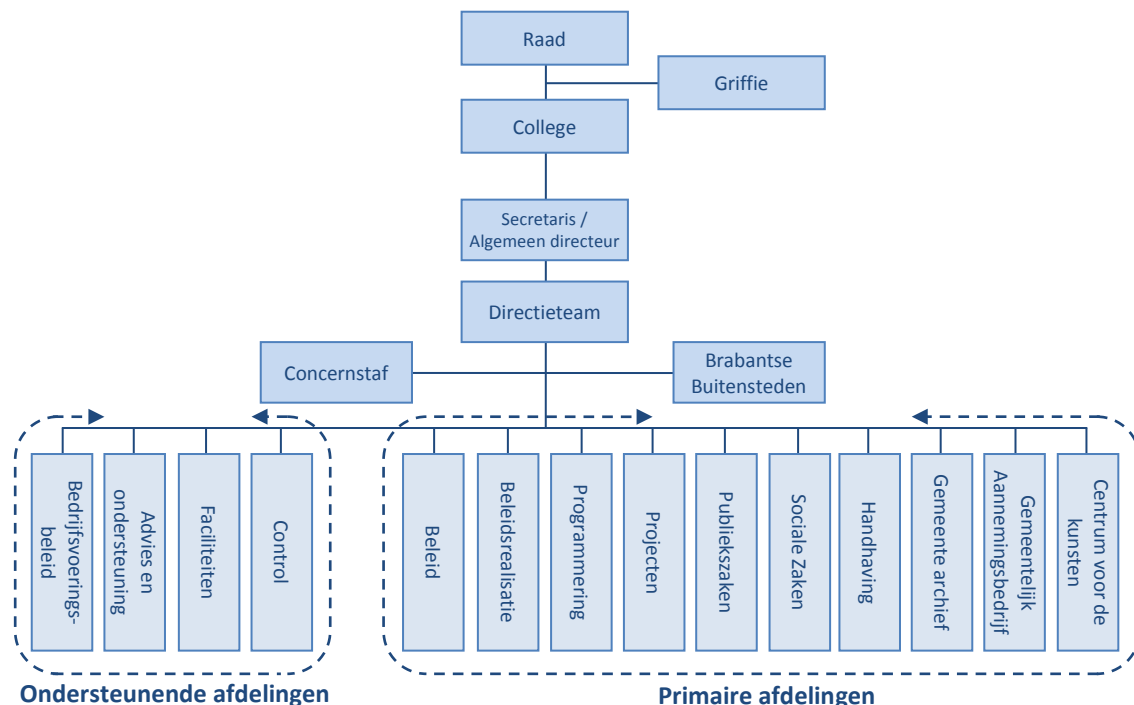
3.2.1 Van sectoren naar een keten

In oktober 2002 is een ontwikkelingsproces ingezet dat “Beter Samen Samen Beter” (BSSB) heet. De redenen voor de organisatieontwikkeling zijn de verkokering die binnen de sectoren en afdelingen was opgetreden en het te weinig inspelen op de wensen van klanten.

“...dat binnen de organisatie teveel geopereerd wordt vanuit eigen taakopvattingen, de eigen afdeling of het eigen organisatiebelang. In plaats dat geredeneerd wordt vanuit het belang van de gemeente als geheel, van de burgers en van de externe partners.”

Bron: Voorstel indeling hoofdstructuur ondersteunende afdelingen, Beter Samen Samen Beter, februari 2004.

Dit heeft er in 2006 in geresulteerd dat het sectorenmodel is verlaten voor een directiemodel, waarbij ketensturing als uitgangspunt is gehanteerd. Daarmee zijn beleid en uitvoering uit elkaar getrokken en is integrale beleidsbenadering een randvoorwaarde geworden.



Model 13: Organogram gemeente Roosendaal

De ketenorganisatie is terug te vinden in de scheiding tussen de afdelingen Beleid, Beleidsrealisatie, Programmering en Projecten. De afdeling Beleid is op alle beleidsaspecten gericht en ingedeeld in drie clusters:

1. sport en recreatie, sociaal-culturele voorzieningen & cultuur, zorgvoorzieningen;
2. beheer openbaar gebied, reiniging en milieu, ruimte en wonen, veiligheid;
3. werk en inkomen, onderwijs en economische ontwikkeling.

Deze indeling is niet doorgezet bij de andere afdelingen in de keten. Beleidsrealisatie kent weer een andere indeling.

Zodra het beleid ontwikkeld is, wordt het overgedragen aan beleidsrealisatie om te komen tot regelgeving of voorbereiding van de uitvoering. De uitvoering wordt door de afdeling Programmering, samen met maatschappelijke partners opgepakt. Vervolgens moet er vanuit de uitvoering weer een terugkoppeling plaatsvinden richting Beleid, opdat dit op het juiste moment kan worden bijgesteld.

Daarnaast bestaat er een afdeling Projecten die zowel de regie op fysieke als sociaal-maatschappelijke projecten zou kunnen voeren. In praktijk komt het er op neer dat deze afdeling nog met name fysieke projecten uitvoert en dat anno 2009 voorzichtig is gestart met een project dat sociaal-maatschappelijke aspecten heeft zoals de realisatie van een woonvoorziening voor chronisch drugsverslaafden. Dit project wordt samen met de wooncorporatie Aramis AlleeWonen, GGZ West-Noord-Brabant en Novadic Kentron, de organisatie met kennis over verslavingszorg, opgepakt.

Het nadeel van de ketenorganisatie is dat men zo sterk is als de zwakste schakel. De uitwerking van beleid of maatregelen is afhankelijk van de kwaliteit die individuele medewerkers inbrengen. Terwijl voorheen “de zwakke broeders” in een team van dezelfde discipline “door de sterke broeders omhoog werden gehouden”, is het in de multidisciplinaire teams van de verschillende afdelingen nu zo dat iets kan stranden bij één persoon.



Model 14: samenwerking in een keten van beleid

Het bovenstaande model geeft verschillende problemen aan die kunnen optreden bij het werken in een keten. Ten eerste kan het beleid bij de overdrachten in de keten zwakker of vager worden doordat het beleid anders wordt geïnterpreteerd, dan het bedoeld is. Ten tweede kan er ruimte aanwezig zijn bij de afdelingen Beleidsrealisatie en Programmering om bewust af te wijken van het geschreven beleid en daarin de eigen koers te varen. Ten slotte zal Programmering een terugkoppeling moeten geven van de uitwerking van het beleid in de praktijk, om tot een goede aanpassing daarvan in de toekomst te kunnen komen. Als dat niet gebeurt zal Beleid daartoe zelf actie moeten ondernemen, maar is er geen sprake van een synergetische samenwerking in de keten.

Daarnaast is het – vooral net na de nieuwe indeling van de organisatie – zoeken naar de afbakening van de taken en verantwoordelijkheden: waar stopt Beleidsrealisatie en neemt Programmering het over bijvoorbeeld? Dit kan er in resulteren dat producten over de schutting worden gegooid of dat een strijd tussen afdelingen ontstaat over de zeggenschap over beleidsthema's.

Hierbij moet wel opgemerkt worden dat elk organisatie-model zijn voors en tegens heeft en het niet de bedoeling is om alleen maar te focussen op de minpunten. Een voordeel van de ketengerichte organisatie is de samenvoeging van de verschillende disciplines bij elkaar.

“Integraal is leuk, Je kijkt wat anders naar het grote geheel, je leert elkaar beter kennen. Je wordt een allrounder doordat je alle componenten probeert mee te nemen.”

Het gegeven dat alle disciplines in een afdeling zijn samengevoegd, wil niet per definitie zeggen dat ook integraal wordt gewerkt. Het is voor elke medewerker bijna onmogelijk om op de hoogte te zijn van alle relevante kennis en ontwikkelingen in alle vakgebieden. Het vereist dat men elkaar opzoekt en de kennis die men ontbeert bij de ander haalt. Een respondent had het over “collegiale toetsing” die toegepast wordt op de afdeling Beleid. Beleidsdocumenten worden aan een collega ter toetsing voorgelegd, met als doel om de minder sterke punten eruit te lichten en hierover feedback te geven richting de schrijver.

3.2.2 Doorontwikkeling

In het voorjaar van 2009 is het Koersdocument doorontwikkeling organisatie “Verbonden met de stad” vastgesteld. Hierin wordt gesteld dat de effecten van de eerdere aanpassingen in de organisatie, die ingezet zijn met BSSB, nog achter blijven bij de verwachtingen die de directie had. “Veranderingen worden nog teveel benaderd vanuit het denken in structuren en te weinig gezien als een andere manier van werken” (Koersdocument, p. 4).

De visie die in dit Koersdocument is weggelegd richt zich op de buitenwereld en de wensen die daar leven. Men ziet netwerken als basis voor beleid en beïnvloeding. Via stadsgesprekken, het opbouwen van duurzame relaties met partners, lobby richting Brussel en Den-Haag en het gebruik van digitale ontmoetingsplaatsen, wil men hieraan invulling gaan geven. Daarnaast wordt programmasturing genoemd als een werkwijze waarop de integrale aanpak van vraagstukken en thema's kan worden aangepakt. Programma's worden gekoppeld aan politiek-bestuurlijk relevante dossiers. Op dit moment zijn er circa elf programma's, waaronder “leefbare wijken en dorpen”, “kansen voor iedereen” en “veiligheid”.

De programmamanagers zijn direct onder de programmadirecteur gepositioneerd en werken op gelijke hoogte als de lijnmanagers. De programmaplannen worden in het najaar van 2009 vastgesteld door het college van b&w.

Onder de kop “nieuwe vormen van samenwerken en regie” wordt de uitbouw en versterking van het wijkgericht werken genoemd (Koersdocument, p. 16). Bewonersplatforms, SIW, politie en wooncorporaties zijn hierin partner.

Van de houding van medewerkers wordt verwacht dat zij zich richten op het ontmoeten, verbinden en samenwerken. De drie werkwoorden waarmee ik de inleiding van deze case gestart ben. Concrete acties gericht op die houdingsaspecten zijn niet genoemd.

3.3 De organisatie van stedelijke vernieuwing

Stedelijke vernieuwing in Roosendaal is niet alleen via ISV georganiseerd. Ook in het programma leefbare wijken en buurten, wijkgericht werken en via projecten van de afdeling Projecten, zijn herstructureringsvraagstukken ondergebracht. Het zou daarom te smal zijn om alleen op ISV te concentreren; daarnaast is het doel van dit onderzoek gericht op de verbindingen tussen de sociale en fysieke dimensie. Die twee dimensies zijn ook terug te vinden in de andere genoemde werkvormen.

3.3.1 ISV

De projectleider ISV werkt bij de afdeling Beleid en is verantwoordelijk voor het opstellen van het MOP3 en de verantwoording over het uitvoeringsplan van het MOP2 richting het gemeentebestuur en de provincie. Daarnaast is hij binnen de gemeente budgethouder.

Binnen ISV zijn er circa 35 projecten, die worden aangestuurd door projectleiders van verschillende afdelingen of via de lijn worden uitgevoerd als het om kleinere zaken gaat. Het overzicht ligt bij de afdelingen Beleid en Beleidsrealisatie: zij bewaken dat projecten elkaar niet overlappen en conform dezelfde visie worden uitgevoerd.

In de projecten wordt gebruik gemaakt van projectgroepen en soms van stuurgroepen, afhankelijk van de omvang van het project. Dit wordt grotendeels geïnitieerd door mensen met een fysieke achtergrond. Daarnaast is het zelden zo dat mensen met een sociaal-maatschappelijke achtergrond of takenpakket, deelnemen aan de projectgroepen. Zij worden buiten de projectgroepen om geconsulteerd of geïnformeerd. Een reden hiervoor kan gelegen zijn in het gegeven dat men in de ketenorganisatie gekozen heeft voor een integrale benadering die bij de afdelingen Beleid, Beleidsrealisatie, Programmering en Projecten is doorgevoerd. In beginsel kan elke medewerker op alle disciplines worden aangesproken: waar hij geen kennis van heeft, boort hij de kennis aan bij een collega. In de praktijk is het echter zo dat elke medewerker wel een bepaalde taakgerichtheid heeft en zich daar meer op richt dan op andere disciplines.

Een andere reden is het gegeven dat het MOP2 voornamelijk bestaat uit fysieke ingrepen, waarbij sociaal-maatschappelijke aspecten soms een (ondergeschikte) rol spelen.

3.3.2 Wijkgericht werken

Vanaf 2000 is wijkgericht werken ingevoerd. Dit werd vorm gegeven via een apart projectbureau. Na vier jaar is naar aanleiding van een evaluatie er voor gekozen om wijkgericht werken te integreren in de reguliere werkzaamheden van de organisatie. Een respondent gaf aan dat men het projectbureau gemakkelijk links kon laten liggen, waardoor wijkgericht werken niet de uitwerking kreeg die men ermee beoogde namelijk: het bevorderen van de leefbaarheid in een buurt en het betrekken van bewoners bij de beleidsvoorbereiding.

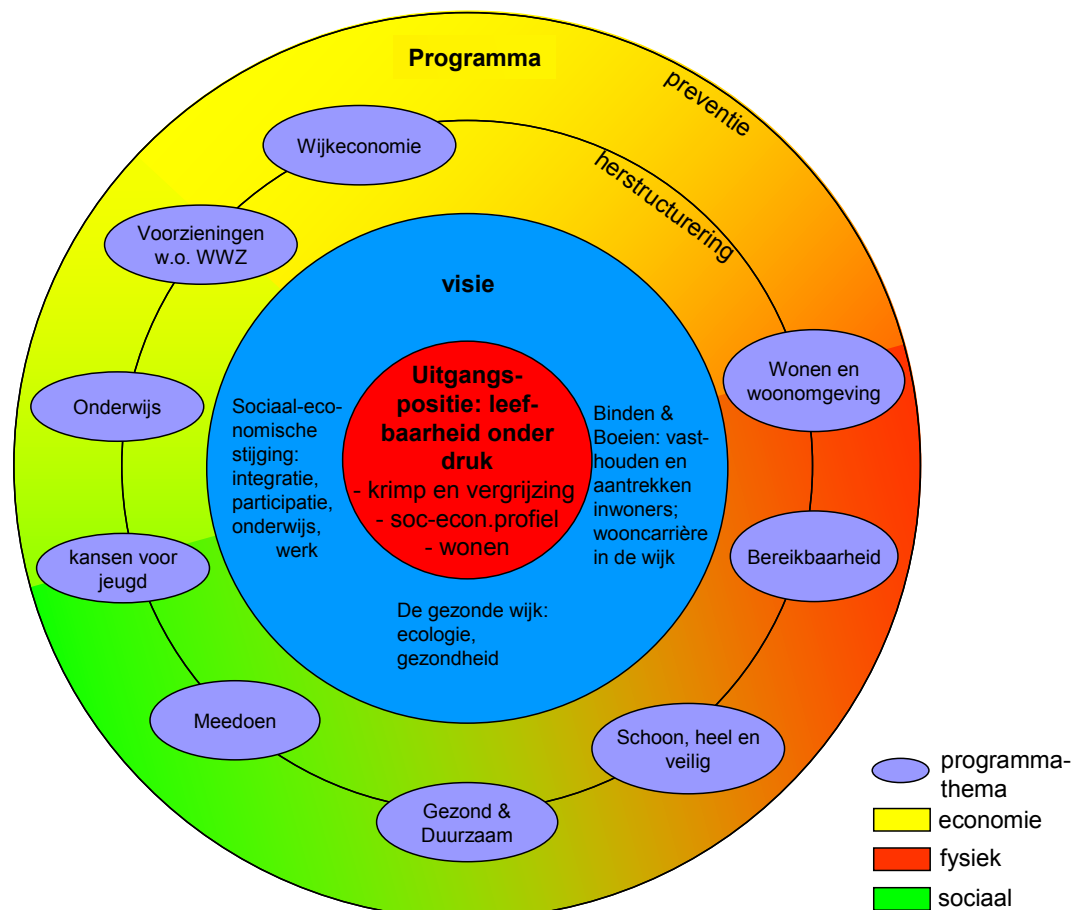
De coördinator wijkgericht werken heeft het overzicht over de verschillende maatregelen, het beleid en de acties die lopen richting de wijken en dorpen. De wijkmanagers, die bij Beleidsrealisatie horen, vormen de verbinding tussen de wijken en de gemeente (en andere samenwerkingspartners zoals politie en de woningcorporatie). De uitvoering is ondergebracht bij verschillende medewerkers en afdelingen binnen de gemeente. De meeste medewerkers hebben hiervoor circa 100 uur per jaar beschikbaar. Daarnaast zijn de wijken/dorpen gekoppeld aan een wijkwethouder.

Uit de interviews en documentenonderzoek is gebleken dat er bijna geen koppelingen zitten tussen het werk van ISV en wijkgericht werken. Informeel maken de medewerkers wel contact met elkaar, mede omdat de coördinator wijkgericht werken en de projectleider ISV op dezelfde afdeling werken.

De verbinding met het bestuur wordt gemaakt doordat de coördinator wijkgericht werken eens per twee weken aanschuift bij de wethouder met het programma leefbare wijken en buurten in portefeuille, waarbij aan de hand van actuele onderwerpen in de wijken zaken worden doorgesproken.

3.3.3. Programma leefbare wijken en buurten

Het programma leefbare wijken en buurten wordt op het moment van het onderzoek verder uitgewerkt. De programmamanager schrijft een programmaplan waarin de verbinding met het wijkgericht werken nadrukkelijk gemaakt wordt. De verbinding met ISV ziet de programmamanager meer in de informerende sfeer en een goede afstemming op elkaar, dan dat ISV deel gaat uitmaken van het programma zelf. In het conceptprogrammaplan van september 2009 wordt niet verwezen naar ISV.



Model 15: de onderdelen van het programma Leefbare wijken en dorpen, (Bron: conceptprogrammaplan LWD).

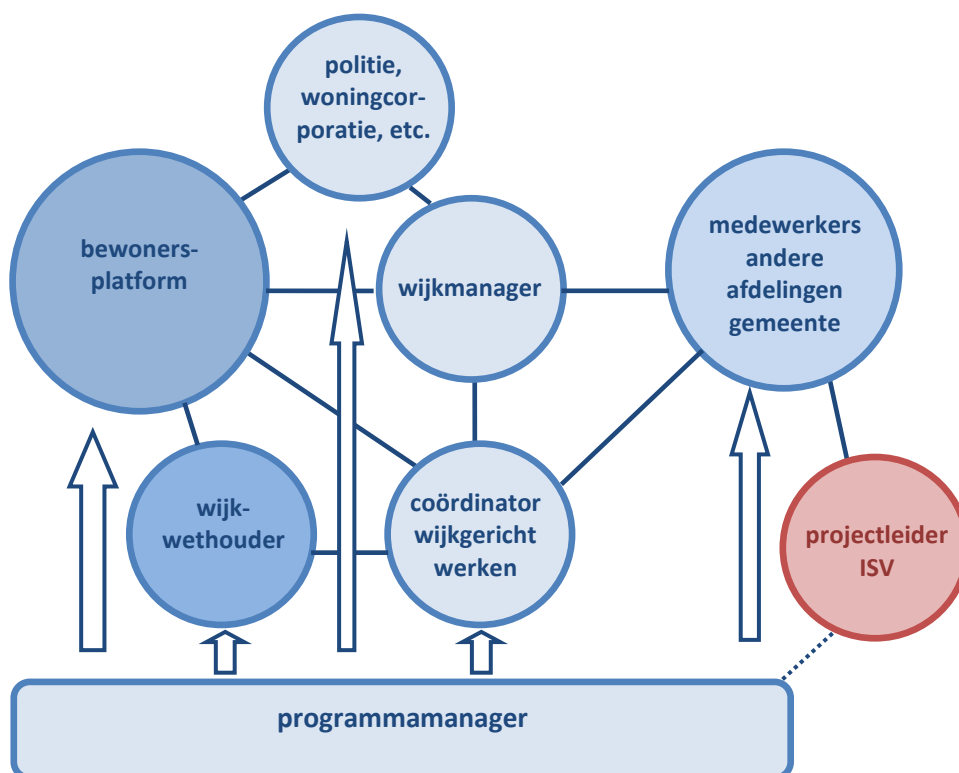
Het programma richt zich op drie sporen die in het huidige beleid van de gemeente Roosendaal zijn terug te vinden:

1. Sociale stijging: het verbeteren van de mogelijkheden van bewoners op sociaal-economisch gebied. Dit spoor is ontleend aan de sociale structuurschets van Roosendaal (maart 2007).
2. De gezonde wijk: het aanpakken van opgaven op het gebied van wonen, welzijn en zorg en op het gebied van de individuele gezondheid. Daarnaast richt het zich ook op een gezonde inrichting van een wijk.
3. Boeien en binden: dit richt zich met name op de fysieke kant van wijkontwikkeling. Door de demografische ontwikkeling van vergrijzing en ontgroening worden andere eisen gesteld aan woningen en de inrichting van de leefomgeving.

Het programma is een vorm van werken die past in de adhocratie van Mintzberg; via horizontale verbanden, die los van de lijnorganisatie staan, wordt met verschillende disciplines gewerkt aan het oplossen van een maatschappelijk probleem. Zowel mensen uit de afdeling Beleid, als Beleidsrealisatie, Programmering en Projecten worden ingezet om de verschillende projecten en activiteiten van het programma uit te werken. De programmamanager is verantwoordelijk voor het overzicht en de coördinatie van die activiteiten.

Actoren ten opzichte van elkaar

Als de verschillende actoren die betrokken zijn bij ISV, wijkgericht werken en het programma leefbare wijken en dorpen, ten opzichte van elkaar worden gepositioneerd, dan kan het onderstaande model worden gemaakt.



Model 16: de relaties van de verschillende actoren voor stedelijke vernieuwing

De bewoners vormen voor bijna alle actoren de belangrijkste partner. Dit wordt ook bevestigd in de interviews. Dit geldt in mindere mate voor de projectleider ISV omdat zijn rol meer zit in de

sfeer van het budgetbeheer en verantwoording daarover, dan in die van de inhoudelijk deskundige en de verbindingen leggend.

De programmamanager beoogt om op een breed gebied verbindingen te leggen, maar zal dat naar verwachting in mindere mate gaan doen met de projectleider ISV. Dit resulteert er in dat ISV afzonderlijk van leefbare wijken en buurten en het wijkgericht werken wordt uitgevoerd. Activiteiten in het kader van ISV lopen naast activiteiten die in samenhang binnen het programma leefbare wijken en buurten worden opgepakt (waar wijkgericht werken deel van uitmaakt).

3.3.4 Multi-organisatie

Stedelijke vernieuwing wordt in Roosendaal op een multi-organisatorische manier aangepakt. Daarmee wordt bedoeld op het gegeven dat er lijnactiviteiten zijn die via de keten een bijdrage vormen voor stedelijke vernieuwing. Dit is naar verwachting het kleinste aandeel en kan gezocht worden in het onderdeel Wijkgericht werken en activiteiten in het kader van ISV. Vervolgens zijn er behoorlijk wat projecten die in het kader van ISV, Wijkgericht werken en het Programma Leefbare wijken en dorpen (moeten) worden uitgevoerd. Ten slotte is gestart met het eerder genoemde programma, waarbij de coördinatie en goede afstemming van de verschillende projecten en activiteiten centraal staat om er uiteindelijk voor te zorgen dat “inwoners nu en in de toekomst naar tevredenheid in hun wijk of dorp leven, zich aan hun omgeving verbonden voelen en voldoende perspectief hebben op een gezond leven en op sociale en economische stijging” (Missie Leefbare wijken en dorpen).

Door deze veelheid aan manieren van werken, lijkt in Roosendaal in ieder geval de stap gezet te zijn naar het besef dat complexe vragen het best multidisciplinair en in gezamenlijkheid kunnen worden beantwoord. Daar staat tegenover dat het onsamenhangend kan worden, met name waar het gaat om projecten in het kader van ISV en die in het kader van Wijkgericht werken en het Programma Leefbare wijken en dorpen.

3.3.5 Parameters van Mintzberg

Als de organisatie van stedelijke vernieuwing nader onder de loep wordt genomen, dan wordt gekeken naar de coördinatiemechanismen, taakspecialisatie, gedragsformalisatie, groepering van eenheden, verbindingsmiddelen en (de)centralisatie. Omdat stedelijke vernieuwing in Roosendaal niet op een manier van werken is georganiseerd, zal onderscheid worden gemaakt indien dit van belang is.

Coördinatiemechanismen

De projecten en activiteiten die in het kader van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing en wijkgericht werken worden uitgevoerd hebben enerzijds te maken met direct toezicht van de projectleider, want hij is verantwoordelijk voor de resultaten en rapporteert hier ook over. Anderzijds is er ook sprake van onderlinge aanpassing als in wat grotere projecten wordt gewerkt, waarin meerdere disciplines hun bijdrage leveren om tot een eindresultaat te komen. Sommige activiteiten kunnen vermoedelijk door de lijnorganisatie worden opgepakt. Omdat dit in Roosendaal in een keten is georganiseerd zou gesteld kunnen worden dat er dan sprake is van een standaardisatie van vaardigheden: het vormen van beleid vraagt om andere vaardigheden dan het schrijven van verordeningen in het kader van dat beleid of de uitvoering er van.

In het Programma Leefbare wijken en dorpen lijkt een aanzet gemaakt te zijn met onderlinge aanpassing. Enerzijds onderlinge aanpassing tussen de programma's Leefbare wijken en dorpen en Kansen voor Iedereen, anderzijds onderlinge aanpassing tussen de projecten die in het kader van het programma worden uitgevoerd. Vanwege de omvang van het programma kan het echter niet zonder een vorm van direct toezicht van de programmamanager en de verschillende projectleiders.

Taakspecialisatie

Taakspecialisatie is op twee manieren aan de orde. Ten eerste door het gegeven dat mensen zijn ondergebracht in een onderdeel van de keten, en daardoor gespecialiseerd zijn op een deel van een proces. Ten tweede omdat mensen – hoewel de integrale aanpak het uitgangspunt van de keten is geweest – hun achtergrond of kennis voornamelijk hebben op een of een paar vakgebieden, maar zeker niet op allemaal.

Gedragsformalisatie

In Roosendaal staan ontmoeten, verbinden en samenwerken ten aanzien van het gedrag van medewerkers (en bewoners) centraal. Dit vertaalt zich in een visie op de organisatie (Koersdocument), waarin staat beschreven hoe men in verbinding met de buitenwereld wil treden. Van een formalisatie van dit gewenste gedrag kan echter niet gesproken worden: tijdens het onderzoek zijn geen aanwijzingen gevonden die duiden om een actieve sturing op dit gedrag door managers richting medewerkers of door medewerkers onderling richting elkaar.

Groepering

De groepering die is toegepast voor de ketenorganisatie, dus de “losse activiteiten” in het kader van ISV en wijkgericht werken, is een groepering naar functie. In het bijzonder kan gesproken worden van een groepering naar vaardigheden of proces.

In de projecten is een trapsgewijze groepering aan de orde: eerst is gegroepeerd naar markt en vervolgens naar functie (vaardigheden en werkproces). De groepering naar markt hangt samen met de maatschappelijke vraag die verschillende aspecten in zich bergt. De tweede trap, de groepering naar functie heeft te maken met het gegeven dat de medewerkers per onderdeel in de keten over andere vaardigheden beschikken.

Een project wordt daardoor een flexibel gezelschap, dat afhankelijk van de fase waarin een project zich bevindt andere medewerkers in- en uitvliegt.

Verbindingsmiddelen

De rol die de coördinator wijkgericht werken vervult kan gezien worden als een liaisonpositie. Hij vormt de verbinding tussen de wijkmanagers die voornamelijk extern gericht zijn en de organisatie van de gemeente Roosendaal. Daarmee kan hij ook een sleutelpositie innemen in het Programma Leefbare wijken en dorpen (zie ook model 19).

Decentralisatie

In alle werkzaamheden voor stedelijke vernieuwing in Roosendaal is in sterke mate sprake van decentralisatie. De medewerkers hebben zelf de ruimte om te bepalen welke werkzaamheden wanneer en op welke wijze moeten worden uitgevoerd. Uiteraard geldt hier wel – net als in andere gemeenten – dat er sprake is van (verticale) centralisatie waar beleid of een MOP moet worden vastgesteld door het gemeentebestuur.

3.4 De denk- en werkwijze

Via de werkelijkheidsdefinities en de mate van contact van de actoren met elkaar, worden in paragraaf 3.4.1. drie configuraties onderscheiden.

De mate van aanwezigheid van governance capacity wordt bepaald aan de hand van de individuele, organisatorische en institutionele capaciteit. Dit komt in paragraaf 3.4.2. aan de orde. Ten slotte wordt ingegaan op het integrerend vermogen in Roosendaal.

3.4.1 Configuraties

Werkelijkheidsdefinities

Het “wat”, de werkelijkheidsdefinities zijn achterhaald door verschillende thema’s in de interviews aan de orde te brengen. De thema’s zijn:

1. Taakgerichtheid: hoe definiëren actoren hun werkzaamheden?
2. Verbindingen: Welk belang hechten actoren aan integraal werken? Welke belemmeringen of stimulansen worden ervaren? Welke rol vervult men zelf in het leggen van verbindingen?
3. Manier van (samen)werken: hoe werkt men het liefst, veel samen of meer apart en wie wordt toegelaten om mee te denken over bepaalde thema’s en hoe loopt de besluitvorming?

Evenals bij de andere gemeenten, zijn in de onderstaande tekst de werkelijkheidsdefinities van de respondenten weergegeven vanuit hun perspectief. De actoren zijn (door)genummerd, om ze later kunnen koppelen aan andere gegevens. Actor 19 is het voormalig hoofd Beleid, die nu tijdelijk als hoofd van een andere afdeling in Roosendaal werkt.

1. Taakgerichtheid

- (14) De senior-beleidsadviseur werkt in de afdeling Beleid in het cluster sport en recreatie, sociaal-culturele voorzieningen & cultuur, zorgvoorzieningen. Hij vindt het van belang dat zijn werkzaamheden zich niet alleen beperken tot een onderdeel van het beleid, maar dat hij voor verschillende onderwerpen kan worden ingezet. De zachte kant van beleid is voor hem de stedenbouwkundige en ruimtelijke ontwikkelingskant, terwijl de harde kant juist het sociaal-maatschappelijke is. Het laatste is volgens hem “hard” omdat dit langer duurt voordat je de invloed van ingrepen op deze kant ziet.
- (15) De coördinator wijkgericht werken richt zich met name op de beleidscoördinatie van het wijkgericht werken en vormt een verbindende factor tussen de wijkmanagers, de wethouder en andere medewerkers. Daarnaast heeft hij taken op het gebied van sociaal-cultureel werk en sportbeleid. Hij is van mening dat het zwaartepunt in zijn werkzaamheden ligt op het sociaal-maatschappelijke vlak.
- (16) In tegenstelling tot de senior-beleidsadviseur, is de senior-projectmanager van mening dat soft beleid gericht is op de sociaal-maatschappelijke tak en dat ruimtelijke ontwikkeling de harde tak vertegenwoordigt. Het grootste gedeelte van zijn werk gaat uit naar het leiden van “harde” projecten, hoewel hij van mening is dat er mondjesmaat meer sociaal-maatschappelijke projecten bij komen, zoals de bouw van een moskee of een opvang voor drugsverslaafden. Hij tracht in zijn projecten zo veel mogelijk de processen in plaats van de inhoud te managen.
- (17) De programmamanager was eerst als senior-beleidsadviseur werkzaam en heeft een sociaalgeografische achtergrond. De rode draad in zijn werkzaamheden ligt volgens

hem bij het verbinden van zaken en het onderkennen van integrale verbanden. Hij vindt dat zijn aandacht bijna evenredig tussen sociaal en fysiek is verdeeld, hoewel hij daar ook de economische component van stedelijke vernieuwing aan toevoegt.

- (18) De wethouder heeft welzijn, jeugd, volksgezondheid, leefbaarheid van wijken en dorpen en het buurtgericht werken in zijn portefeuille. Die onderwerpen zijn voornamelijk sociaal-maatschappelijk georiënteerd. Als het gaat om herstructureringsvraagstukken werkt hij graag samen met zijn collega-wethouder die ruimtelijke ontwikkeling in portefeuille heeft. Maar tegelijkertijd vindt hij het contact met de burgers even belangrijk.
- (19) Het hoofd Beleid is verantwoordelijk voor een actueel en betrouwbaar beleidsinstrumentarium. De afdeling heeft een sturende functie aan het begin van de keten; er moest voor gezorgd worden dat het beleid bij de uitvoering (eind van de keten) ook bekend was. De afdeling is integraal gericht, waarbij het hoofd het van belang vindt om mensen taakvolwassen te maken en loopbaanperspectief te geven.
- (20) De projectleider werkt bij de afdeling Beleid en is verantwoordelijk voor het budgetbeheer van ISV, de verantwoording daarover en het coördineren van de verschillende projecten en activiteiten. Daarnaast schrijft hij de nieuwe Woonvisie voor Roosendaal. Die was aanvankelijk integraal gericht, maar is op verzoek van het gemeentebestuur nu meer fysiek gericht.

Tabel 25: verdeling aandacht sociaal/fysiek in werkzaamheden volgens de respondenten

actor	%fysiek	%sociaal
14	50	50
15	25	75
16	80	20
17	35	65
18	50	50
19	50	50
20	99	1

Reflectie

Drie van de zeven actoren zijn van mening dat hun werkzaamheden zich in evenredige mate richten op zowel sociale als fysieke aspecten. In theorie zal dit zeker gelden voor de senior-beleidsadviseur, maar in praktijk is het voorstelbaar dat hij zich met name richt op sociaal-maatschappelijke onderwerpen omdat hij deel uitmaakt van een cluster binnen Beleid dat zich met name richt op die onderwerpen. Overigens mag dit weer genuanceerd worden door het gegeven dat hij collegiale toetsing een belangrijke voorwaarde vindt om goede producten te kunnen leveren. Daarbij staat de collegiale toetsing voor een soort waarborg dat zaken integraal worden voorbereid en beschouwd.

Bij zowel het hoofd Beleid als de senior-adviseur, programmamanager en de wethouder komt een vergelijkbare visie op de taak naar voren: een integrale aanpak is van belang en het kijken over de eigen grenzen heen zorgt er voor dat oplossingen worden verzonnen die voor de buitenwereld zinvol zijn.

1. Verbindingen

- (14) Consistentie van beleid is van belang, zo vindt de senior-adviseur. Een lijn die is ingezet en veelbelovend is moet ook worden doorgezet. Integraal werken is volgens hem een zoektocht naar maatregelen of acties. Soms zijn dat concrete projecten zoals bemoeizorg of gezinscoaches. Naar zijn idee is het terugdringen van schooluitval essentieel, omdat opleiding van belang is voor iemands latere leven. De aandacht voor sociaal-maatschappelijke zaken is wezenlijker en belangrijker voor mensen dan investeren op alleen maar fysieke maatregelen. In een programma zijn ambities op sociaal en fysiek terrein gemixt. Kengetallen kunnen volgens hem informatie geven om uiteindelijk bij te sturen.
- (15) Chemie tussen de verschillende afdelingen ontbreekt nog wel eens volgens de coördinator wijkgericht werken. Hierdoor worden niet altijd de juiste verbindingen gelegd. In zijn rol probeert hij zaken en mensen te verbinden. Hij heeft een afstand tot de inhoud, maar vindt wel dat de inhoud, en niet het proces, leidend moet zijn in de organisatie. Hij wil er bijvoorbeeld voor zorg dragen dat alle partners die betrokken moeten worden bij een WOP ook betrokken zijn en zowel op sociaal als fysiek terrein een rol krijgen.
- (16) De senior-projectleider is van mening dat hij met een been in de organisatie staat, en met een been daarbuiten. Hij heeft de organisatie van de gemeente nodig om zaken voor elkaar te krijgen die hij met externe partners heeft afgesproken. Volgens hem zijn sociaal-maatschappelijke en fysieke onderdelen niet los van elkaar te zien. In ruimtelijke ontwikkeling hoort ook een sociaal-maatschappelijk element. Woningen zijn niet los te zien van de mensen die er in komen te wonen.
- (17) Integraal werken past bij de programmamanager omdat hij in een vorige functie ook een afdeling welzijn en een afdeling ruimtelijke ontwikkeling tot één afdeling heeft gesmeed. Hoewel dit slechts een voorbeeld is van de meerdere die hij noemde. Het leggen van verbindingen is echter niet in de hele organisatie doorgedrongen: sommigen zien het als opdracht van het management en zien er zelf de meerwaarde niet van. Anderen denken dat de gemeente altijd het heft in handen moet hebben. Voor integraal werken heb je de vaardigheid nodig om de beweging naar buiten toe te kunnen maken, zo stelt de programmamanager.
- (18) De wethouder geeft aan dat er nog steeds grenzen aan de wethoudersportefeuilles zitten. Toch zijn de verschillende onderwerpen in de “Majeure Opgaven” bij elkaar gebracht. Als gekeken wordt naar het leggen van verbindingen door de organisatie, dan is het grootste probleem van Roosendaal dat het een naar binnen gerichte organisatie is. Bij een betere externe oriëntatie komt de behoefte aan integraliteit sterk uit de verf, is de wethouder van mening.
- (19) In zijn functie probeert het hoofd Beleid het integraal werken bij zijn medewerkers te stimuleren, omdat het een verrijking voor hen is. Het leggen van verbindingen tussen verschillende maatschappelijke netwerken kan helpen om het integraal werken en besef te verstevigen. De gemeente moet gaan meedoen in die netwerken of nieuwe netwerken stimuleren. De gemeente moet overigens geen regisseur zijn van die netwerken.

-
- (20) De harde en de zachte sector zijn anders georganiseerd, zo stelt de projectleider. Dat geldt ook voor de organisatie van deze twee dimensies in de buitenwereld. In de harde wereld, die van de ruimtelijke ontwikkeling, zijn duidelijke doelen te stellen. De sociale sector vindt dat veel moeilijker.

Reflectie

Het verbinden van de sociale en fysieke dimensie lijkt het meest naar voren te komen in de werkzaamheden van de coördinator wijkgericht werken en van de programmamanager. Dit is ook het geval voor de wethouder, maar door de grenzen van een wethoudersportefeuille is dit tot op beperkte hoogte realiseerbaar.

Door drie respondenten – de wethouder, de programmamanager en het hoofd Beleid – wordt gewezen op de beweging naar buiten toe. De externe oriëntatie heeft duidelijk aan kracht gewonnen en zij proberen dit ook tot uitdrukking te laten komen in hun acties die voortvloeien uit beleid of projecten. Het blijft dus niet alleen bij woorden. In de beschrijving van de werkzaamheden die de coördinator wijkgericht werken en de senior-projectleider gaven, is dit overigens ook terug te vinden. Blijkbaar wordt het verbinden van het sociale en het fysieke niet alleen intern gezocht, maar vindt men het betrekken van externen en hen daar een goede rol in laten vervullen even belangrijk.

“De leukste periode was vorig jaar in het voorjaar. Toen ben ik een maand lang op de fiets de stad door gegaan. Daar heb ik medewerkers van organisaties in plaats van directeuren gesproken, maar ook met kinderen uit groep 8 van de basisschool. Ik heb toen circa 35 gesprekken gehad waarbij ik gevraagd heb wat de mensen zouden willen en hoe ze tegen de gemeente aan kijken.

Dit soort gesprekken probeer ik vol te houden; eigenlijk zou iedereen dat op zijn tijd moeten doen. Dan krijg je een ander beeld van de gemeente, dan hetgeen dat hierbinnen wordt gecreëerd.

...We zitten hier in een ivoren toren, en de ramen zitten zo hoog dat je bij wijze van spreken niet naar buiten kunt kijken.”

3. *Samenwerken*

- (14) “Los van het systeem, heb je een goed team voetballers nodig”, zo stelt de senior-beleidsmedewerker. De kennis en competenties die mensen in huis hebben zijn voor hem het belangrijkste. Het proces moet daaraan ondergeschikt zijn.

Integraal werken, verschillende disciplines bij elkaar, vindt hij leuk. Volgens hem wordt je dan een allrounder omdat je alle componenten probeert mee te nemen in je werk. De kennis die je ontbeert moet je vervolgens opzoeken bij collega's. Daarnaast is het leggen en houden van contact met externe organisaties zoals welzijns- of culturele instellingen erg belangrijk. Dat hoeft niet altijd formeel te zijn, maar kan ook op een informele manier.

- (15) De coördinator wijkgericht werken is van mening dat informele verbanden belangrijker zijn dan formele verbanden. Je bent volgens hem verkeerd bezig als je formele macht moet gaan gebruiken.

Waar het gaat om de rol van de overheid in de samenleving, is hij van mening dat die meer tussen de partijen moet gaan staan. Hij noemt daarbij het voeren van “governance-policy”. Daarbij staat goede communicatie met burgers centraal. Als dat lukt neemt het vertrouwen van burgers toe, maar dat verlies je ook weer snel als je verkeerd communiceert.

- (16) De senior-projectleider probeert via compromissen tot aanvaardbare besluiten te komen met externen. Daarbij gelden uiteindelijk wel grenzen: doelen zijn belangrijk, met oog voor de mens. Door open te communiceren en aan te geven dat hij niet alles weet, is het prettig samen werken met verschillende partijen. Daarbij is het voor hem een uitdaging om door te hebben hoe externe partijen bepaalde zaken regelen of financieren.
- (17) Samenwerken betekent voor de programmamanager “weten waarom je het doet en wat de doelstellingen zijn”. Daarbij gaat het er om dat herkend wordt waar je samen met anderen zaken kunt oppakken, en dat duidelijk is waar de doelen uiteen lopen. Gezamenlijk doelen definiëren en uitvoeren is het best. Het is een politiek spel van geven en nemen, maar uiteindelijk moeten verschillende mensen zich wel kunnen vinden in de uitkomst.
- (18) Transparant zijn en dingen los kunnen laten staat centraal bij de wethouder. Het gaat ook om acceptatie van de ander; je moet de tijd nemen om elkaar te leren kennen. Waar het gaat om de burger is het van belang dat die burger leert dat hij niet een claimgerichte burger kan zijn, maar dat hij zelf op zoek moet gaan naar de oplossing.
- (19) In de werkstijl van het afdelingshoofd staat de tevredenheid van mensen centraal: tevreden mensen kunnen goed presteren. In de organisatie is ook ruimte aanwezig om fouten te maken, maar er wordt niet altijd geleerd van de fouten. Door meer te investeren in de startfase van beleid (fase 0), krijg je beter beleid. Externen moet juist (ook) betrokken worden bij die fase. De organisatie is erg hiërarchisch opgebouwd. Door meer open te gooien en je kwetsbaarder op te stellen kan een netwerkaanpak ontstaan. Nu staat de structuur die aanpak nog in de weg. Betrokken, in plaats van verantwoordelijk zijn bij de samenleving: daar gaat het om volgens het afdelingshoofd.
- (20) Samenwerken is voor de projectleider een vereiste om het werk goed te kunnen uitvoeren. Dat werkt het best als dat op basis van gelijkwaardigheid of gedeelde belangen plaatsvindt. Het gaat om een balans tussen het eigen belang scherp in de gaten houden en ruimte geven aan anderen om hun belang in te vullen.

Reflectie

Samenwerken heeft voor de respondenten verschillende doelen. Sommigen doen dat omdat ze hun doelen willen halen en weten dat de plezierigste weg om dat te bereiken is door je diplomatiek op te stellen. Anderen, de coördinator, het afdelingshoofd en de wethouder, lijken gericht op iets dat voorbij de eigen doelen gaat en zijn bereid om te zien wat dat dan gaat opleveren.

De eerste visie is meer een projectmatige aanpak: gericht op een (enkelzijdig) duidelijk doel. De tweede visie sluit meer aan bij die van governance capacity, waarbij vertrouwen centraal staat en samenwerking meer oplevert dan de som der delen.

Werkelijkheidsdefinities gestandaardiseerd

De werkelijkheidsdefinities van de actoren zijn gestandaardiseerd en er zijn scores aan gehangen. Dit is in de onderstaande tabellen weergegeven.

Tabel 26: scores actoren op werkelijkheidsdefinitie taakgerichtheid

Actor	a	b	c	d
14	--	-	+	--
15	--	+	++	--
16	+	--	-	-
17	--	--	++	+
18	-	+	++	-
19	--	--	+	++
20	+	--	--	--

- a. men is voornamelijk gericht op de fysieke dimensie.
- b. men is voornamelijk gericht op de sociaal-maatschappelijke dimensie.
- c. men is gericht op één van beide dimensies, maar is dagelijks wel betrokken bij het invullen van de andere dimensie.
- d. men heeft geen voorkeursrichting omdat het takenpakket in de volle breedte alle aspecten in zich heeft.

Tabel 27: scores actoren op werkelijkheidsdefinitie verbindingen

Actor	a	b	c	d
14	-	++	+	-
15	-	+	++	-
16	-	-	-	+
17	--	-	++	-
18	-	++	+	-
19	-	-	++	+
20	+	-	-	-

- a. integraal werken in stedelijke vernieuwing wordt geïnitieerd door de fysieke pijler.
- b. de fysieke dimensie ondersteunt de sociale dimensie in stedelijke vernieuwing.
- c. de houding van mensen is van belang: integraal werken is een groeiproces waarin je moet leren.
- d. fysiek en sociaal zijn even belangrijk en in de praktijk gelijkwaardig aan elkaar.

Tabel 28: scores actoren op werkelijkheidsdefinitie samenwerken

Actor	a	b	c
14	-	++	+
15	-	++	-
16	+	++	-
17	+	++	-
18	-	+	++
19	-	+	++
20	+	+	-

- samenwerken doe je gestructureerd en via vooruitgestippelde processen.
- bij samenwerken merk je dat iedereen een andere werkwijze heeft; mensen zijn verschillend.
- samenwerken zorgt voor creativiteit en rijkere oplossingen.

Interacties

Tijdens de interviews is op verschillende manieren gevraagd naar de contacten met andere actoren en de frequentie daarvan. Het gaat dan om mondelinge en schriftelijke contacten, waarbij e-mail daar ook deel van uitmaakt. Dit geeft een indruk van de sociale aspecten in de samenwerking op het gebied van stedelijke vernieuwing, en vormt een element om configuraties te kunnen onderscheiden. In onderstaande tabel is de hoeveelheid interacties van de respondenten aangegeven.

Tabel 29: interacties van de respondenten

	Actor 14	Actor 15	Actor 16	Actor 17	Actor 18	Actor 19	Actor 20
Actor 14	-	dagelijks	maandelijks	dagelijks	wekelijks	dagelijks	dagelijks
Actor 15	dagelijks	-	maandelijks	dagelijks	wekelijks	dagelijks	dagelijks
Actor 16	maandelijks	maandelijks	-	wekelijks	maandelijks	dagelijks	wekelijks
Actor 17	dagelijks	dagelijks	wekelijks	-	dagelijks	dagelijks	dagelijks
Actor 18	wekelijks	wekelijks	maandelijks	dagelijks	-	wekelijks	maandelijks
Actor 19	dagelijks	dagelijks	dagelijks	dagelijks	wekelijks	-	dagelijks
Actor 20	dagelijks	dagelijks	wekelijks	dagelijks	maandelijks	dagelijks	-

	dagelijks: minimaal 2 tot 3 keer per week
	wekelijks: minimaal eens per 2 tot 3 weken
	maandelijks: minimaal eens per maand
	< maandelijks: minder dan eens per maand

Als de voorgaande tabel wordt gelezen, valt direct op dat er veel dagelijkse interacties zijn tussen veel van de betrokken actoren. Dit komt omdat een behoorlijk aantal sleutelfiguren voor stedelijke vernieuwing in dezelfde afdeling (Beleid) werkt en daardoor in fysieke zin dicht bij elkaar is gepositioneerd. Daarbij gaf een aantal respondenten ook aan dat men elkaar voor informele zaken ook opzoekt en daar belang aan hecht.

Dit is echter geen garantie voor een goede afstemming van zaken op elkaar. Weinig respondenten zijn op de hoogte van de projecten en stand van zaken van ISV en dat geldt omgekeerd ook voor het wijkgericht werken.

Actor 16 is gepositioneerd bij de afdeling Projecten en heeft in zakelijke zin matig contact met de collega's van de afdeling Beleid, hetgeen zich vertaalt in de frequentie van de contacten. Ook hier geldt dat hoegenaamd geen afstemming plaats vindt met projecten of werkzaamheden op het gebied van ISV.

Op bestuurlijk niveau is er geregeld contact: de wethouder heeft bijvoorbeeld over het wijkgericht werken regelmatig terugkerende afspraken, maar hecht er ook belang aan om zelf de ambtenaren op te zoeken en dit soms onafhankelijk van agenda-afspraken te doen.

Werkelijkheidsdefinities verbonden

Het werken in een keten heeft er voor gezorgd dat actoren die aanvankelijk eendimensionaal gericht waren, zijn uitgedaagd om hun blikveld breder te maken. Het management, in casu het hoofd Beleid, lijkt hierin een drijvende kracht te zijn geweest. Dit betekent niet dat alle actoren zich ook direct verantwoordelijk voelen voor alle onderdelen die samenvallen met stedelijke vernieuwing of herstructureringsvraagstukken. Daarvoor is het onderwerp te versnipperd in de organisatie. Bovendien heeft iedereen – ook de medewerkers van Beleid – een aantal aandachtsgebieden waardoor men zich individueel ook niet kan richten op het geheel.

Dit is genuanceerder voor de programmamanager. Het conceptprogrammaplan van zijn hand geeft aan dat zowel in fysieke, sociale als economische aspecten geïnvesteerd moet gaan worden. Daarbij tracht hij zowel intern als extern alle betrokken actoren te mobiliseren en activiteiten goed op elkaar af te stemmen. Zijn blikveld is daardoor zeer breed, maar ook wel doelgericht: inspanningen moeten wat opleveren, liefst hetgeen van tevoren is gesteld.

Waar het gaat om het gezamenlijk komen tot een creatieve oplossing, kan dat meer gevonden worden bij de wethouder, het afdelingshoofd en de senior-beleidsmedewerker. Bij hen kwam het element van het geven van ruimte aan anderen om te zien of dit aansluit bij je eigen beleving of juist betere oplossingen oplevert, manifesteren naar voren.

Opvallend is dat een actor de netwerkaanpak benadrukt en er daarbij van uit gaat dat de gemeente juist niet de partner zou moeten zijn die zaken regisseert. Deze opvatting sluit nauw aan bij het gedachtegoed van governance capacity, maar is in de praktijk nog niet waar te maken. Dit komt omdat de gemeente via haar lijnorganisatie een aantal wettelijke taken uitvoert waarbij zij bepaalt en regisseert richting de maatschappij. Maar daarnaast is de (extra) focus op de buitenwereld nog niet zo kort geleden ingezet, terwijl veranderingen meestal een lange tijd nodig hebben om hun uitwerking te krijgen.

Configuraties

Als bovenstaande gegevens – de werkelijkheidsdefinities en de frequentie van de contacten – met elkaar gecombineerd worden, kunnen in de gemeente Roosendaal drie configuraties voor stedelijke vernieuwing onderscheiden worden. De “ISV”, de “ecfyso” en de “leefbaar” configuratie.

“Ecfyso” is een acroniem voor de drie dimensies economie, fysiek en sociaal, terwijl Leefbaar staat voor leefbare wijken en dorpen (niet te verwarren met politieke groeperingen in verschillende steden).

Een aantal respondenten is multiple geïncludeerd, sommigen maken deel uit van één configuratie.

Tabel 30: mate van inclusie van de actoren in de configuraties

Actor	Configuratie ISV	Configuratie ecfyso	Configuratie leefbaar
14	niet	hoog	middel
15	niet	middel	hoog
16	niet	laag	laag
17	niet	middel	hoog
18	niet	hoog	middel
19	middel	hoog	middel
20	hoog	middel	laag

De configuratie ISV

Deze configuratie heeft – gezien bovenstaande tabel – weinig geïncludeerden. Van de respondenten maken alleen de projectleider ISV en zijn afdelingshoofd deel uit van ISV. In praktijk zullen meerdere actoren hiertoe behoren, hoewel verwacht wordt dat deze configuratie minder sterk bindt dan bijvoorbeeld ecfyso. Dat is gelegen in het gegeven dat de werkzaamheden die ISV bindt, bestaat uit vele kleinere projecten en enkele grotere. De kleine, veelal fysiek gerichte, projecten worden uitgevoerd door medewerkers die onder andere ook zijn geïncludeerd in de andere twee configuraties.

In de configuratie ISV wordt doelgericht gedacht, waardoor de projectaanpak het best aansluit bij de werkwijze. Men ervaart nog regelmatig een tegenstelling tussen de sociale en fysieke dimensie, waarbij gesproken wordt over de “softe en de harde sector”. Daarbij wordt het als belemmerend gezien dat de softe sector moeilijk SMART-doelen kan stellen, terwijl men daar bij de harde sector niet moeilijk over doet.

Overigens is men er van overtuigd dat zacht en hard samen moeten gaan om tot een aanvaardbaar resultaat te kunnen leiden in de maatschappij. Het verbindend vermogen is echter niet ingegeven vanuit de overtuiging dat wanneer je “de teugels wat meer laat vieren”, dit mooiere of creatievere oplossingen zal geven.

De configuratie ecfyso

Hiertoe behoren alle respondenten in enige mate. Doordat in Roosendaal gekozen is voor een ketenorganisatie, is men gedwongen om mensen te groeperen vanuit verschillende disciplines. Waar dit aanvankelijk zorgde voor het uit elkaar trekken van kennisconfiguraties, heeft het er voor gezorgd, mede door een drijvende kracht op managementniveau, dat mensen bereid zijn over de muren van hun eigen discipline heen te kijken en zich in te zetten voor eindproducten die breed gedragen zijn. Sommige actoren geven zelfs aan dat het meer oplevert om deel uit te maken van een groep mensen met verschillende invalshoeken. Door het toepassen van collegiale toetsing bij documenten wordt dit gestimuleerd.

Wat het onderzoek niet heeft duidelijk gemaakt, is het antwoord op de vraag in hoeverre ook medewerkers uit de afdeling Beleidsrealisatie of Programmering deel uitmaken van deze configuratie. Van de wijkmanagers wordt vermoed dat zij hiertoe ook behoren, maar voor andere medewerkers is geen materiaal beschikbaar.

In deze configuratie wordt belang gehecht aan een goed contact met partners van buiten. Die worden formeel en informeel opgezocht en betrokken bij relevante ontwikkelingen. Sommige actoren in deze configuratie doen dat doelgericht en hebben een eindproduct voor ogen, anderen hebben wel een eigen visie maar zijn zeker bereid zich te laten overtuigen als een andere visie meer passend is.

De configuratie lijkt zich te bevinden op het grensvlak van een projectmatige oriëntatie, waarbij eendimensionaal door verschillende disciplines aan een maatschappelijk vraagstuk wordt gewerkt, en een programmatische oriëntatie waarbij de verbindingen met de buitenwereld centraal staan en via netwerken met hen wordt gecommuniceerd.

“Je zit in een krachtenveld waarin organisaties meer geld of macht hebben dan de gemeente. Dat is anders dan 20 jaar geleden. Nu ben je een van de spelers...Je moet niet de illusie hebben dat je het als gemeente kunt verzinnen. Als je je niet als samenwerkingspartner opstelt, ontstaan verkeerde dingen.

Je moet er echter niet in doorslaan: je moet wel doorhebben waar je macht hebt als gemeente en niet alles extern leggen. Een bewonersplatform representeert niet de hele wijk bijvoorbeeld.

Soms ben je overheid, soms ben je “tussenheid”; hiervan moet je je bewust zijn.”

De configuratie leefbaar

Vanuit het wijkgericht werken, een aantal thema's dat centraal staat bij de afdeling Beleid en het programma in oprichting Leefbare wijken en dorpen, is de configuratie leefbaar te onderscheiden.



Model 17: elementen in de configuratie “leefbaar”

Model 17 representeert de verschillende inputs voor de werkelijkheidsdefinities die de actoren in deze configuratie delen. Het staat niet voor de omvang die deze onderdelen in werkelijkheid innemen in de gemeente Roosendaal.

In deze configuratie zijn de programmamanager en de coördinator wijkgericht werken hoog geïncorporeerd. Beiden delen ze het feit dat ze georiënteerd zijn op vele aspecten die met stedelijke vernieuwing of herstructurering samenhangen. Voor de coördinator is dat waarschijnlijk meer op sociaal-maatschappelijke aspecten gericht, maar door de start van het programma Leefbare wijken en dorpen zal dit naar verwachting nog wat meer verschuiven naar andere dimensies.

Veel actoren die geïncorporeerd zijn in de ecfyso-configuratie, zijn ook terug te vinden in deze configuratie. Allen zijn ze bereid om gezamenlijk met zowel de sociale als fysieke (en economische) dimensie hun steentje bij te dragen aan een eindresultaat. Wat deze configuratie extra heeft, is het gegeven dat vanuit de blik naar de samenleving van Roosendaal, gekeken wordt waar het meest behoefte aan is. De samenleving wordt als geheel beschouwd, weliswaar soms opgedeeld in wijken en buurten om het behapbaar te houden, om van daar uit gezamenlijk tot oplossingen voor maatschappelijke problemen te komen.

Of het verbindend vermogen van deze configuratie groter is dan die van ecfyso is niet per definitie een gegeven. Als er te weinig oog is voor het via een partnership met externen oppakken van problemen en oplossingen, zal dit zeker niet het geval zijn. Bovendien is de intrinsieke overtuiging dat het geheel meer is dan de som der delen, niet bij alle actoren in deze configuratie aanwezig. Men zegt of schrijft het vaak wel, maar dit vertaalt zich naar verwachting niet altijd in daden.

Dat een programma leefbare wijken en dorpen wordt opgestart wil niet zeggen dat daarmee ook een programmatische oriëntatie bij de betrokken actoren aanwezig is: bij een te doelgerichte aanpak zal er eerder sprake zijn van multiprojectmanagement.

3.4.2 Governance capacity

Wanneer het begrip “governance capacity” gerelateerd wordt aan de uitspraken van respondenten en de documenten die onderzocht zijn, dan valt op dat één van de respondenten het gedachtegoed van de netwerkbenadering voor ogen heeft. Door te investeren in de ontwikkeling van mensen en te benadrukken dat de gemeente niet altijd de partij moet zijn, vaak juist niet, die ontwikkelingen initieert en regisseert probeert hij vorm te geven aan dat gedachtegoed.

Door de meesten wordt de externe oriëntatie benadrukt, waarbij ook de veelvuldige contacten met de buitenwacht worden genoemd. Iedereen heeft wel zijn eigen manier om dit vorm te geven. Vanuit de meer fysiek of procesmatig georiënteerde actoren wordt dit doelgericht, met oog voor de mens gedaan. Gewezen is op het zogenaamde “Ancora-model” waar in de communicatie met burgers twee sporen worden onderscheiden: communicatiepartners en procespartners. Hieruit blijkt dat niet “in het wilde weg” wordt gecommuniceerd met burgers, maar dat men nadenkt over de rol die stakeholders spelen. Daarbij kan het ook zijn dat die stakeholders van rol wisselen. Een kritische kanttekening valt hierbij wel te maken: de gemeente kijkt op een strategische manier naar stakeholders, waardoor de toegankelijkheid voor anderen (ongewild) beperkt kan worden en de authentieke dialoog wellicht niet tot stand komt.

Actoren die een groot deel van hun werkzaamheden in de sociaal-maatschappelijke dimensie hebben, doen dit omdat zij een goed menselijk contact als basis zien voor een samenwerkingsrelatie. Formele en informele gesprekken maken dan deel uit van die contacten met externe partners.

Op individueel bestuurlijk niveau is een mensgerichte wethouder actief die zelf de authentieke dialoog met de burgers aangaat en bereid is zich daarin kwetsbaar op te stellen, zonder dat dit afbreuk doet aan de positie die de gemeente inneemt in de samenleving.

De organisatie van Roosendaal heeft er voor gekozen om programmamanagement te introduceren. In de visie van het bestuur en de directie is dit een van de manieren om de externe oriëntatie van de organisatie te verbeteren. Of dat daarmee ook gebeurt, zal ook afhangen van de mate waarin gelegenheid wordt geboden om te leren en de vaardigheden te trainen die van medewerkers worden gevraagd om flexibele werkverbanden te werken, waarin zowel collega's als externen participeren.

Er is voldoende ruimte aanwezig om te leren. Een aardig voorbeeld daarvan is het laten leiden van projecten door (jonge) medewerkers van een andere discipline dan waar het project om vraagt. Dit zorgt naast leren, ook voor de stimulans om meer horizontaal te bewegen en kennis te maken met een ander vakgebied en andere uitgangspunten. Dit kan er voor zorgen dat er rijkere oplossingen ontstaan, dan wanneer steeds dezelfde mensen hetzelfde soort project trekken.

In Roosendaal is er nog geen sprake van een netwerkorganisatie waarin informatie vrij door de organisatie – ook naar externe partners – stroomt. Dit gebeurt overigens op verschillende plaatsen wel, maar is afhankelijk van de individuele medewerker. Eerst zal gemeentebreed, in ieder geval voor wat betreft complexe maatschappelijke problemen, een omslag gemaakt moeten worden in handelen en oriëntatie: van regisseren naar deel uit maken van, en van buiten naar binnen.

3.4.3 De staat van het integrerend vermogen

Roosendaal lijkt de programmatische aanpak te hebben omarmd: met maar liefst elf programma's is men ervaring aan het opdoen met het verbinden van abstracte, hogere doelen aan elkaar, waarbij activiteiten en projecten er voor moeten zorgen dat de doelen gehaald gaan worden.

Het Programma Leefbare wijken en dorpen borduurt voort op het wijkgericht werken en zorgt er voor dat zowel fysieke als sociale elementen een plaats krijgen in het programma. Het conceptprogramma geeft een beeld van een afgewogen, maar beleidsmatig verhaal.

Vermoedelijk krijgen externe partners bij de uitwerking van de verschillende projecten een rol, maar bij het optuigen van het programma is dat niet het geval: dat is een interne aangelegenheid.

De aanpak van het programmatisch werken is een eerste stap in het verbinden van gemeentebrede opgaven aan elkaar. Wel heeft het nog veel eigenschappen van projectmatig werken: een soort superproject waaronder meerdere projecten vallen.

Het programma leefbare wijken en dorpen geeft de mogelijkheid om een aantal sporen op het gebied van stedelijke ontwikkeling te verbinden aan elkaar. Niet met het doel om alles aan elkaar te plakken, maar juist om overzicht te krijgen in de verschillende acties die er zijn op dat gebied.

3.5 Conclusies

De verandering van sectoren naar werken in een keten heeft er na een paar jaar voor gezorgd, dat in Roosendaal in ieder geval bij de afdeling Beleid een brede scope is ontstaan. Hierdoor wordt integraal werken gestimuleerd en het zorgt er voor dat mensen over de grenzen van hun eigen discipline heen willen kijken. Sommigen vinden het zelfs leuk om dat te doen.

In de visie van het Koersdocument staat externe oriëntatie centraal. Die behoefte aan externe oriëntatie wordt ook gevoeld door medewerkers en het bestuur van de gemeente Roosendaal, hoewel men daar op verschillende manieren invulling aan geeft. Dit wordt ingegeven vanuit het gegeven dat – gezien de configuraties en de actoren daarin – de ene actor meer doelgericht is vanuit de eigen visie, en de andere actor dit in samenspraak met andere partners wil doen om vervolgens te zien welke oplossingen dit oplevert.

De organisatie van stedelijke vernieuwing is versnipperd in Roosendaal. Door (kleinere) projecten en activiteiten worden de ISV-middelen besteed in de stad en dorpen. Het wijkgericht werken zet zich met de wijkmanagers in om tot integrale wijk- en dorpsplannen te komen. En last but not least, via het programma Leefbare wijken en dorpen streeft Roosendaal ook nog een geïntegreerde aanpak op het gebied van leefbaarheid na. Mogelijk is er nog geen directe verbinding tussen ISV enerzijds en wijkgericht werken en het Programma LWD anderzijds omdat de inzet van ISV al een poos loopt en het daardoor lastiger is om aan te haken bij de andere inzetten op het gebied van stedelijke vernieuwing. Toch lijkt het aanvankelijke doel van ISV wel aan te sluiten bij het programma LWD: een integrale aanpak van de fysieke, economische en sociale pijler in wijken, steden en dorpen.

Wat kan het programma LWD dan meer opleveren? Hier kan aangesloten worden op de externe oriëntatie die wordt nagestreefd. Door actief in contact te treden met de buitenwereld en bewust niet altijd de lead te nemen in projecten, kan invulling gegeven worden aan de netwerkgedachte die door een van de respondenten naar voren is gebracht en ook wel, zij het impliciet, in het Koersdocument is terug te vinden. Of het programma deze uitwerking gaat krijgen, moet nog bezien worden: de benoemde projecten in het conceptprogramma hebben allen een projectleider van de gemeente Roosendaal en het programma is – voor zover bekend bij de onderzoeker – ook nog niet besproken met externe partijen.

Aan de hand van de configuratiebenadering zijn drie configuraties onderscheiden. Daarvan lijkt de configuratie ecfyso de hoogste mate van integrerend vermogen te bezitten. Hierin zijn bijna alle respondenten vertegenwoordigd, waarbij de bindende kracht ligt in het integraal willen bekijken van maatschappelijke vraagstukken. Dit betekent niet dat iedereen zijn taak bij de gemeente Roosendaal ook zo breed opvat. Vaak hangt dit nog samen met de eigen discipline; het vakgebied waarin men geschoold is en waarop ervaring is opgedaan. Het afdelingshoofd vervult hierin een verbindende schakel en moedigt een ruime taakopvatting aan, mogelijk ook ingegeven vanuit zijn persoonlijke opvatting dat samenwerken meer oplevert dan de som der delen. Het zou interessant zijn te onderzoeken of en hoe dit opgeld doet op andere afdelingen in de gemeente Roosendaal.

Met nieuwsgierigheid wordt de ontwikkeling van het programma Leefbare wijken en dorpen gevolgd, om te zien of het integrerend vermogen dat nu nog in ecfyso zit, zich gaat uitbreiden naar dat programma, waardoor wellicht gemeentebreed een programmatische oriëntatie ontstaat. Voorwaarde is wel dat men de projectmatige aanpak wat los durft te laten en meer in dialoog treedt met stakeholders om tot breed gedragen oplossingen te komen.

Lijst van gebruikte afkortingen

BSSB	Beter Samen Samen Beter (Roosendaal)
DIAD	Diversiteit, Interdependancy (afhankelijkheid), Authentieke dialoog: verwijzend naar governance capacity
DIN	Doelen/Inspanningen-Netwerk
GSB	GroteStedenBeleid
IDOP	Integraal Dorpsontwikkelingsplan
ISV	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
LWD	Leefbare wijken en dorpen (Roosendaal)
MOP	Meerjarenontwikkelingsprogramma
NCOD	Nederlands Centrum voor OverheidsDiensten
OM	Openbaar Ministerie
R.O.	Ruimtelijke Ontwikkeling
SCW	Afdeling Sport, Cultuur en Welzijn (Oosterhout)
SMD	Sector Maatschappelijke Dienstverlening (Bergen op Zoom)
SROB	Sector Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer (Bergen op Zoom)
VVH	Afdeling Veiligheid, Vergunningen en Handhaving (Oosterhout)
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning

Lijst van geïnterviewden

Gemeente Bergen op Zoom

- strategisch beleidsadviseur
- projectleider ISV
- wethouder
- projectleider/adviseur wonen
- wijkmanager
- hoofd Beleidsatelier Maatschappelijke Dienstverlening
- hoofd Ruimtelijke Ontwikkeling
- organisatieadviseur

Gemeente Roosendaal

- projectleider ISV
- wethouder
- programmamanager leefbare wijken en dorpen
- coördinator wijkgericht werken
- senior-projectmanager
- senior-beleidsadviseur
- hoofd Beleid

Gemeente Oosterhout

- projectleider ISV
- beleidsmedewerker welzijn
- beleidsmedewerker cultuurbeleid
- beleidsmedewerker integrale veiligheid
- senior-beleidsmedewerker stedelijke ontwikkeling
- wethouder
- organisatieadviseur

Interviewschema

Het betreft semigestructureerde diepte-interviews. Dit betekent dat dit interviewschema een richting aangeeft voor de gesprekken en de onderwerpen die aan de orde zijn gekomen.

Introductie en taken

1. Wat doet u bij de gemeente en op welke afdeling bent u werkzaam? Wat houden uw werkzaamheden in?
2. Wat betekent het ISV voor u en uw werkzaamheden?
3. Als u uw werkzaamheden bij de gemeente moet indelen in aandacht voor de sociale of de fysieke ontwikkeling en beheer, welk percentage geeft u dan aan deze twee pijlers van gemeentebestuur?

Organisatie van de stedelijke vernieuwing

4. Hoe is de stedelijke vernieuwing in de gemeente georganiseerd?
Eerst in eigen woorden, daarna vragen op welke van de onderstaande elementen de nadruk ligt:
 - via de lijnorganisatie
 - via een projectmatige aanpak
 - via een programmatische aanpak
5. Valt stedelijke vernieuwing samen met ISV of is het duidelijk meer en anders?
6. Wie is binnen de gemeente op ambtelijk niveau leidend en verantwoordelijk voor stedelijke vernieuwing en wie voor ISV? (projectleider / manager /enz.)
7. Wie heeft het MOP geschreven? Hebt u daar een bijdrage aan geleverd?
8. Wie beheert het ISV budget?
9. Wat vindt u van de ambitie om fysiek en sociaal meer met elkaar te verbinden en wat verwacht u van een sterkere verbinding?
10. Doet uw gemeente meer om de sociale en fysieke component van stedelijke ontwikkeling/ISV sterker met elkaar te verbinden en zo ja wat is dat dan in termen van personen die verantwoordelijk zijn, organisatorische afstemming- en coördinatie-mechanismen of integratie van processen en programma's?
11. Speelt u hierin een rol en op welke manier? Wat is er met ISV in uw werk veranderd? Is dat een verbetering? Wat verlangt u aan verbeteringen voor de nabije toekomst?
12. Waar verloopt de besluitvorming over en de uitvoering van stedelijke vernieuwing naar tevredenheid en waar niet? Hoe komt dat en wat is daaraan te doen?
13. Het verlangen naar integraal werken neemt toe. Geldt dat ook voor uw gemeente?
14. Zijn er belemmeringen die een gewenste verbinding tussen sociale en fysieke ontwikkeling in de weg staan? Zo ja, welke?
15. Zijn er factoren en stimulansen in de organisatie die bijdragen aan de verbinding tussen sociaal en fysiek? Zo ja, welke?
16. Wat zijn de kansen voor programmamanagement in deze organisatie? Wat verwacht u van programmatisch werken? Wat zijn de obstakels om meer programmatisch te werken?

Sociaalcognitieve configuraties (+ individuele oriëntatie)

17. Wie zijn de belangrijkste spelers – in- en extern – voor stedelijke vernieuwing/ISV? Hoeveel procent van deze mensen komt uit de sociale of uit de fysieke pijler? Hoeveel procent werkt in beide domeinen?
18. Hoe vaak per week heeft u overleg over ISV?
19. Met wie overlegt u dan?
20. Zijn er mensen die niet bij dit overleg zitten en er volgens u wel bij moeten zijn?
21. Hoe gaat zo'n overleg? Wat moet ik me daar bij voorstellen?
22. Zijn er ook schriftelijke of telefonische contactmomenten?
23. Met wie heeft u vaak contact?
24. Met wie zou u meer contact willen hebben en met wie minder en waarom?

Capaciteit

25. U hebt verteld over de relaties met mensen uit de fysieke/sociale pijler, hoe waardevol vindt u die en waarom?
26. Hoe belangrijk vindt uw leidinggevende dat u die relaties onderhoudt? Wordt het aangemoedigd of afgeraden?
27. Wanneer hebt u succes geboekt (met stedelijke vernieuwing) en met wie was dat? Kunt u daarvan een voorbeeld geven?
28. Verbetert de kwaliteit van de wijken door de samenwerking tussen de sociale en fysieke pijler in ISV?
29. Wat hebt u geleerd van de werkzaamheden voor stedelijke vernieuwing?

Literatuur

Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging, Achtergrond, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den-Haag, Lemma.

Castells, M. (1996). *The information Age: Economy, society and culture, Volume 1, The rise of the network society*. Oxford, Blackwell.

Dongen, H.J. van (1983). *Regeren is vooruitzien, methodische kanttekening bij het nadenken over de staat*, in: Termeer.

Frissen, P.H.A. (1999). *De lege staat*. Amsterdam, Nieuwezijds.

Gonzalez, S. & P. Healey (2005). *A sociological institutionalist approach to the study of innovation in governance capacity*. Urban Studies, vol. 42, no. 11, pp. 2055-2069.

Healey, P. (1996). *Consensus-building across difficult divisions: new approaches to collaborative strategy making*, Planning Practice & Research, vol. 11, pp. 207-217.

Helleman, G. *KEI-overzicht: sociaal en fysiek in de stedelijke vernieuwing*. KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing, http://www.kei-centrum.nl/impls/kei/framework/cf/KEI-persoonlijk_dossier.cfm?dossier_id=10&output=pdf&editmode=no (23-12-2008).

Hiemstra, A., Overmans T. & J. Hiemstra (2007). *Verrommeling programmamanagement vraagt om ingrijpen topmanagement en bestuur*. B&G, september, pp. 3-6.

Innes, J.E. & D.E. Booher (2002). *Network power in collaborative planning*, Journal of planning education and research, 21, pp. 221-236.

Innes, J.E. & D.E. Booher (2003). *The impact of collaborative planning on governance capacity*, Working paper, 2003-03.

Koppenjan, J. & E.H. Klijn. (2004). *Managing uncertainties in networks*. London en New York, Routledge.

Kraijo, E. (2005). *Projectmatig werken bij de gemeentelijke overheid*. Utrecht, Lemma.

Mintzberg, H. (1988). *The Strategy Process*. San Fransisco, Jossey Bass, pp. 276-301.

Mintzberg, H. (2006). *Organisatiestructuren*. Amsterdam, Pearson Education Benelux. (vertaling van *Structure in fives*, Prentice Hall, 1983).

Tak, T. van der & G. Wijnen. (2006). *Programmamanagement, sturen op samenhang*. Deventer, Kluwer.

Teisman (2009). *Programme management on the edge of integration and separation*.

Termeer, C.J.A.M. (1993). *Dynamiek en inertie rondom mestbeleid, een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk*. Den-Haag, Vuga.

Termeer, C.J.A.M. (1992). *Configuratiemanagement, een dynamische visie op het managen van beleidsprocessen in netwerken*. Paper geschreven ten behoeve van de workshop "Netwerkconstituering en netwerkmanagement", Politicologenetmaal 4 en 5 juni 1992 te Soesterberg.

Termeer, C.J.A.M. & M.J.W. van Twist. (1991). *De configuratiebenadering: een procestheorie voor sturingsvraagstukken*. in: *Beleid en maatschappij*, 4, pp. 185-195, 205.

Thiel, S. van. (2007). *Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding*. Bussum, Coutinho.

Tweede Kamer (26 juni 1997). 25427 nr. 1, Brief van de staatssecretaris van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer over Stedelijke Vernieuwing.

Tweede Kamer. 25427 nr. 2, *Nota Stedelijke Vernieuwing*.

Ministerie van VROM (2000). *Nota Wonen; mensen, wensen, wonen*.

Voogt, A.A., (1990). *Managen in een meervoudige context, naar een methode voor het ontwikkelen en veranderen van sociaal cognitieve configuraties*, Eburon, Delft.

Wijnen, G. & R. Kor. (1996). *Het managen van unieke opgaven*. Kluwer Bedrijfswetenschappen.

Wijnen, G. & R. Kor. (2005). *Project-, programma- of procesmanagement: een kwestie van kiezen voor de passende aanpak*. In: *Holland Management Review*, nummer 103, pp. 61-71.

Yin, R.K. (2009). *Case study research, Design and methods*. Los Angeles, Sage.

Documenten Gemeente Bergen op Zoom:

- Collegeprogramma "Samen werken aan een sterker Bergen" 2006-2010, 31 augustus 2006.
- Projectenboek revitalisatie Fort-Zeekant, SROB/Atelier, juni 2001.
- Rapportage resultaten "Foto van de organisatie" gemeente Bergen op Zoom, NCOD, 11 februari 2008.
- Toekomstvisie Bergen op Zoom 2025, september 2008.
- Visie op ontwikkeling van de organisatie, 2 april 2009.
- Wijkontwikkelingsplan Nieuw-Borgvliet/Langeweg, Deel 1: Ontwikkelingsvisie, 15 januari 2004.
- Wijkontwikkelingsplan Nieuw-Borgvliet/Langeweg, Deel 2: Notitie Haalbaarheid op hoofdlijnen.
- Wijkontwikkelingsplan Nieuw-Borgvliet/Langeweg, Deel 3: Projectenboek, Sector Ruimtelijke Ontwikkeling & Beheer Beleidsatelier i.s.m. Ingenieursbureau, januari 2004.

-
- Wijkontwikkelingsplan Gageldonk-West, Deel I: Wijkontwikkelingsvisie, Woningstichting Soomland, Wonen West Brabant en de gemeente Bergen op Zoom, oktober 2008.
 - Wijkontwikkelingsplan Gageldonk-West, Deel II: Projectenboek, Woningstichting Soomland, Wonen West Brabant en de gemeente Bergen op Zoom, juni 2009.

Documenten Gemeente Oosterhout:

- Actieprogramma Centrum+, gemeente Oosterhout, december 2006.
- Brochure "Samen bouwen aan Oosterhout familiestad".
- De stad centraal, organiseerprincipes gemeente Oosterhout 2007.
- Meerjaren Ontwikkelingsprogramma Stedelijke Vernieuwing 2005-2009, gemeente Oosterhout, februari 2005, vastgesteld door de gemeenteraad d.d. 21 september 2005.
- Meerjarenbeleidsplan 2006-2010, gemeente Oosterhout, 17 oktober 2006.
- "Niet maakbaar, wel doen", Het programma Samenleving, gemeente Oosterhout, vastgesteld door het college van b&w op 15 september 2008.
- Projectnieuws van de gemeente Oosterhout, december 2008, Masterplan en Beeldkwaliteit Santrijng gebied.
- Projectnieuws van de gemeente Oosterhout, april 2009, Centrum+.
- Projectnieuws van de gemeente Oosterhout, juni 2009, Kansen voor Dorst.
- Stedenbouwkundig ontwikkelingsplan Slotjes-Midden, gemeente Oosterhout en Cires Wonen, 3 oktober 2005.
- Woonservicezone "Oosterheide, Wel Zo goed Wonen", de balans, notitie gemeente Oosterhout, augustus 2008.

Documenten Gemeente Roosendaal:

- Besteding ISV-2 gelden, Concretisering van prestaties en prestatie-indicatoren ten behoeve van de ISV-2, Metrum, 19 februari 2007.
- Beter Samen Samen Beter, de burger en het bestuur centraal, gemeente Roosendaal, januari 2006.
- Brochure "De gemeente Roosendaal is er voor u", 2006.
- Concept Programmaplan Leefbare wijken en dorpen, gemeente Roosendaal, september 2009.
- Document "Verbonden met de stad", Koersdocument doorontwikkeling organisatie gemeente Roosendaal, februari 2009.
- Meerjarenontwikkelingsprogramma stedelijke vernieuwing Roosendaal, supplement op het MOP 2000-2004 voor de periode 2005-2009, 24 februari 2005.
- Organisatieschema gemeente Roosendaal en de toelichting daarop op www.roosendaal.nl/content.jsp?objectid=1482 (24 augustus 2008).
- Plan van aanpak Beter samen samen beter, gemeente Roosendaal, 2003.
- Roosendaal sociaal vitaal, ontwerp sociale structuurschets voor de gemeente Roosendaal, maart 2007.
- Toekomstvisie Route 2025, gemeente Roosendaal, 2 september 2008.

Geraadpleegde websites:

- www.bergenopzoom.nl
- www.gageldonkwest.nl
- www.oosterhout.nl
- www.roosendaal.nl
- www.wijkverenigingslotjesmidden.nl
- www.welzogoedwonen.nl
- www.inaxis.nl

Colofon

Deze masterthesis is geschreven als eindopdracht voor de parttime avondopleiding Bestuurskunde bij de Erasmus Universiteit Rotterdam. De auteur is werkzaam bij de gemeente Bergen op Zoom. Uitspraken en opvattingen in deze masterthesis zijn tot stand gekomen door onderzoek onder begeleiding van prof. dr. ir. G.R. Teisman. Het gaat om onderzoek dat niet in opdracht van een van de onderzochte gemeenten is gedaan. De uitspraken en opvattingen zijn niet direct verbonden aan het beleid of de opvattingen van een van deze gemeenten, maar betreffen opvattingen van de auteur of van individuele respondenten als het gaat om de werkelijkheidsdefinities.

De teksten in deze masterthesis mogen worden overgenomen, mits een juiste bronvermelding wordt gebruikt.

Indien u meer informatie over dit onderzoek wilt, kunt u contact opnemen met:

Lydia van Oudenaren
l.c.r.vanoudenaren@home.nl
+31 (0)6 41153113
0164 277203



Complexe stedelijke problematiek vraagt om een integrale aanpak. Daarbij moeten fysieke, economische en sociaal-maatschappelijke aspecten met elkaar verbonden worden. Een gecoördineerde actie, waarbij samengewerkt wordt tussen de (lokale) overheid, burgers, organisaties en bedrijven is daarvoor de aangewezen weg. Maar tussen theorie en praktijk moet vaak nog een brug geslagen worden.

Dit rapport gaat in op de verbinding tussen de sociale en fysieke dimensie in stedelijke vernieuwing, met aandacht voor twee elementen in het bijzonder: 1) de organisatie van stedelijke vernieuwing en 2) de verschillen in denk- en werkwijzen tussen de sociale en fysieke wereld. Daarvoor is onderzoek gedaan in de gemeenten Bergen op Zoom, Oosterhout en Roosendaal.