

Maatschappelijke Opvang

Een onderzoek naar het verloop en de waarborging van de
continuïteit van maatschappelijke opvang in Delfshaven



Scriptie ter afsluiting van de opleiding Bestuurskunde 2005 – 2009
Master Beleid en Politiek
Erasmus Universiteit Rotterdam

Anouk Schenk
december 2009

Eerste begeleider
Dr. P.K. Marks

Tweede begeleider
Dr. A. Van Sluis

Voorwoord

Eindelijk is het zover, ik kan de spreekwoordelijke punt zetten achter mijn scriptie, door middel van het schrijven van een voorwoord.

Vol enthousiasme begon ik in februari 2009 met het schrijven van een probleemstelling. Na het vinden van een leuke stageplek, bij de deelgemeente Delfshaven, was de keus al snel gemaakt om ook mijn scriptie over de maatschappelijke opvang, die ik daar onderzocht, te schrijven. De stage bij de deelgemeente had ik al na drie maanden succesvol afgesloten. Alleen de scriptie restte mij nog van het afstuderen.

Maar zoals met alle moeilijke dingen, waar ook nog zelfdiscipline voor nodig is, verliep het schrijven van de scriptie niet zo soepel als ik hoopte. Geboekte vakanties, ongeplande tegenslagen en een gebrek aan zelfdiscipline zorgden ervoor dat ik alsnog niet in vier jaar tijd af kon studeren.

Toch is het uiteindelijk wel gelukt om de scriptie tot een goed eind te brengen. Dit heb ik niet alleen voor elkaar gekregen. Zonder de deelgemeente Delfshaven, waar ik mijn stage heb gelopen, was er geen zinnig woord over maatschappelijke opvang op papier gekomen. Jetze van der Ham en Lotte Mertens waren mijn stagebegeleiders, hen wil ik met name bedanken. Zij introduceerden het onderwerp, waar ik tot februari 2009 nog vrijwel niets van afwist. Zij namen mij ook mee in hun enthousiasme over het werken binnen de deelgemeente. Waar ik zelf niet meteen alles op een rijtje had, loodsten zij mij door de complexe structuur van de deelgemeente.

Ook Marja Rook wil ik op deze wijze bedanken. Dankzij haar ben ik heel veel te weten gekomen over de problematiek rondom de komst van een voorziening in de Korenaarstraat. Dankzij haar ben ik ook met verschillende mensen in contact gekomen die het proces rondom de komst van de voorziening van dichtbij hebben meegemaakt.

Ook ben ik Peter Marks veel dank verschuldigd. Allereerst voor de verschillende gesprekken die ik met hem gevoerd heb, als begeleiding bij het schrijven van de scriptie. Maar daarnaast ook voor zijn geduld en blijvend enthousiasme. Wanneer ik weer veel te lang niets van me had laten horen of ver na de afgesproken deadline iets opstuurde, was hij toch weer enthousiast en bereid mij te voorzien van commentaar.

En niet alleen Peter, maar ook Arie van Sluis, heeft mijn scriptie gelezen, van commentaar voorzien en mij verder geholpen.

Ten slotte wil ik nog de mensen om mij heen bedanken. Paps en mams, die elke keer weer, quasi onschuldig, vroegen hoe het mijn scriptie stond en of het einde al in zicht was. Kirsten & Marcel, Ilse, Koert & Hanna, Margit & Willem en Ingeborg, die over het algemeen geen flauw idee hebben waar ik me mee bezig houd in mijn studie of waar ik precies onderzoek naar doe, maar die toch elke keer weer enthousiast zijn wanneer ik iets vertel. En natuurlijk ook vrienden en vriendinnen die, op welke manier dan ook, interesse hebben getoond of mij verder hebben geholpen wanneer ik eigenlijk geen zin meer had.

Anouk Schenk
12 november 2009

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Inhoudsopgave	3
H.1 Inleiding	5
1.1 Inleiding	5
1.2 Probleemanalyse	5
1.3 Probleemstelling	6
1.4 Relevantie	7
1.5 Leeswijzer	7
H.2 Maatschappelijke opvang	9
2.1 Rotterdams Veiligheidsbeleid	9
2.2 Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang	10
2.3 Maatschappelijke Opvang Rotterdam	11
2.3.1 Zorginstellingen	11
2.3.2 Omgeving instellingen	11
2.3.3 Relatie voorziening en buurt	12
2.3.4 Samenkomst	12
2.4 Maatschappelijke opvang Delfshaven	13
H.3 Leren in netwerken	14
3.1 Benaderingen van beleid	14
3.1.1 Rationele benadering	14
3.1.2 Politieke benadering	15
3.1.3 Culturele benadering	15
3.1.4 Institutionele benadering	16
3.2 Beoordelingscriteria	16
3.2.1 Evaluaties	16
3.2.2 Criteria	17
3.3 Lerend vermogen	18
3.3.1 Social learning	18
3.3.2 Benaderingen van leren	19
3.4 Netwerktheorie	21
3.4.1 Beleidsnetwerken	21
3.4.2 Dilemma's	24
3.4.3 Regie voeren	25
3.5 Samenvatting	27
3.6 Operationalisatie	28
3.6.1 Culturele benadering beleidsevaluatie	30
3.6.2 Leren als gemeenschappelijke beeldvorming	30
3.6.3 Beleidsnetwerk	31
3.6.4 Regievoeren	31
H.4 En hoe nu verder?	33
4.1 Onderzoeksubject en -methoden	33
4.1.1 Onderzoeksmethoden	33
4.2 Dataverwerking	34
4.3 Validiteit en betrouwbaarheid	35
H.5 Maatschappelijke opvang in de praktijk	37
5.1 Betrokken actoren	37
5.1.1 Zorginstelling	37
5.1.2 Deelgemeente	38
5.1.3 Gemeente	39
5.1.4 Politie	39
5.1.5 Woningcorporatie	40
5.1.6 Bewoners en ondernemers	41
5.1.7 Stadsmarinier	42
5.2 Maatschappelijke opvang in Delfshaven algemeen	42

5.3 IBW instelling Koreenaarstraat	42
5.3.1 Procesbeschrijving	43
5.3.2 De praktijk	43
5.3.3 Politiek, media en burgers	44
5.3.4 Convenant	45
5.3.5 Beheerscommissie	47
5.4 Positieve en negatieve punten Koreenaarstraat	47
5.4.1 Positieve punten	48
5.4.2 Negatieve punten	48
5.5 Komst Leger des Heils	50
5.5.1 Nieuwe doelgroep	50
5.5.2 Bezwaar	50
5.5.3 Huidige stand van zaken	51
5.6 Huisvestingsbeleid Bijzondere Doelgroepen	51
5.7 Toekomst maatschappelijke opvang	52
H.6 Maatschappelijke opvang nader uitgewerkt	55
6.1 Casus Koreenaarstraat	55
6.1.1 Casusbeschrijving in hoofdlijnen	55
6.1.2 Beleidsevaluatie	56
6.1.3 Leren als gemeenschappelijke beeldvorming	57
6.1.4 Beleidsnetwerk	59
6.1.5 Regie	60
6.2 Leger des Heils	62
6.2.1 Casusbeschrijving in hoofdlijnen	62
6.2.2 Beleidsevaluatie	62
6.2.3 Leren als gemeenschappelijke beeldvorming	63
6.2.4 Beleidsnetwerk	64
6.2.5 Regie	65
6.3 Conclusie	66
6.3.1 Confrontatie	66
6.3.2 Convenant en beheerscommissie	68
6.3.3 Conclusie	69
H.7 Conclusie	70
7.1 Doelstelling	70
7.1.1 Koreenaarstraat	70
7.1.2 Leger des Heils	71
7.1.3 Analyse	71
7.2 Hoofdvraag	72
7.2.1 Convenant en beheerscommissie	72
7.2.2 Communicatie	72
7.2.3 Naleven afspraken	73
7.2.4 Concentratie voorzieningen	73
Reflectie	74
Culturele benadering	74
Rationele benadering	74
Politieke benadering	74
Institutionele benadering	75
Terugblik	75
Literatuur	76
Bijlagen	79
Respondenten	79

H.1 Inleiding

1.1 Inleiding

Het Rijk en de vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) werken al een aantal jaar samen om de dak- en thuislozen problematiek aan te pakken. In 2006 is deze aanpak nieuw leven ingeblazen met het Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2006). In de vier grote steden is er een groep van bijna 22.000 personen die zeer kwetsbaar is. Onder deze zeer kwetsbare groep vallen dak- en thuislozen, waarvan er in 2006 ongeveer 10.000 zijn in de vier grote steden (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2006).

Het plan van aanpak dat de vier grote steden in samenwerking met het Rijk gaan volgen kent allereerst een persoonsgerichte benadering, waarbij individuele trajectplannen opgesteld worden. Daarnaast moet er een 100% sluitende samenwerking zijn tussen alle betrokken partijen en instellingen. Uitvoerders moeten worden voorzien van procedures en instrumenten die kunnen worden ingezet om de bestaande aanpak doelmatiger en doeltreffender te maken (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2006).

In Rotterdam was er in 2006 een groep van 2900 daklozen die de komende jaren moet worden opgevangen. De concrete doelstellingen zijn om voor 2010 voor alle 2900 personen een zorgplan op te stellen en 60% van deze groep moet daadwerkelijk gehuisvest zijn en de zorg krijgen die het nodig heeft (www.dakloosinrotterdam.nl, 2006). Het is de bedoeling dat de opvang kleinschaliger is dan voorheen, grootschalige opvangcentra moeten daarom vervangen worden door instellingen die zorgen voor een kleinschaliger en een meer persoonsgerichte aanpak. Om dat te bereiken moeten in Rotterdam 400 woningen en 30 woonvoorzieningen worden gerealiseerd waarvan het grootste deel binnen Rotterdam zelf.

1.2 Probleemanalyse

In Rotterdam is er voor gekozen per deelgemeente dak- en thuislozen op te vangen. Elke deelgemeente heeft een taakstelling waaraan voldaan moet worden. Bij het maken van deze taakstelling is geen rekening gehouden met de al aanwezige voorzieningen in een deelgemeente.

De deelgemeente Delfshaven is oververtegenwoordigd wanneer het gaat om maatschappelijke opvangvoorzieningen. Wanneer gekeken wordt naar nachtvoorzieningen is Delfshaven, na Charlois en Centrum, de deelgemeente met de meeste voorzieningen. Maar wanneer ook dagopvang of andersoortige opvang wordt meegerekend, is Delfshaven de deelgemeente met de meeste opvang. Naast deze oververtegenwoordiging in maatschappelijke opvang heeft de deelgemeente Delfshaven veel (sociale) problemen.

Maatschappelijke opvang houdt de deelgemeente veel bezig. Allereerst speelt het onderwerp op bestuurlijk niveau een belangrijke rol, het is politiek gezien erg gevoelig. Dit komt niet alleen door de aanwezigheid van vele voorzieningen, maar ook door de overlast die veroorzaakt wordt door en rondom deze voorzieningen. De deelgemeente heeft toegezegd geen nieuwe voorzieningen meer te openen, omdat Delfshaven al oververtegenwoordigd is. Niet alleen wat betreft het aantal voorzieningen, maar ook wanneer gekeken wordt naar de doelgroepen die opgevangen zijn is een oneerlijke verdeling over de stad te zien. Zowel bestuurlijk als politiek gezien is het dus noodzaak geen nieuwe voorzieningen te openen en de overlast van bestaande voorzieningen te beperken.

Niet alleen het deelgemeentelijke bestuur houdt zich bezig met maatschappelijke opvang, maar er zijn ook andere actoren te noemen die zich druk bezighouden met het onderwerp. Enerzijds zijn er de opvanginstellingen zelf die een belangrijke rol hebben, anderzijds houden ook politie, burgers, ondernemers, bewonersorganisaties et cetera zich bezig met maatschappelijke opvang. Het contact tussen deze verschillende actoren is lang niet altijd goed waardoor onvrede ontstaat en problemen optreden.

1.3 Probleemstelling

Maatschappelijke opvang is een onderwerp dat zowel op nationaal, als op gemeentelijk en lokaal niveau speelt. Het grootste deel van het nieuwe plan van aanpak is al in werk gezet en er zijn zelfs voortvarende resultaten waar te nemen, ook wanneer specifiek gekeken wordt naar de deelgemeente Delfshaven. Er blijven echter problemen spelen die niet zomaar kunnen worden opgelost, omdat het botst op politiek niveau, omdat burgers er niet tevreden mee zijn of omdat stakeholders met elkaar botsen. Toch moet er gezorgd worden dat de voorzieningen op een goede manier blijven functioneren en daarom zal in dit onderzoek de volgende doelstelling centraal staan:

Inzichtelijk maken wat de huidige stand van zaken is op het gebied van maatschappelijke opvang in Delfshaven en door middel van gedegen onderzoek en een theoretisch perspectief leerpunten vaststellen, waarmee de verschillende actoren in de toekomst verder kunnen.

Om deze doelstelling te bereiken is de volgende onderzoeksvraag opgesteld:

Hoe kan de continuïteit van de maatschappelijke opvang in Delfshaven worden gewaarborgd?

Binnen het onderzoek staat evaluatie centraal. Door middel van evaluatie kan gekeken worden hoe de maatschappelijke opvang gecontinueerd kan worden. Om deze evaluatie inzichtelijk te maken en op een concrete manier te onderzoeken zal een casus uit het verleden centraal staan. Het gaat hier om de vestiging van een Intensief Begeleid Wonen (IBW) instelling voor ex-prostituees van de Keileweg. De komst van deze instelling is een jarenlang proces geweest waar veel fout gegaan is, maar waar nu wel een goede instelling uit voortgekomen is die naar behoren functioneert. Dit komt mede door de inzet van betrokken stakeholders, bestuur, buurtbewoners en ondernemers.

Naast de casus over de Koreenaarstraat zal ook nog een nieuwe casus uitgelicht worden. In de deelgemeente zal een nieuwe voorziening haar deuren openen, er komt een jongerenopvang van het Leger des Heils. De verwachting was dat deze voorziening al in mei 2009 kon openen, maar hier is vertraging opgelopen. Ook binnen deze casus kunnen fouten naar voren gehaald worden, waardoor het functioneren niet naar behoren is.

Binnen het onderzoek is het niet alleen belangrijk hoe maatschappelijke opvang gelopen is en nu functioneert, maar ook het toekomstperspectief is belangrijk. Door lessen uit het verleden te trekken kunnen nieuwe stappen in de toekomst gezet worden. Er zal daarom gekeken worden naar de condities waaronder de maatschappelijke opvang in Delfshaven moet worden voortgezet, zodat burgers, betrokken stakeholders en bestuurders bereid zijn zich hier actief voor in te zetten.

Om tot een antwoord van de hoofdvraag te komen is een drietal deelvragen opgesteld.

Allereerst zal gekeken worden naar het verloop van de maatschappelijke opvang in Delfshaven tot nu toe, aan de hand van de casus Koreenaarstraat en de casus Leger des Heils. Deze casussen zullen gebruikt worden om successen en problemen naar boven te halen bij de vestiging van een nieuwe opvangvoorziening. Door middel van de casussen kan een algemene evaluatie gedaan worden over het beleid rondom de komst van maatschappelijke opvang. De deelvraag is als volgt geformuleerd:

1. Hoe verloopt de komst van maatschappelijke voorzieningen in Delfshaven?

Aan de hand van de genoemde casussen, die zich in het verleden en heden afspelen, kan gekeken worden wat er fout gegaan is en of er punten goed gelopen zijn. Om daadwerkelijk leerpunten te kunnen trekken uit deze gebeurtenissen, zal duidelijk moeten zijn wat de knel- en pluspunten zijn. Daarom is de tweede deelvraag de volgende:

2. Welke knelpunten en pluspunten bestaan er in de huidige situatie binnen de maatschappelijke opvang?

Zowel burgers, als betrokken stakeholders en bestuurlijke diensten moeten zich samen willen inzetten voor de maatschappelijke opvang. Daarom zal bij de derde deelvraag gekeken worden welke condities nodig zijn om dit te bereiken. Dit gebeurt door middel van de volgende vraag:

3. Onder welke condities kan de maatschappelijke opvang worden voortgezet?

De drie deelvragen samen zullen een goed beeld geven over de maatschappelijke opvang. Hierdoor kan in de conclusie worden beredeneerd hoe de continuïteit van de maatschappelijke opvang in Delfshaven kan worden gewaarborgd.

1.4 Relevantie

Het onderzoek heeft zowel maatschappelijke als wetenschappelijke relevantie.

Allereerst kan er gesproken worden van maatschappelijke relevantie omdat maatschappelijke opvang een belangrijk onderdeel is binnen het (Rotterdamse) veiligheidsbeleid. De aanwezigheid van dak- en thuislozen, die vaak ook verslaafd zijn of andere problemen hebben, verslechtert het straatbeeld.

Het is niet een onderwerp dat pas kort speelt, maar men is al jarenlang bezig met de opvang van dak- en thuislozen. Het Rotterdams Kompas, de Rotterdamse invulling van het Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang, loopt eind van dit jaar af en voor 2010 moet er een nieuw plan voor de maatschappelijke opvang bedacht worden. Dit gebeurt binnen het Huisvestingsbeleid Bijzondere Doelgroepen.

Voor de deelgemeente Delfshaven is maatschappelijke opvang een belangrijk onderwerp. Er is relatief veel opvang in de deelgemeente aanwezig. Niet alleen de politiek, maar ook maatschappelijke organisaties, gemeentelijke diensten, buurtbewoners en ondernemers houden zich bezig met maatschappelijke opvang vanwege de problemen die het in het verleden heeft opgeleverd. Het is van belang om de continuïteit op een positieve manier te waarborgen in de toekomst, vandaar de maatschappelijke relevantie van het onderzoek.

Daarnaast is het onderzoek ook wetenschappelijk relevant. Door een evaluatie te doen naar het verloop van de maatschappelijke opvang zullen leerpunten getrokken worden die in de toekomst kunnen worden ingezet. Door het gebruik van wetenschappelijke theorieën, waaruit een analytisch model gehaald zal worden, kan empirisch onderzoek worden gedaan naar een maatschappelijk probleem. Het onderzoek richt zich op de maatschappelijke opvang in Delfshaven, maar doordat het wetenschappelijk onderzoek betreft is het ook toepasbaar in andere deelgemeenten en zelfs in andere steden met een zelfde problematiek.

1.5 Leeswijzer

Deze scriptie zal bestaan uit zeven hoofdstukken. In dit eerste hoofdstuk is een introductie op het onderwerp gegeven. De problemen van maatschappelijke opvang in Rotterdam, en specifiek in Delfshaven, zijn geschetst. Hieruit is een doelstelling en probleemstelling naar voren gekomen welke centraal zullen staan in dit onderzoek.

In het volgende hoofdstuk zal een casusbeschrijving gegeven worden. De achtergrond van maatschappelijke opvang zal geschetst worden door aan te geven welke plaats maatschappelijke opvang inneemt in het Rotterdams Veiligheidsbeleid. Daaropvolgend zal de gezamenlijke aanpak van de vier grote steden, Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, worden weergegeven. Aan de hand van deze gezamenlijke aanpak heeft Rotterdam haar eigen Plan van Aanpak opgesteld. Ten slotte zal in dit hoofdstuk ingezoomd worden op de situatie in de deelgemeente Delfshaven, de deelgemeente die ook binnen dit onderzoek centraal zal staan.

Het derde hoofdstuk zal een theoretisch hoofdstuk zijn. Eerst zullen verschillende theorieën afzonderlijk uiteengezet worden. Ook zal de samenhang tussen deze theorieën

weergegeven worden en er zal een analytisch model gepresenteerd worden. Met behulp van dit analytisch model zal de maatschappelijke opvang onderzocht worden.

Het is niet alleen van belang een goed analytisch model te hebben, maar het is ook erg belangrijk om gedegen, wetenschappelijk onderzoek te doen. Het vierde hoofdstuk zal daarom ingaan op de gebruikte onderzoeksmethoden en de waarborging van betrouwbaarheid en validiteit.

Hoofdstuk vijf zal de bevindingen over maatschappelijke opvang in Delfshaven weergeven. Alle relevante bevindingen zullen in dit hoofdstuk geschetst worden, om vervolgens in het zesde hoofdstuk geanalyseerd te worden met behulp van het gepresenteerde analytisch model.

In hoofdstuk zeven zal ten slotte antwoord gegeven worden op de hoofdvraag. Door conclusies te verbinden aan de analyse kan antwoord gegeven worden op de vragen en kunnen aanbevelingen gedaan worden om de maatschappelijke opvang voort te zetten.

H.2 Maatschappelijke opvang

Binnen dit onderzoek staat maatschappelijke opvang in Delfshaven centraal, maar het is niet alleen probleem dat in deze deelgemeente speelt, maar in heel Rotterdam en ook in andere grote steden in Nederland. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft samen met de vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) een Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang (PvA MO) opgesteld. Als gevolg hierop heeft de gemeente Rotterdam een invulling aan het PvA MO gegeven door middel van het Kompas.

De maatschappelijke opvang past daarnaast ook binnen het Rotterdams Veiligheidsbeleid. Eén van de punten die moet worden aangepakt om de veiligheid te verbeteren is opvang van en zorg voor (verslaafde) dak- en thuislozen.

In dit hoofdstuk zal daarom allereerst het Rotterdams Veiligheidsbeleid besproken worden. Daarna zal gekeken worden naar het PvA MO dat door de vier grote steden ontwikkeld is. Vervolgens zullen belangrijke punten uit een onderzoek naar maatschappelijke opvang in Rotterdam, dat het Centrum voor Onderzoek en Statistiek (COS) uitgevoerd heeft, genoemd worden.

Ten slotte zal de situatie in Delfshaven nog aan bod komen om te kijken hoe de maatschappelijke opvang binnen dit geheel past.

2.1 Rotterdams Veiligheidsbeleid

Veiligheid is een erg belangrijk onderwerp in Rotterdam en het probleem speelt al lange tijd. Al sinds 1980 is men bezig met bijvoorbeeld vandalismebestrijding. Sinds 1993 is er een concreet veiligheidsbeleid dat destijds Geïntegreerd Veiligheidsbeleid genoemd werd en sinds het gemeentebestuur van 2002-2006 is veiligheid topprioriteit in Rotterdam (Marks en Van Sluis, 2007: 15).

In de jaren '90 lag het zwaartepunt van het veiligheidsbeleid bij de deelgemeenten. Zij moesten per wijk een wijkveiligheidsplan opstellen; per wijk moest er een overzicht van de veiligheidsproblemen en –risico's zijn, hieruit moesten prioriteiten gehaald worden en er moest instaan welke maatregelen hiertegen getroffen zouden worden (Marks en Van Sluis, 2007).

In 2001 kwam een omslag in het veiligheidsbeleid. Er waren verschillende ontwikkelingen, waaronder de opkomst van Leefbaar Rotterdam en de moord op Pim Fortuyn, waardoor de aanwezige onveiligheid als een nog groter probleem gezien werd en veiligheid nog meer een topprioriteit werd. Er werd een Vijfjaren Actieprogramma (VJAP) opgesteld. Belangrijk in dit actieprogramma was een doelgerichte aanpak van veiligheid in de wijken en een nietsontziende aanpak van drugsoverlast, geweld en jeugdproblematiek (Marks en Van Sluis, 2007).

De doelstelling van het VJAP was het verbeteren van de veiligheid in de wijken en in de stad als geheel, voorwaarde hierbij was het versterken van de sociale cohesie. Het zwaartepunt lag ook hier op wijkniveau, onder regie van de deelgemeenten. De regie richt zich vooral op toezicht en handhaving, beheer en onderhoud en investeren in de woningvoorraad, buitenruimte en sociale infrastructuur. Een wijkoverstijgende aanpak was nodig op het gebied van jeugd en veiligheid, drugs en geweld (Gemeente Rotterdam, 2001).

Het VJAP bestond uit vier speerpunten, namelijk wijkveiligheid, de stedelijke aanpak van geweld, drugs en jeugd en veiligheid. De top 700 overlastgevende verslaafden en veelplegers van geweld moesten worden aangepakt en er was een repressieve aanpak van overlastgevende en criminele jongeren nodig. Er waren dus zowel gebiedsgerichte maatregelen als persoonsgerichte maatregelen (Marks en Van Sluis, 2007: 17).

Bij het aantreden van een nieuw college van Burgemeester en Wethouders, in 2006, kwam er ook een vernieuwde kijk op veiligheid. Het huidige beleid zou worden voortgezet, maar er waren ook verbeterpunten. Hierbij kan gedacht worden aan een versterking van de regierol van de deelgemeenten, het meer betrekken van bewoners en

maatschappelijke organisaties als 'partners in crime' en meer samenhang tussen verschillende partners en het versterken van ketenregie (Marks en Van Sluis, 2007).

De aanpak binnen het eerste VJAP bleek te werken, daardoor heeft de gemeente Rotterdam in 2005 het tweede VJAP vastgesteld, dat als motto had Samen werken aan Veiligheid. De centrale doelstelling hier was het verminderen van de overlast en criminaliteit en het verbeteren van het veiligheidsgevoel van bewoners, ondernemers en bezoekers (Gemeente Rotterdam, 2005).

De gemeente heeft stadsmariniers ingezet om op een gerichte manier aan de veiligheid te werken, toezichhouders en handhavers werken nauw samen, er zijn interventieteams opgezet die integrale controles uitvoeren waarna een gerichte aanpak mogelijk is. Ook zijn er hotspotgebieden geselecteerd, dit zijn straten waar een cumulatie van problemen is op fysiek en sociaal gebied; deze hotspotgebieden krijgen een extra intensieve aanpak (Gemeente Rotterdam, 2005).

Binnen het tweede VJAP staat er een aantal speerpunten centraal. Allereerst de aanpak van drugsoverlast en veelplegers. Daarnaast moet er nazorg en vroegsignalering zijn. Hiermee wordt bedoeld dat er huisvesting, dagbesteding, werk, inkomen, opleiding en waar nodig begeleiding wordt gegeven, om zo bepaalde doelgroepen weer te laten integreren in de maatschappij. Door te zorgen voor vroegsignalering moet voorkomen worden dat bepaalde groepen voor overlastgevende problemen gaat zorgen.

Verder zijn actief burgerschap, verbetering van de kwaliteit van de buitenruimte en toezicht, interventie en handhaving nog belangrijke speerpunten (Gemeente Rotterdam, 2005).

Volgens de gemeente Rotterdam is het veiligheidsbeleid een succes. Overlast en criminaliteit zijn zichtbaar teruggedrongen. Ook is de veiligheidsscore op de Veiligheidsindex in bijna alle 62 wijken van de stad verbeterd (Marks en Van Sluis, 2007).

2.2 Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang

De gemeente Rotterdam heeft, in het verlengde van het veiligheidsbeleid, samen met Amsterdam, Den Haag en Utrecht en het ministerie van VWS een Plan Maatschappelijke Opvang opgesteld.

De vier grote steden hadden in 2006 bij elkaar ruim 10.000 dak- en thuislozen en 11.800 mensen die dreigden dakloos te worden. De dak- en thuislozen kampen vaak met grote problemen, bijvoorbeeld drugsverslaving en psychische problemen (Ministerie VWS, 2006). Het was dus een groot probleem, wat om een gezamenlijke aanpak vroeg.

De doelstelling van het beleid is de leefsituatie van de dak- en thuislozen te verbeteren en daarmee ook andere problemen, zoals criminaliteit, te verminderen. Er was al een gezamenlijk dak- en thuislozen beleid, wat door middel van dit Plan van Aanpak geïntensiveerd en uitgebreid werd. Daarnaast krijgen de vier steden extra instrumenten om in te zetten bij de opvang van dak- en thuislozen.

Het PvA MO is gebaseerd op een persoonlijke aanpak van de dak- en thuislozen. Elke dak- of thuisloze kent zijn eigen problemen en deze moeten op een persoonlijke manier aangepakt worden, om daadwerkelijk succes te kunnen boeken. Daarbij is het belangrijk dat verschillende diensten samenwerken. Voor ieder uit de doelgroep wordt een trajectplan opgesteld zodat bekend is waar naar toegewerkt wordt en zodat de realiteit niet uit het oog verloren wordt. Het traject is bindend, zodat zowel de doelgroep als de instantie zich eraan moet houden en daadwerkelijk resultaten geboekt kunnen worden. Elke stad moet in een kompas het PvA MO vertalen naar de situatie in de eigen gemeente. Het PvA MO duurt zeven jaar, in die zeven jaar moet de doelgroep, binnen de eigen mogelijkheden, weer kunnen deelnemen aan de samenleving en moet de overlast en criminaliteit, veroorzaakt door de doelgroep, zijn gedaald tot minder dan 75% van de huidige omvang. Om deze plannen te realiseren hebben het Rijk en de vier steden geïnvesteerd in het opzetten van nieuwe procedures en instrumenten. Niet alleen het Rijk en de vier grote steden zijn verantwoordelijk voor de uitvoer van het plan, maar ook de verschillende maatschappelijke voorzieningen (Ministerie VWS, 2006).

Zoals beschreven in het PvA MO heeft de gemeente Rotterdam een Kompas opgesteld, waarin de implementatie van het Plan van Aanpak voor de gemeente beschreven wordt.

In juni 2007 is dit kompas ondertekend door J. Kriens, wethouder Volksgezondheid, Welzijn en Maatschappelijke Opvang, en M. Schultz van Haegen, directeur Zorginkoop Zilverenkruis Achmea. In het kompas wordt beschreven dat binnen de lopende collegetermijn, die loopt tot 2010, voor 2900 dak- en thuislozen een trajectplan moet zijn opgesteld en 1740 personen van deze groep moet binnen een stabiele mix van wonen en zorg zijn opgevangen. De effecten die op lange termijn gehaald moeten worden zijn dat er een afname van de dakloosheid is, er moeten minder huisuitzettingen zijn, minder gedwongen opnames, minder personen met ernstig chronische psychiatrische stoornissen in de gevangenis en in de maatschappelijke opvang en er mag minder overlast zijn. Binnen het Kompas is een convenant opgenomen dat ondertekend is door de gemeente en de verschillende zorginstellingen. In het convenant verklaren alle partijen het PvA MO te onderschrijven, in het bijzonder de persoonsgerichte benadering, en de partijen verklaren te willen samenwerken, om zo de doelstellingen te kunnen behalen. Ook zijn er afspraken gemaakt met de woningbouwcorporaties, om panden beschikbaar te stellen voor maatschappelijke opvang en er zijn afspraken gemaakt met de verschillende deelgemeenten en regiogemeenten, om te kijken hoeveel opvangvoorzieningen elke deelgemeente moet realiseren (Gemeente Rotterdam, 2007-a).

2.3 Maatschappelijke Opvang Rotterdam

Het Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang is in 2006 van start gegaan, in september 2008 is er daarom een onderzoek gedaan door het Centrum voor Onderzoek en Statistiek (COS) over de maatschappelijke opvang in Rotterdam. Er is gekeken naar de relatie tussen zorginstellingen voor maatschappelijke opvang en hun directe omgeving (COS, 2008).

In 2007 waren er ruim 170 maatschappelijke opvangvoorzieningen, hiervan bevond zich relatief het grootste deel in de deelgemeente Delfshaven, maar ook in Charlois en Centrum waren veel voorzieningen te vinden. Bij ongeveer zestig procent van de voorzieningen waren afspraken met externe partijen, twintig procent van deze voorzieningen had de afspraken vastgelegd in een convenant en bij een derde van de voorzieningen was er een beheerscommissie die oog hield op de ontwikkelingen (COS, 2008).

2.3.1 Zorginstellingen

Bij het onderzoek dat gedaan is door het COS stond een aantal onderzoeksvragen centraal. Allereerst werd er gekeken naar de mate waarin zorginstellingen maatregelen getroffen hebben om de overlast voor de omgeving tot het minimum te beperken. Hierbij werd ook gekeken naar convenanten die gesloten zijn en in hoeverre deze convenanten met elkaar overeenkwamen. Er bleek dat er zeer uiteenlopende maatregelen door zorginstellingen getroffen zijn. Er worden niet alleen afspraken gemaakt met cliënten, maar ook met externe partijen, zoals de politie, de deelgemeente en buurtbewoners. Afspraken met cliënten gaan voornamelijk over gedragsregels en sancties die volgen wanneer er niet aan de afspraken gehouden wordt. Een beperkt deel van de regels gaat over woonovereenkomsten en het grootste deel over gedragsregels. Een uiterste maatregel die voorzieningen nemen is het geven van een rode kaart, wat tijdelijke of definitieve schorsing betekent (COS, 2008).

Er worden ook afspraken met externe partijen gemaakt. Deze afspraken gaan over werkzaamheden van de beheerscommissie, het houden van toezicht, politieoptreden, overlastbeperkende maatregelen et cetera (COS, 2008:8). In vrijwel alle convenanten komt naar voren welke taken door welke partij uitgevoerd moeten worden.

2.3.2 Omgeving instellingen

De tweede onderzoeksvraag keek vooral naar de buurt. Er werd gekeken in welke mate de buurt overlast ervaart van zorginstellingen, hoe eventuele maatregelen van zorginstellingen ervaren wordt en welke maatregelen wel of niet goed werken.

Het bleek lastig te beantwoorden in welke mate overlast ervaren werd door de buurt. Het is niet altijd duidelijk of overlast daadwerkelijk vanuit de zorginstelling veroorzaakt

wordt. In de deelgemeenten Charlois, Feyenoord en Kralingen-Crooswijk wordt de meeste overlast ervaren, daarna in de deelgemeenten Delfshaven en Centrum. De minste overlast wordt veroorzaakt in Hoek van Holland. In sommige buurten is er zelfs sprake van een verbetering van de leefkwaliteit na de komst van voorzieningen, dit kwam veelal door extra maatregelen die genomen werden en de daadkracht van bepaalde actoren, zoals de stadsmarinier en de deelgemeente.

Bij het vestigen van een voorzieningen blijken vier zaken erg belangrijk, namelijk de te verwachten overlast, het aantal cliënten, de overlastbeperkende maatregelen en de communicatie. Wanneer er te veel cliënten komen of te veel overlast verwacht wordt, kan gerekend worden op weerstand vanuit de buurtbewoners. Ook zorgt de mate waarin overlastbeperkende maatregelen genomen worden ervoor dat buurtbewoners meer of minder weerstand tonen. De omgeving hecht veel belang aan een goede communicatie (COS, 2008).

2.3.3 Relatie voorziening en buurt

De laatste onderzoeksvraag keek naar de relatie van de voorziening met de buurt. Hierin stonden activiteiten tussen zorginstellingen en de omgeving centraal en welke activiteiten een positief effect hebben op de relatie met de buurt en welke niet. Ruim de helft van de voorzieningen heeft activiteiten georganiseerd, zodat contact met de buurt kon worden opgebouwd. Dit kan door activiteiten voor de buurt met de cliënten te organiseren, maar ook door cliënten klusjes te laten uitvoeren binnen de buurt, om zo een positief beeld te ontwikkelen. Wanneer er wisselwerking met de omgeving is, blijkt dat de relatie met de omgeving positiever ervaren wordt. Vanuit de buurt is echter vaak weinig animo voor veel contact met een zorginstelling. Ze vinden het belangrijker dat cliënten iets terugdoen voor de buurt (door middel van bijvoorbeeld klusjes) dan dat ze graag een gezamenlijke activiteit willen (COS, 2008).

Uiteindelijk is er een aantal zaken van belang bij komst van een voorziening in een woonbuurt volgens het COS (2008:11). Allereerst een duidelijke en laagdrempelige communicatie naar de omgeving toe. Daarnaast is het belangrijk tegemoet te komen aan de wensen van de omgeving wat betreft de komst van een voorziening. Ook is het belangrijk een convenant en/of beheerscommissie te hebben. Ten slotte is de omvang van een voorziening van belang; de voorziening moet niet te groot zijn, een duidelijke definitie van groot- of kleinschalig is echter niet te geven.

2.3.4 Samenkomst

In september is er ook een bijeenkomst geweest tussen ruim zestig ambtenaren, professionals en bewoners om van gedachten te wisselen over hoe het gaat met maatschappelijke opvangvoorzieningen en hoe de wisselwerking tussen betrokken partijen is. De algemene conclusie was dat het proces rondom voorzieningen goed kan gaan als er voldoende geïnvesteerd wordt in samenwerking en er heel veel communicatie is (Gemeente Rotterdam, 2008). De communicatie moet het liefst zo persoonlijk en direct mogelijk. Daarnaast werd geconcludeerd dat de overlast in de stad verminderd is sinds de komst van maatschappelijke voorzieningen (Gemeente Rotterdam, 2008). De aanwezigen vonden dat convenanten alleen gemaakt moeten worden wanneer bewoners vinden dat het nodig is. Ook moet er alleen een convenant komen wanneer er risico bestaat op overlast, hierbij is de mening van buurtbewoners erg belangrijk. Daarnaast is een convenant een middel om samen te werken, er moet daarom altijd goed worden overlegd en afspraken moeten worden vastgelegd. Er moet uniformiteit zijn in de verschillende convenanten in de stad. Beheerscommissies moeten vooraf worden betrokken en het is wenselijk dat er één convenant is voor de hele buurt en niet een hele hoop verschillende convenanten worden opgesteld (Gemeente Rotterdam, 2008).

Verder is het belangrijk dat overlast tussen de verschillende partijen gecommuniceerd moet worden en dat er ook een logboek wordt bijgehouden waarin de klachten vermeld staan. Het moet voor iedereen duidelijk zijn waar ze met de klachten terecht kunnen en de buurtbewoners moeten gestimuleerd worden hun klachten te blijven ventileren, omdat er anders geen aanpak mogelijk is. Ten slotte werd geconcludeerd dat onderlinge

informatievoorziening beter en transparanter moet en dat relaties moeten worden onderhouden met de verschillende partijen, het is vooral belangrijk buurtbewoners enthousiast te houden en positieve ervaringen moeten beter en duidelijker naar buiten gebracht worden (Gemeente Rotterdam, 2008).

2.4 Maatschappelijke opvang Delfshaven

Veiligheid is een topprioriteit binnen Rotterdam. De veiligheid is al een stuk verbeterd, maar nog steeds blijven er speerpunten die erg belangrijk zijn om de Rotterdamse burger veilig te laten wonen en leven.

De opvang van (verslaafde) dak- en thuislozen is hierbij erg belangrijk. Zoals al uit de speerpunten van het tweede VJAP naar voren komt zijn nazorg en vroegsignalering, de aanpak van drugsoverlast en de integratie van bepaalde doelgroepen erg belangrijk om veiligheid te realiseren én vast te houden. Maatschappelijke opvang is één van de middelen die deze doelen moet bereiken. Door dak- en thuislozen op te vangen en passende zorg te bieden worden ze van de straat gehaald en kunnen ze integreren in de samenleving. Ook wordt de drugsoverlast beperkt wanneer verslaafden worden behandeld en van de straat gehouden worden.

Door het PvA MO en het daaropvolgende Rotterdamse Kompas wordt er invulling gegeven aan deze maatschappelijk opvang. Door elke deelgemeente een taakstelling te geven moet het grootste deel van de dak- en thuislozen worden opgevangen.

Maatschappelijke opvang is dus, zowel landelijk als gemeentelijk, een belangrijk onderwerp. Door terughoudendheid van burgers wanneer het gaat om de vestiging van voorzieningen en de overlast die vaak gepaard gaat met de komst van een voorziening, is het een lastig onderdeel in het veiligheidsbeleid. Enerzijds is iedereen erbij gebaat wanneer dak- en thuislozen (of andere bijzondere doelgroepen) worden opgevangen, anderzijds zorgt het, zeker in de beginperiode, vaak voor problemen die ieder liever niet ziet. Om op korte termijn het veiligheidsgevoel te verbeteren is het ook noodzakelijk de overlast van maatschappelijke voorzieningen aan te pakken en op te lossen.

De deelgemeente Delfshaven is één van de deelgemeenten waar relatief veel maatschappelijke opvang is blijkt uit het COS onderzoek. Delfshaven is ook een deelgemeente waar het veiligheidscijfer op de Veiligheidsindex relatief laag is (een 5,9 ten opzichte van het Rotterdams gemiddelde van een 7,2 (Gemeente Rotterdam, 2009-a)). En ook uit de Sociale Index blijkt dat de deelgemeente relatief laag scoort (een 5,4 ten opzichte van het Rotterdams gemiddelde van een 6,0 (Gemeente Rotterdam, 2009-b)).

In het kader van het Veiligheidsbeleid is het belangrijk om te onderzoeken hoe de continuïteit van de maatschappelijke opvang kan worden gewaarborgd. Vanwege de situatie in de deelgemeente Delfshaven en de concrete problemen die daar spelen, wordt in dit onderzoek deze deelgemeente als uitgangspunt genomen.

H.3 Leren in netwerken

In het vorige hoofdstuk is gekeken naar het probleem maatschappelijke opvang. In Nederland, Rotterdam en specifiek in Delfshaven. Om te kunnen onderzoeken hoe het verloop van de komst van voorzieningen plaatsvindt, welke pluspunten en knelpunten er zijn en onder welke condities de maatschappelijke opvang kan worden voortgezet, moet er eerst een analytisch model zijn, waarop de bevindingen getoetst kunnen worden. In dit hoofdstuk zal daarom eerst de theorie uiteengezet worden. De theorie zal zich richten op het evalueren van beleid, op welke manier geleerd kan worden, het belang van netwerken en de rol van de regisseur hierbinnen. Nadat de samenhang tussen deze losse theorieën is gepresenteerd zal een analytisch model uiteengezet worden zodat het mogelijk is de kernpunten meetbaar te maken en te toetsen op maatschappelijke opvang.

3.1 Benaderingen van beleid

Er zijn verschillende theorieën over beleidsprocessen ontwikkeld. In deze paragraaf komen deze benaderingen naar voren. Ze zijn grofweg onder te verdelen in de rationele, politieke, culturele en institutionele benadering.

3.1.1 Rationele benadering

De rationele benadering van beleid ziet beleid als middel om bepaalde doeleinden te realiseren (Abma en In 't Veld, 2001). Beleid wordt, binnen de rationele benadering, gedefinieerd als het realiseren van doelstellingen door de inzet van bepaalde middelen volgens een bepaalde tijdskeuze (Bekkers, 2007). Beleid is primair een rationeel en cognitief proces, het proces wordt aangestuurd door een centrale actor. Deze centrale actor kent de doelen van alle andere relevante beleidsactoren (Abma en In 't Veld, 2001).

De rationele benadering heeft een mensbeeld van de homo-economicus. Hierbij staan bepaalde doelstellingen centraal, die een bepaalde hiërarchische volgorde hebben. Daarnaast is er een verzameling van mogelijke middelen die de doeleinden kunnen realiseren, een inschatting van de te verwachten effecten. Er zijn criteria en prioriteiten die kunnen bijdragen aan het maken van een keuze en de keuze die uiteindelijk gemaakt wordt is gericht op doelmaximalisatie (Bekkers, 2007).

Onderzoek naar eventueel beleidsfalen, kan eraan bijdrage dat het beleidsproces beter wordt beheerst. Oorzaken van beleidsfalen kunnen liggen aan gebrekkige, onvolledige informatie, verkeerde planning, weinig controlemogelijkheden, ontoereikende beleidstheorieën, tekortschietende beleidsuitvoering en tegenwerking door bepaalde partijen.

Beleidsuitvoer kan beter worden door een heldere formulering van doeleinden en instrumenten, minimalisering van het aantal uitvoerende actoren, een duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden, goede informatie-, communicatie- en controlesystemen en toepassing van sancties wanneer het misloopt (Abma en In 't Veld, 2001). Kennis en informatie spelen een erg belangrijke rol bij de rationele benadering. Vooral wetenschappelijke kennis wordt erg belangrijk gevonden. De afwezigheid van informatie of gebrekkige informatie leidt tot ineffectiviteit, inefficiëntie en onsamenhangend beleid (Bekkers, 2007).

Bij beleidsevaluatie wordt gekeken of doelen bereikt zijn en of effecten zijn toe te schrijven aan instrumenten (Abma en In 't Veld, 2001). Het oordeel over beleid en het verloop van beleidsprocessen kan worden afgemeten aan de hand van drie criteria, namelijk de effectiviteit (hebben genomen maatregelen geleid tot de realisatie van beoogde effecten?), efficiency (worden doelstellingen bereikt tegen zo gering mogelijke kosten?) en samenhang (is er afstemming tussen de doelstellingen van het beleid?) (Bekkers, 2007).

De rationele benadering kent een erg cyclisch en lineair beleidsproces. Van de agendavorming tot de terugkoppeling zijn er afzonderlijke fasen die ook afzonderlijk doorlopen worden.

Er is een duidelijke scheiding tussen politiek en bestuur. Het politieke karakter komt vooral naar voren bij de formulering van doelstellingen. Uiteindelijk is ook politieke bevestiging nodig van het gepresenteerde plan. Het ambtelijk apparaat (of de bureaucratie) zorgt voor de benodigde informatie en kennis, die nodig zijn om het beleid te formuleren (Bekkers, 2007).

3.1.2 Politieke benadering

Binnen de politieke benadering krijgt beleid vorm doordat waarden tegen elkaar afgewogen moeten worden. Hierbij kan macht worden aangewend om belangen behartigd te krijgen (Bekkers, 2007). Conflict tussen partijen is binnen het besluitvormingsproces determinerend voor het hele proces. Het conflict is hierdoor vaak onherleidbaar (Dierickx, 2005). Door middel van coalitievorming kan men tot een oplossing komen. Het slagen of falen van beleid wordt dan ook gerelateerd aan het vermogen of onvermogen samen te werken (Abma en In 't Veld, 2001).

De afweging tussen waarden en concrete belangen van betrokken partijen is geen rationele afweging, maar eerder een onderwerp van strijd.

Het beleidsproces, en het uiteindelijke beleid, heeft een politieke kleur, vanwege de belangentegenstellingen die centraal staan in de strijd.

Mensen en organisaties laten zich, binnen de politieke benadering, voornamelijk leiden door het veiligstellen van de eigen belangen. Er bestaat een zekere spanning tussen het eigen belang en het belang van de samenleving als geheel. Hierbij speelt democratische legitimiteit een belangrijke rol.

Beleidsinstrumenten worden vooral gezien als machtsbronnen die worden gemobiliseerd om bepaalde specifieke belangen te realiseren. De inzet van instrumenten is hierbij een bepaalde handelingsstrategie. Succes van beleid kan voornamelijk gemeten worden aan de hand van het bestaan van draagvlak (Bekkers, 2007).

Beleidsprocessen zijn bij de politieke benadering grillig en rommelig, daardoor ook veelal onoverzichtelijk. Verschillende fasen in het beleidsproces lopen door elkaar. Deze non-lineariteit kan inzichtelijk worden gemaakt door beleidsnetwerken.

Beleed en politiek zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden, beleid is hetzelfde als politiek, omdat het gaat om de strijd en afweging tussen waarden en belangen (Bekkers, 2007).

3.1.3 Culturele benadering

De culturele benadering ziet, naast de institutionele benadering, beleidsprocessen in relatie tot betekenisverlening. Binnen deze benadering wordt voornamelijk benadrukt dat actoren (dit begrip kan heel breed gezien worden, zowel individuen als groepen personen en organisaties kunnen hieronder vallen) zelf zin geven aan de wijze waarop beleidsproblemen gedefinieerd worden en ze zoeken zelf naar een relevante aanpak (Bekkers, 2007:71). Zowel de politieke als de rationele benadering zijn binnen deze benadering opgenomen: zowel doelrationaliteit als macht geven namelijk zin aan het handelen van actoren. Beleid kan gezien worden als een sociale constructie die ontstaan is door interactie tussen verschillende partijen. Bepaalde betekenissen zijn hierdoor al gesetteld. Door het doorlopen van een beleidscyclus of het regelmatig aanpassen van beleid wordt duidelijk dat het probleem belangrijk gevonden wordt door de overheid en/of andere partijen. Dit zorgt ervoor dat het onderwerp op de agenda blijft staan, ondanks dat er geen ideale oplossing voor handen ligt. Daarnaast zorgen communicatie en interactie ook voor de sociale constructie. Betekenissen (die nodig zijn voor de sociale constructie) krijgen namelijk vorm en inhoud door de interactie (Bekkers, 2007).

Binnen de culturele benadering zijn mensen en groepen gericht op interactie, waaruit weer nieuwe interactie kan ontstaan. Op deze manier kan er een dominant wereldbeeld ontwikkeld worden, waar de overheid niet meer omheen kan. Een instrumenteel middel dat ingezet kan worden binnen de benadering is bijvoorbeeld het aanbieden van platforms, waar diverse interactie plaats kan vinden. Ook zijn er procesbegeleiders nodig, die alle verschillende meningen in kaart weten te brengen. Op deze manier kan er dus

een collectief leerproces ontstaan, waar de overheid het bottom-up model gebruikt om de meningen van diverse actoren te horen. Binnen het gehele beleidsproces vindt er ook continue interactie plaats (Bekkers, 2007).

3.1.4 Institutionele benadering

Binnen de institutionele benadering is beleid een bepaalde traditie in een set van geïnstitutionaliseerde regels, normen en waarden (Abma en In 't Veld, 2001). Beleid en beleidsprocessen krijgen inhoud, doordat ze ingebed zijn in een stelsel van historisch gegroeide normen, regels en praktijken (Bekkers, 2007). Beleid wordt zodoende ook niet verklaard vanuit rationele keuzen of strategisch gedrag van actoren, maar de menselijke factor wordt juist vervangen door de institutionele factor. Handelingen vloeien hierbij dwingend voort vanuit de logica en de regels van de instituten waar de actoren deel van uitmaken (Abma en In 't Veld, 2001). Het verloop van beleidsprocessen wordt ingekleurd door het bestaan van formele en informele regels (Bekkers, 2007).

Binnen het institutionalisme wordt de wereld gevormd door formele en informele regels, daarmee wordt ook de kijk op het wereldbeeld bepaald (Bekkers, 2007). Actoren zijn institutioneel verankerde afhankelijkheden en er bestaan duidelijke machtsverhoudingen, er is padafhankelijkheid (Abma en In 't Veld, 2001). De autonomie van mensen en organisaties is dan ook beperkt (Bekkers, 2007).

Binnen het openbaar bestuur functioneren instituties in het licht van bepaalde normen, regels en structuren, het besluitvormingsproces is hier een voorbeeld van. Ook beleidssectoren functioneren aan de hand van regels. Binnen een bepaalde institutie vindt rollengedrag plaats. De keuze en inzet van bepaalde regels die ingezet moeten worden, hangt voor een groot deel af van de instrumenten die al ter beschikking staan. De keuze voor in te zetten instrumenten hangt ook samen met de gehanteerde beleidsstijl (Bekkers, 2007).

Bestaande regels spelen ook een belangrijke rol wanneer gekeken wordt naar hoe kennis en informatie gepresenteerd wordt. De informatiesystemen zijn de belichaming van gestolde definities. Verder zijn bestaande instituties zelf al een bepaalde informatiebron, omdat ze een ontstaansgeschiedenis hebben, waar een bepaalde betekenis aan gegeven kan worden (Bekkers, 2007).

De positieve eigenschappen van het institutionalisme zijn vooral dat het voor orde en stabiliteit zorgt. Negatieve eigenschappen zijn echter dat het veranderingen kan belemmeren en dat er een grote kans is op stroperige besluitvorming.

3.2 Beoordelingscriteria

De uitvoering van beleid is erg belangrijk voor het succes dat beleid heeft. Het kan goed bedacht zijn, maar wanneer de uitvoer niet goed is worden de doelen niet behaald. Daarom wordt er vaak een beleidsevaluatie gedaan om te beoordelen hoe de uitvoer van beleid verloopt of verlopen is. Beleidsevaluatie is te definiëren als 'het beoordelen van waargenomen inhoud, processen of effecten van een beleid aan de hand van bepaalde criteria' (Bressers en Hoogerwerf, 1995:22).

In deze paragraaf zal allereerst gekeken worden naar de verschillende soorten evaluaties die er zijn. Vervolgens zal een aantal criteria beschreven worden.

3.2.1 Evaluaties

Er kunnen grofweg een vijftal soorten evaluatie worden onderscheiden:

1. Inputevaluatie. Bij dit soort evaluatie wordt gekeken naar de inspanningen die verricht moeten worden om gestelde doelstellingen te bereiken;
2. Doelbereikingsevaluatie. De doelbereikingsevaluatie heeft tot doel de mate waarin beoogde doelstellingen zijn gerealiseerd in kaart te brengen. Zowel output als outcome staan hierbij centraal. Het gaat niet om de maatschappelijke effecten die zijn opgetreden, maar puur om het bereiken van de gestelde doelen. Bij de doelbereikingsevaluatie wordt niet gekeken of de doelbereiking te danken is aan het gevoerde beleid (Bressers, 1993);

3. Effectiviteitsevaluatie. De effectiviteitsevaluatie kijkt wel naar de mate waarin doelbereiking aan het gevoerde beleid te danken is (Bressers, 1993). Er kan hier een onderscheid gemaakt worden tussen summatieve en formatieve evaluatie. De eerste kijkt of de beoogde effecten zijn gerealiseerd, de tweede kijkt naar de verschillende factoren die hieraan bijgedragen hebben;
4. Efficiencyevaluatie. De efficiencyevaluatie richt zich vooral op de gemaakte kosten ten opzichte van de baten. Feitelijke of verwachte kosten worden tegenover feitelijke of verwachte baten gezet. Op basis daarvan kan beoordeeld worden of beleid efficiënt gevoerd is of dat doelstellingen tegen lagere kosten gerealiseerd kunnen worden;
5. Procesevaluatie. De procesevaluatie kijkt niet zo zeer naar doelbereiking, maar naar de processen. Met deze evaluatie moet worden gekeken hoe de processen die gebruikt worden om bepaalde doeleinden of effecten te bereiken daadwerkelijk verlopen.
(Bekkers, 2007)

3.2.2 Criteria

In de definitie van beleidsevaluatie kwam al naar voren dat het gebeurt aan de hand van bepaalde criteria. Bij evalueren hangt de uitkomst af van de criteria en de waarnemingen die men zelf bepaalt. Evalueren is als het ware een soort zeven van beleid; waarnemingen worden vergeleken met bepaalde criteria. Er kan een veelheid aan criteria worden bepaald, deze criteria bepalen in hoge mate de uitkomst van de evaluatie (Bressers en Hoogerwerf, 1995).

In de tweede paragraaf van dit hoofdstuk zijn de vier benaderingen van beleid gepasseerd. De verschillende beoordelingscriteria die kunnen worden toegepast bij de evaluatie van beleid kunnen ook worden ondergebracht bij deze vier benaderingen.

Allereerst is er de rationele benadering van beleid die bij de evaluatie van beleid voornamelijk kijkt naar het al dan niet behalen van de doelstellingen. Het succes van de inzet van middelen wordt gemeten door te kijken naar effectiviteit, efficiency en samenhang van en in het beleid. De effectiviteit heeft, binnen de rationele benadering, betrekking op de mate waarin genomen maatregelen en ingezette middelen hebben geleid tot de realisatie van de beoogde doelstellingen en resultaten. Dit kan alleen gemeten worden wanneer doelstellingen duidelijk en helder geformuleerd zijn. Er zijn grootheden nodig, waardoor gezegd kan worden of iets wel of niet bereikt is. Daarnaast is er ook een weloverwogen en beredeneerde inzet van middelen en instrumenten nodig, om te kunnen kijken of deze effectief zijn ingezet. Ten slotte is het nog nodig dat er een onderscheid is tussen doelstellingen en gewenste effecten. De efficiency kijkt naar de doelmatigheid van het gevoerde beleid. Doelstellingen moeten tegen zo gering mogelijke kosten gerealiseerd worden. Het derde en laatste criterium is de samenhang. Het is belangrijk dat de verschillende organen binnen de overheid goed met elkaar samenwerken en goed op elkaar zijn afgestemd. Beleid moet zowel intern als extern consistent zijn (Bekkers, 2007). Evaluatieonderzoek, gericht op de effecten van een beleid, is veelal een toetsing van (een deel van) de beleidstheorie waarop het beleid berust (Bressers en Hoogerwerf, 1995: 28).

Bij de tweede benadering, de politieke benadering van beleid, draait het voornamelijk om het veiligstellen van de eigen belangen, dit geldt ook bij de evaluatie van beleid. Bij de beoordeling wordt voornamelijk gekeken of het beleid gezorgd heeft voor een betere, minder goede of een zelfde positie. Er is dan ook geen eenduidig oordeel over beleid, maar het kan verschillen per actor. Beleid dat een breed draagvlak heeft en veel rekening houdt met verschillende belangen en wensen, kan er dan ook op rekenen meer steun te krijgen en ook een positiever oordeel te krijgen bij de evaluatie. Wanneer bij bepaald beleid een dominante coalitie aanwezig is en het beleid ook uitgevoerd is op een manier die de coalitie graag ziet, kan er gerekend worden op een positief oordeel bij de evaluatie (Bekkers, 2007).

Binnen de culturele benadering van beleid staat vooral het draagvlak en het leervermogen centraal. Beleid is succesvol wanneer er een gemeenschappelijk beeld ontstaan is van het nut en de noodzaak van een bepaalde aanpak. Betrokken partijen

moeten zich samen kunnen en willen inzetten voor de realisatie van doeleinden. Het draagvlak heeft dan ook geen politieke insteek, maar het gaat om een gedeeld beeld van de werkelijkheid. Wanneer dit gemeenschappelijke beeld ontstaat en bewaard blijft, kan gesproken worden van succesvol beleid (Bekkers, 2007).

Bij de laatste benadering, de institutionele, staat de multirationaliteit en het leervermogen centraal. Doordat het openbaar bestuur een multirationeel karakter heeft, moeten er ook meerdere beoordelingskaders en logica's bestaan die tegelijk een rol kunnen spelen bij beleidsbeoordeling. Er kunnen dus meerdere oordelen bestaan, welke met elkaar kunnen botsen. Een uiteindelijk oordeel kan niet, of slechts voorzichtig, gegeven worden. Beleid moet dus op een breed kader geëvalueerd worden, omdat anders het oordeel niet onderbouwd kan worden. Hierbij komen zowel effectiviteit, efficiëntie, maar ook haalbaarheid aan de orde. Naast deze multirationaliteit is ook de rechtstatelijke inbedding van het openbaar bestuur. Beleid moet zowel legaal als legitiem zijn. Ten slotte is nog een laatste punt van aandacht bij de institutionele benadering de mate waarop beleid lerend is (Bekkers, 2007).

Benadering van beleid	Criteria
Rationele benadering	<ul style="list-style-type: none"> - Behalen van vooraf gestelde doelstellingen; - Effectiviteit, efficiency en samenhang;
Politieke benadering	<ul style="list-style-type: none"> - Veiligstellen van eigen belangen; - Oordeel over beleid kan verschillen per actor;
Culturele benadering	<ul style="list-style-type: none"> - Draagvlak voor beleid van belang; - Gedeeld/gemeenschappelijk beeld van de werkelijkheid noodzakelijk; - Beleid is succesvol te noemen wanneer een gemeenschappelijk beeld ontstaat en blijft bestaan;
Institutionele benadering	<ul style="list-style-type: none"> - Multirationaliteit en leervermogen staan centraal; - Meerdere beoordelingskaders en logica's; - Uiteindelijk oordeel bestaat niet of slechts voorzichtig; - Legaliteit en legitimiteit van beleid belangrijk.

Tabel 3.1 Beoordelingscriteria bij verschillende benaderingen van beleid

3.3 Lerend vermogen

Beleid is niet iets dat, nadat het bedacht is, vaststaat, maar het verandert. Deze veranderingen kunnen doorgevoerd worden doordat er een bepaald leerproces is geweest (Bekkers, 2007). Dit proces van leren staat centraal in deze paragraaf. Allereerst zal gekeken worden wat leren en beleidsdynamiek precies inhouden. Daarna zullen verschillende benaderingen van leren aan de orde gesteld worden. Ten slotte zullen nog condities naar voren komen, waaronder de overheid in staat is beleidsveranderingen door te voeren.

3.3.1 Social learning

Sinds de jaren '80 is er steeds meer onderzoek gedaan naar het leerproces bij beleidsvorming. Peter A. Hall (1993) definieert social learning als "een weloverwogen poging om de doelen of technieken van beleid aan te passen, als reactie op ervaring uit het verleden en nieuw opgedane informatie."

Er is niet altijd de bereidheid tot het verbeteren van een bestaande situatie, het leerproces wordt dus niet altijd daadwerkelijk omgezet in ander beleid of andere instrumentkeuze of –inzet. Er is enerzijds een groep die leren wil zien als het vermogen om aan te passen. Er wordt hierbij geen oordeel gevormd of de aanpassing positief of negatief is. Anderzijds is er een groep die bij het leerproces ook de richting belangrijk vindt; het vermogen om ergens beter in te worden is belangrijk. Daarnaast kan leren bewust plaatsvinden, bijvoorbeeld naar aanleiding van evaluatieonderzoek. In andere gevallen is het leren onbewust, door de kennis die verworven is wordt een aanpassing gedaan (Hall, 1993).

Binnen leerproces zijn er drie ordes te onderscheiden:

- 1^e orde van leren: Binnen de eerste orde van leren wordt de plaatsing van instrumenten aangepast binnen het beleidsproces. Dit gebeurt omdat er nieuwe kennis is verworven en kennis is opgedaan. De doelen van het beleid en de instrumenten zelf veranderen niet binnen deze orde;
- 2^e orde van leren: De tweede orde van leren geeft een verandering van de instrumenten aan. De doelen van het beleid blijven dezelfde, maar door ervaring die opgedaan is bij het beleidsvoeren en de nieuwe kennis die door de tijd heen verworven wordt, worden instrumenten aangepast;
- 3^e orde van leren: De derde en laatste orde van het leren geeft de grootste verandering van beleid weer. De doelen van het beleid worden aangepast, omdat ze binnen de huidige situatie niet meer relevant zijn. Deze 3^e vorm van leren komt maar nauwelijks voor, omdat doelen niet zomaar worden aangepast.

(Hall, 1993)

Doordat geleerd wordt van beleid, blijft beleid in beweging en ontstaat er een bepaalde beleidsdynamiek. Er zijn verschillende vormen van verandering. Allereerst is er de beleidsinnovatie; door bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen komt er vraag naar overheidsbeleid, waardoor een nieuw beleidsterrein wordt opengelegd.

Daarnaast is er de beleidsoopvolging; bestaand beleid wordt vervangen voor nieuw beleid, dit nieuwe beleid bouwt wel door op het oude beleid. De verandering ligt dus in lijn van het bestaande beleid.

Een derde type van verandering is het beleidsonderhoud; het bestaande beleid wordt marginaal aangepast en de essentie van het beleid blijft hierdoor bestaan.

Ten slotte is er nog de beleidsbeëindiging; beleid wordt helemaal stopgezet. Dit kan enerzijds komen doordat het beleid succes gehad heeft en de doelen bereikt zijn, anderzijds kan het ook zijn omdat het beleid faalt en niet goed is (Bekkers, 2007:322-333).

Deze vier punten zijn puur hoofdpunten. In de werkelijkheid zal echt nieuw beleid misschien nooit tot stand komen, omdat het altijd ergens op voortbouwt of ergens door veroorzaakt wordt. Ook verlopen veranderingen vaak chaotisch en kan het daardoor niet zo straks gesteld worden in de praktijk. De verschillende typen kunnen niet heel duidelijk van elkaar onderscheiden worden. Toch geeft het een goed beeld van de verschillende kanten die beleid op kan gaan.

3.3.2 Benaderingen van leren

Er zijn drie verschillende benaderingen van beleidsleren te onderscheiden. Allereerst is er het cybernetisch leren. Deze benadering heeft veel verwantschap met de rationele benadering van beleid. Het leerproces vindt plaats binnen het besturende orgaan. Door middel van feedback wordt gekeken wat de bijdrage is van de organisatie aan de beoogde resultaten van een beleidsprogramma. Fouten en problemen worden op die manier gesignaleerd. Deze fouten en problemen kunnen vervolgens worden opgepakt. Om op deze manier te kunnen leren zijn heldere normen nodig, waardoor afwijkingen gesignaleerd kunnen worden. Leren vindt plaats door de informatie die tussen zender en ontvanger heen en weer gaat. Wanneer het leren niet op de goede manier gebeurt, wordt dit geweten aan de slechte communicatie tussen zender en ontvanger. Het is daarom belangrijk dat er betrouwbare informatiekanaalen zijn. Binnen de cybernetische benadering is er een tweetal leerniveaus. Allereerst single loop learning; er is een vergelijking van de resultaten van beleid met de doeleinden van beleid. Wanneer deze van elkaar afwijken, vindt een leerproces plaats. Daarnaast is er double loop learning; deze richt zich op de aanpassing van de normen die worden gehanteerd. Veronderstellingen achter het beleid kunnen dus ook ter discussie gesteld worden (het gaat hier dus ook om de verschillende gradaties bij het leerproces) (Bekkers, 2007).

Naast cybernetisch leren is er het leren als gemeenschappelijke beeldvorming. Bij deze vorm van leren is leren meer een sociale activiteit. Door een gezamenlijke beeldvorming wordt meer geleerd over hoe de werkelijkheid in elkaar steekt. Deze vorm van leren past voornamelijk binnen de culturele benadering van beleid. Partijen zijn gezamenlijk in staat een taal te ontwikkelen waardoor ze elkaar begrijpen en elkaar

verder kunnen helpen. Door de gemeenschappelijke taal die ontwikkeld wordt, kunnen verschillende betekenissen die actoren aan een bepaald verschijnsel geven gekoppeld worden. Hierdoor ontstaat een gemeenschappelijke betekenis of werkelijkheid. Waar het in de cybernetische benadering van leren vooral gaat op feitelijke en formele kennis en informatie, gaat het er bij de gemeenschappelijke beeldvorming om dat er interactie bestaat en dat men van elkaar kan leren. Het voordeel van het samen leren is dat elke actor zijn eigen ervaring en achtergrond heeft en omdat ieder zijn eigen manier heeft om naar verschijnselen te kijken en daardoor ook met verschillende inzichten kan komen (Bekkers, 2007).

De laatste benadering van leren is het leren in coalitieverband. Deze benadering heeft inzichten uit de politieke, institutionele en culturele benadering van beleid. Deze vorm van leren is gebaseerd op het idee van de 'advocacy coalition framework' (ACF). Het ACF gaat uit van vier basisprincipes. Allereerst is er een tijdsperspectief van minstens tien jaar nodig om het proces van beleidsverandering te kunnen begrijpen. Ten tweede is het belangrijk om te focussen op beleidssystemen; de interactie van actoren uit verschillende instituties die het beleid willen beïnvloeden. Een derde basisprincipe is dat de subsystemen een intergouvernementele dimensie moeten hebben, zodat alle overheidsniveaus betrokken zijn. Ten slotte ken publiek beleid verschillende waardeprioriteiten (Sabatier & Jenkins, 1993).

Wanneer van deze vier basisprincipes wordt uitgegaan kan gezegd worden dat de interactie tussen verschillende pleitcoalities centraal staan. De coalitie bestaat uit een reeks actoren, die afkomstig zijn van verschillende instituties, die een bepaalde kijk op het betreffende beleidsvraagstuk met elkaar delen (Hupe, 2007:272). Binnen deze benadering vindt leren plaats binnen en tussen coalities van gelijkgestemde actoren, welke uit verschillende hoeken en disciplines kunnen komen, maar die wel dezelfde kernwaarden en overtuigingen hebben. Een coalitie kan gezien worden als een beleidsgemeenschap. Doordat deze gemeenschappen de confrontatie met elkaar opzoeken, waardoor een permanent zoek- en aanpassingsproces plaatsvindt. Externe oorzaken kunnen betrekking hebben op veranderingen in het politieke en maatschappelijke klimaat. Andere mogelijkheden of beperkingen kunnen worden veroorzaakt door relatief stabiele parameters, hierbij valt te denken aan bijvoorbeeld juridische normen. Door enerzijds de externe oorzaken en anderzijds de al dan niet stabiele parameters, hebben coalities een bepaalde houding ten opzichte van een probleem en gaan ze daarover met elkaar in discussie. Er kan twijfel ontstaan over bepaalde situaties bij een actor, waarna hij op zoek gaat naar actoren die deze mening delen. Op die manier komt een leerproces op gang. Beleidsveranderingen vinden uiteindelijk plaats, omdat percepties veranderen en verschillende coalities hun mening bijstellen over problemen of achterliggende oorzaken. De uiteindelijke kern van de advocacy coalition framework is dat er wel geleerd wordt binnen beleidsprocessen, maar dat dit leren vaak moeizaam gaat. Zeker wanneer het gaat om fundamentele waarden en normen, zal het niet snel gebeuren dat coalities overeenkomen en beleid veranderd wordt (Sabatier & Jenkins, 1993).

Benadering van leren	Manier van leren
Cybernetische benadering	<ul style="list-style-type: none"> - Leerproces vindt plaats binnen besturend orgaan; - Heldere normen noodzakelijk; - Leren vindt plaats door middel van informatiestroom tussen zender en ontvanger; - Zowel singel loop learning als double loop learning mogelijk;
Leren als gemeenschappelijke beeldvorming	<ul style="list-style-type: none"> - Leren is een sociale activiteit; - Partijen ontwikkelen gezamenlijke taal, waardoor ze verder kunnen; - Interactie is belangrijk, men moet op die manier van elkaar leren; - Elke actor heeft een eigen achtergrond, hierdoor veel verschillende inzichten;
Leren in coalitieverband	<ul style="list-style-type: none"> - Interactie tussen verschillende pleitcoalities staat centraal; - Leren vindt plaats binnen en tussen coalities van gelijkgestemde actoren; - Door externe oorzaken en stabiele parameters bepaalt coalitie de houding ten opzichte van het probleem; - Leren vindt plaats, maar wel moeizaam, zeker wanneer het gaat om fundamentele waarden en normen.

Tabel 3.2 Benaderingen van leren

3.4 Netwerktheorie

Er wordt de laatste jaren steeds meer gesproken over het voeren van interactief beleid. Burgers, maatschappelijke instellingen en bedrijven moeten steeds meer worden betrokken bij het voeren van beleid. Daarnaast wordt door de overheid steeds meer gewerkt in netwerken. Deze netwerken zijn belangrijk, omdat op deze manier meer professionals betrokken worden bij het vormen en voeren van beleid.

In deze paragraaf zal het werken in netwerken centraal staan, ook het interactief beleidsvoeren zal besproken worden.

Allereerst zal een algemeen beeld geschetst worden van het werken in netwerken, zowel interne netwerken als externe netwerken en het bestaan van interactieve beleidsvorming. Er zal een omschrijving worden gegeven van wat interactieve beleidsvoering is, hoe deze vorm kan krijgen, wat de voor- en nadelen zijn en wat het daadwerkelijk uit kan werken. Ook zal naar de regievoering binnen interactieve beleidsvoering gekeken worden en zal het managen van (complexe) netwerken aan de orde komen.

3.4.1 Beleidsnetwerken

Het fenomeen beleidsnetwerk kan op verschillende manieren worden getypeerd. In deze paragraaf zal de definitie van Bressers (1993: 311) worden gehanteerd: 'sociale systemen waarbinnen actoren interactie- en communicatiepatronen ontwikkelen, die enige duurzaamheid vertonen en gericht zijn op beleidsproblemen of beleidsprogramma's.' Door deze definitie te hanteren wordt de urgentie van het concretiseren en afbakenen van een bepaald probleem benadrukt.

Beleidsnetwerken functioneren zowel rond beleidsvormingsprocessen als rond beleidsuitvoeringsprocessen. Dat zegt niet per definitie dat een netwerk bij de vorming en uitvoering gelijk is, sommige actoren zijn belangrijker bij het ene proces en andere weer bij het andere proces (Bressers, 1993).

Er zijn verschillende kenmerken van een beleidsnetwerk te noemen. Allereerst is er de intensiteit van de interactie, dit wordt ook wel de verwevenheid tussen actoren genoemd.

Hierbij komen zowel de contacten binnen het beleidsproces kijken, als de mogelijkheid dat dezelfde actoren elkaar buiten het proces treffen. Bij een sterke verwevenheid zullen de formele verhoudingen minder doorslaggevend zijn en zal de beleidsstijl meer een stijl van overleg dan van opleggen zijn. Door sterkere verwevenheid onderling zal dus op een eenvoudiger manier beleid gevormd en/of uitgevoerd kunnen worden (Bressers, 1993). Het tweede kenmerk van beleidsnetwerken heeft betrekking op de verdeling van doeleinden tussen de actoren in het netwerk. Doelen kunnen overeenkomen of juist sterk onderling verschillen, binnen het netwerk zal er vrijwel altijd sprake zijn van overeenkomende en strijdende doeleinden. Daarom moet er een globale variabele gekozen worden; de verbondenheid. De mate van verbondenheid wordt door Bressers (1993: 312) omschreven als 'de mate waarin de individuen, groepen en organisaties in het netwerk sympathiseren met elkaars doeleinden, voor zover deze relevant zijn voor het beleidsterrein'. Globale consensus is hierbij dus belangrijk.

Het derde kenmerk heeft betrekking op de verdeling van informatie in het netwerk; het niveau van geïnformeerdheid van actoren is van belang.

Het vierde kenmerk is, ten slotte, de machtsverhouding tussen actoren in het netwerk. Er kan gelijkheid in de machtsverdeling zijn, maar ook kan er een machtsoverwicht van een bepaalde groep of een enkele actor zijn (Bressers, 1993).

Kenmerk	Omschrijving
Intensiteit	Verwevenheid tussen actoren, zowel binnen het beleidsproces, als daarbuiten;
Verbondenheid	Verbondenheid tussen doeleinden; het bestaan van globale consensus;
Verdeling informatie	Niveau van geïnformeerdheid van betrokken actoren;
Machtsverhouding actoren	Bestaan van machtsverwicht of machtsoverwicht.

Tabel 3.3 Kenmerken beleidsnetwerk

Intern en extern netwerk

Beleidsmakers kunnen hun beleid alleen laten slagen, wanneer het beleid gesteund wordt door een netwerk. Daarom is een netwerk van erg groot belang. Hierbij is een verschil tussen een intern en een extern netwerk. Op het lokale niveau is een intern netwerk; het netwerk dat de beleidsmaker er binnen de gemeentelijke organisatie op nahoudt. Dit interne netwerk is van belang om beleid geaccepteerd te krijgen. Organisaties bestaan uit verschillende formele en informele groepen, die vooral de eigen belangen graag behartigd zien. Wanneer deze verschillende groepen hetzelfde denken over beleid, zal er intern meer binding komen en zal er extern meer diverse steun verworven kunnen worden (De Vries, 2000). Er is echter ook een extern netwerk, dit bestaat uit andere actoren, zoals burgers, media, maatschappelijke instellingen et cetera. Dit externe netwerk is erg belangrijk, omdat er steeds meer gesproken wordt van coproductie. De overheid is niet langer de enige die beleid ontwikkelt, maar het is onderdeel van een netwerk. Hierin neemt de overheid ook geen bovengeschiede positie is, maar is het meer een gelijke actor binnen een netwerk (De Vries, 2000).

Het externe netwerk zie je steeds meer terug in het fenomeen interactieve beleidsvoering. Interactieve beleidsvoering is 'een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen (Pröpper en Steenbeek, 1998:292). Beleid kan pas interactief zijn wanneer er een voldoende mate van openheid is. Onder deze openheid valt allereerst inhoudelijke openheid. Dat wil zeggen dat er voldoende ruimte moet zijn voor nieuwe ideeën, plannen en handelingen (formuleringen van het probleem en beleid) en er moet ruimte zijn om af te wijken van de opvattingen, voornemens en handelingskaders van de initiatiefnemer. Naast de inhoudelijke openheid is er openheid van het proces nodig (er moet voldoende transparantie zijn) en openheid van actoren (een ruime arena). De

interactiviteit neemt toe, wanneer er meer sprake is van (één van) deze drie variabelen (Pröpper en Steenbeek, 1998).

Belang extern netwerk

De Vries (2000) draagt een aantal argumenten aan waarom een extern netwerk van belang is. Allereerst is er het democratieargument, dit houdt in dat beleid gevormd wordt voor groep(en) in de samenleving, daarom moet het ook gesteund worden door deze groepen. Er wordt niet alleen beleid geconsumeerd, maar er wordt ook in beleid geparticipeerd. Daarom hoort het tot één van de fundamentele, democratische rechten van de burger, om overheidsbeleid op een directe of indirecte manier te beïnvloeden.

Daarnaast is er het stabiliteitsargument. Stabiliteit van politieke systemen is erg belangrijk, daarom is er steun voor een politiek systeem nodig. Als de steun weg is of minder wordt, dan zie je dit vaak ook terug in maatschappelijke problemen. Deze nemen in omvang toe of worden complexer. Het kan zelfs zo escaleren, dat een politiek systeem instort. Wanneer er een extern netwerk is, zal er meer stabiliteit zijn, waardoor problemen beter kunnen worden aangepakt.

Voor de positie van ambtenaren en politici is het erg belangrijk dat zij externe steun krijgen, waardoor een positief imago ontwikkeld kan worden. Wanneer er weinig steun is, zal ook het vertrouwen afnemen. Door het ontwikkelen van een netwerk kan steun verworven worden, neemt het vertrouwen toe en zal een positief imago ontstaan. Met dit positieve imago zal de bestuurder zich beter in kunnen zetten en ook meer middelen/bronnen aan kunnen wenden om problemen aan te pakken. Een belangrijk argument voor het hebben van een extern netwerk is dan ook het imagoargument.

Een volgend argument is het kwaliteitsargument. Beleid zal in kwaliteit toenemen wanneer het niet alleen ontwikkeld wordt door beleidsmakers, maar samen met andere actoren. Er kan meer informatie worden verzameld, er zal meer transparantie zijn, er kunnen meer ideeën worden ontwikkeld en er zullen betere overwegingen gemaakt kunnen worden om tot een besluit te komen. Door de transparantie die toeneemt in een netwerk kan ook een betere controle worden uitgeoefend op de uitvoering van beleid en kan eerder worden bijgestuurd waar dat nodig is.

Verder is een extern netwerk van belang om tot gematigde gevolgen te kunnen komen. Wanneer steun wordt gezocht bij voor- en tegenstanders, kunnen deze gematigde gevolgen tot stand komen. Verdeling van kosten en baten kan op een eerlijke manier gebeuren, wanneer steun vanuit diverse partijen geworven wordt.

Het kan voorkomen dat paternalisme ontstaat bij beleid voeren. Er wordt dan beleid gevoerd over de hoofden van de doelgroep heen. Door het creëren van een extern netwerk kan dit paternalisme voorkomen worden en zal er meer participatie en samenwerking zijn. Burgers zijn gevoeliger voor beleid, wanneer ze betrokken zijn geweest bij de totstandkoming hiervan.

Vaak wordt gedacht dat het betrekken van verschillende actoren bij de vorming van beleid voor vertraging in het beleidsproces zal zorgen. Dit hoeft echter helemaal niet waar te zijn. Wanneer beleid binnen een netwerk gevormd wordt, kan dit zelfs tijd opleveren. Complexe beleidsprocessen kunnen worden versneld wanneer belanghebbenden bij elke fase betrokken worden. Zo kan een probleem eerder worden doorzien, kunnen betere oplossingen worden bedacht en kunnen meer middelen worden aangewend om het probleem aan te pakken. Wanneer verschillende partijen niet worden betrokken, kan er weerstand ontstaan, waardoor het proces juist zal vertragen.

Beleidsproblemen en –oplossingen lijden vaak onder grote ambiguïteit over de begrippen. Informatie is vaak multi-interpretabel, waardoor onduidelijkheid ontstaat. Publieke steun en participatie zal deze ambiguïteit verminderen.

Wanneer er brede steun is voor gevoerd beleid, kan dit een positieve uitwerking hebben op de eventuele herverkiezing van bestuurders onder wie het beleid gevormd is. Het electorale argument speelt daarom ook mee bij het vormen van een extern netwerk.

Ten slotte kan een extern netwerk ervoor zorgen dat er kennisvergroting plaatsvindt. Publieke steun kan er voor zorgen dat kennis en bewustwording toenemen onder participanten.

Onafhankelijkheid

Interne en externe steun voor beleid zijn belangrijk, maar er is ook een relatieve onafhankelijkheid noodzakelijk. Een beleidsmaker heeft tijd en relatieve rust nodig om verschillende beleidsopties goed te onderzoeken. Daarnaast kan het ook zo zijn dat een extern netwerk teveel invloed krijgt op bestuurders. Het is belangrijk het externe netwerk te betrekken, maar bestuurders moeten ervoor zorgen dat ze niet alleen maar bezig zijn met onderhandelen, waardoor van beleidsvoering minder of niets terecht kan komen. Nog een derde argument voor relatieve onafhankelijkheid is het ontstaan van ijzeren ringen rond bestuurders bij het bestaan van een te groot of intensief extern netwerk. Dit kan ten koste gaan van het innovatieve vermogen van bestuurders. Iedereen probeert ideeën aan te dragen en met de gouden oplossing te komen, waardoor bestuurders verward raken in een net van medespelers (De Vries, 2000).

Een koppeling van het interne en externe netwerk en het bestaan van relatieve onafhankelijkheid is belangrijk bij het vormen van efficiënt en effectief beleid. In de realiteit is dit echter lang niet altijd mogelijk (De Vries, 2000).

3.4.2 Dilemma's

In de vorige paragraaf is gesteld dat externe steun niet te veel moet worden, omdat er anders niet meer de mogelijkheid is op een goede manier beleid te vormen en omdat bestuurders dan meer een speelbal worden dan dat ze een beleidsvoerende actor zijn. Er zijn verschillende dilemma's te noemen rondom het interactief voeren van beleid.

Allereerst is er de vraag of een beleid vormen wel of niet interactief moet gebeuren. Wanneer een beleidsmaker beleid gaat vormen is er vaak al een bepaald beeld van een probleem. Pas op dat moment wordt erover nagedacht of er wel of geen interactief beleid gevoerd moet worden. Het is dan lastig te bepalen of bij het gevormde beleid nog invloeden van buitenaf toegelaten moeten worden of niet. Zowel een gesloten als een open aanpak kan kwaliteitsverlies meebrengen. Bij de gesloten aanpak worden participanten niet actief betrokken en wordt beleid over hun hoofd heen gevoerd, dit kan weer leiden tot veel tegenstand. Wanneer de aanpak (te) open is kan het ook ten koste gaan van de kwaliteit. De communicatie kan te ver doorgevoerd worden, de beleidsruimte kan te smal worden, de aard van de problematiek kan te complex zijn et cetera. Het is dus lastig te bepalen of een open houding bij elk soort problematiek past en in hoeverre de openheid moet worden doorgevoerd (Pröpper en Steenbeek, 1998).

Daarnaast kan de mate van betrokkenheid van politiek en bestuur een dilemma vormen. Dit dilemma slaat meer op het interne netwerk. Enerzijds kan het bestuur en de politiek direct betrokken worden, uiteindelijk zal een definitieve keus toch door hen gemaakt moeten worden. Beslissingen komen minder onverwacht, wanneer politiek en bestuur al vroeg betrokken worden. Aan de andere kant zullen participanten hun inbreng misschien minder open kunnen/durven tonen wanneer de politiek al meteen betrokken is. Er is minder het idee dat een vrije meningsuiting wenselijk is en/of gehoord zal worden. Ook dit is dus een dilemma waarover nagedacht moet worden (Klijn en Koppenjan, 1998).

Een derde dilemma is het aantal participanten dat moet worden betrokken bij interactieve beleidsvoering, dit is vaak lastig te bepalen. Allereerst is een groot aantal participanten goed voor de inhoudelijke verrijking, maar bij een kleine groep participanten kan een discussie meer diepgaand gevoerd worden. Ook is het proces transparanter bij een grote groep participanten, maar ook onoverzichtelijk. Bij een kleine groep is de slagvaardigheid groter, maar het draagvlak weer kleiner. Ten slotte is bij een kleine groep sneller en beter consensus te bereiken, maar de betekenis van consensus is voor het hele proces is weer minder groot (Pröpper en Steenbeek, 1998).

Ook de inbreng of representativiteit bij het selecteren van verschillende participanten kan een dilemma vormen. Participanten kunnen geselecteerd worden op de mate waarin ze bijdragen aan nieuwe, creatieve oplossingen, maar er kan ook puur gekeken worden naar representativiteit. Een interactief proces kan leiden tot vernieuwende oplossingen of in representatieve oplossingen, waarvoor veel draagvlak bestaat (Berveling, 1998).

Een vijfde dilemma vormt de vraag of participanten onafhankelijk moeten worden betrokken bij het proces of dat ze juist als initiatiefnemers gezien moeten worden. De

vraag is dan of participanten geheel geïnformeerd en ingewerkt moeten worden, of dat ze neutraal en blanco een proces ingaan. Dit laatste heeft vaak de voorkeur, maar kan ook ten koste gaan van de diepgang van een proces (Pröpper en Steenbeek, 1998).

Nog een dilemma vormt de intensiteit waarmee actoren betrokken moeten worden bij de beleidsvoering. Bij een intensieve betrokkenheid kost het meer tijd bij de beleidsvorming, maar de resultaten kunnen wel beter zijn (Pröpper en Steenbeek, 1998).

Een zevende dilemma ligt bij de vraag of interactief beleid voornamelijk gericht moet zijn op het proces of de inhoud. Een goed proces kan leiden tot een goede inhoud, maar dat hoeft niet altijd zo te zijn. Daarom moet goed gekeken worden op welke manier participanten betrokken worden (Pröpper en Steenbeek, 1998).

Een laatste dilemma dat genoemd moet worden is de vraag naar directe of indirecte democratie. Het is niet altijd duidelijk of interactief beleid daadwerkelijk betekenis moet krijgen in de vorm van directe democratie of dat het voornamelijk ondersteunend moet zijn aan de huidige vorm van een indirecte democratie (Pröpper en Steenbeek, 1998).

3.4.3 Regie voeren

Binnen het netwerktheorie is het belangrijk dat er sturing plaatsvindt en dat er regie gevoerd wordt. Op die manier kan er worden toegezien op het naleven van afspraken en kunnen doelen worden behaald. Partners en Pröpper (2004:13) zien regie als "een bijzondere vorm van sturen, het is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat".

Er zijn verschillende typen regie te onderscheiden. Deze typen hangen aan de ene kant van de doorzettingsmacht van een actor (in hoeverre kan de actor zijn wil opleggen aan de andere partij) en aan de andere kant hangt het ervan of de actor zijn eigen script al dan niet kan volgen.

		Eigen 'script' of beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingskracht	Ja	1 Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk en procesmatig)	2 Uitvoeringsgerichte regisseur
	Nee	3 Visionaire regisseur	4 Faciliterende regisseur

Tabel 3.4 Hoofdvarianten van regie (Partners en Pröpper, 2004, p.15)

De beheersingsgerichte regisseur heeft verschillende machtsbronnen, zoals een sterke hiërarchische positie en/of bevoegdheden, waardoor hij actoren kan dwingen zijn script uit te voeren en uit te spelen. Het eigen script is in feite een extra machtsbron te noemen, waarmee de doorzettingsmacht nog sterker tot uiting komt. De beheersingsgerichte regisseur heeft de maximale mogelijkheid en de ultieme beleidsvrijheid om het script op de lokale situatie die speelt aan te passen en om op die manier te streven naar innovatie en maatwerk (Partners en Pröpper, 2004: 15).

De uitvoeringsgerichte regisseur heeft ook een sterke positie, die te danken is aan zijn doorzettingskracht. Hij heeft echter de beperking geen eigen script te hebben. Dit kan enerzijds komen doordat hij het script van de rijksoverheid, provincie of ander hoger orgaan moet uitvoeren. In dit geval is er sprake van een verticale verhouding tot de regisseur. Hierin bestaat wel (beperkte) beleidsruimte voor de regisseur, maar deze ruimte bevindt zich wel binnen bepaalde kaders. Dat er geen eigen script is kan ook

komen doordat er een samenwerkingsverband is, waar de regisseur zelf ook deel van kan uitmaken. De doorzettingsmacht van de regisseur kan in dit geval tot uiting komen in een algemeen verbindend verklaring van een onderhandelingsresultaat van een samenwerkingsverband (Partners en Pröpper, 2004: 15).

De visionaire regisseur heeft het nadeel geen doorzettingskracht te bezitten. Hij heeft niet genoeg middelen om deze macht aan te wenden. Het ontbreekt bijvoorbeeld aan een goede hiërarchische positie of andere hulpbronnen. Er is dus wel de vrijheid een eigen script te schrijven en te voeren, maar het ontbreekt aan middelen dit script bij andere partijen af te dwingen, terwijl dit voor de uitvoer wel van groot belang is. Het script moet daarom op zodanige manier in elkaar zitten, dat andere partijen enthousiast worden, mee willen werken en dezelfde resultaten willen behalen. Een goede manier om medewerking te verkrijgen is het sluiten van compromissen met verschillende partijen (Partners en Pröpper, 2004: 15).

De faciliterende regisseur ten slotte, is de meest dienstbare vorm van regievoeren. Het eigen script staat niet voorop, maar andere partijen worden geholpen met de ontwikkeling en uitvoering van hun eigen script. Ook is er geen doorzettingskracht bij de regisseur. Dit leidt ertoe dat de regisseur regie voert uit naam van andere partijen. Hij kan woordvoerder, organisator en/of coördinator zijn (Partners en Pröpper, 2004: 16).

Naast de verschillende varianten van de regierol, is er ook een aantal componenten te noemen, waardoor de feitelijke invulling van de regierol kan worden afgemeten, deze componenten zijn onafhankelijk van het type regisseur.

De regiecomponenten met bijbehorende activiteiten kunnen binnen dit onderzoek gebruikt worden als sturingselementen om de regierol van de deelgemeente te beoordelen in het verlengde van de pluspunten en zwakten die naar voren komen bij het verloop van de maatschappelijke opvang in de deelgemeente.

Regiecomponent	Activiteiten
a) Overzicht houden over de hele situatie	1) Actoren worden bevraagd op alle relevante informatie, zodat een goed en omvattend beeld van de situatie gevormd kan worden;
b) Verantwoording afleggen over het geheel	2) Verantwoorden van het handelen en de resultaten van het geheel aan de actoren die onder de regie vallen, zonder te verschuilen achter het geheel of het slechts afleggen van de verantwoording die verkregen is door het eigen directe aandeel; 3) Het tonen van commitment of betrokkenheid bij het geheel (onder meer door voldoende eigen inzet);
c) Het uitzetten of organiseren van beleidslijnen ten aanzien van het geheel	4) Het stimuleren van visievorming rond een beleidskoers ten aanzien van het geheel; 5) Het thematiseren van problemen als gevolg van strijdige doelen of belangen van betrokken actoren; 6) Beleidslijnen onder woorden brengen en uitdragen (of deze nu door de regisseur eenzijdig zijn bepaald of dat deze het resultaat van samenwerking zijn); 7) Toezicht houden op de voortgang van het proces en zorgen voor tijdige bijsturing indien dit nodig is;
d) Het organiseren van inzet en samenwerking met het oog op het geheel	8) Actoren mobiliseren, enthousiasmeren en inspireren bij te dragen aan het geheel; 9) Actoren aan elkaar koppelen, bijvoorbeeld door doelen te vervlechten of werkprocessen te verbinden; 10) Toezicht houden op de inzet en de inbreng van actoren alsook op de resultaten van de samenwerking als geheel en de bevindingen hiervan terug te koppelen naar de onderscheiden of naar alle actoren.

Tabel 3.5 Regiecomponenten en activiteiten (Partners en Pröpper, 2004:18-20)

3.5 Samenvatting

Al de hierboven genoemde theorieën hebben een bepaalde samenhang en zijn met elkaar in verband te brengen. In deze paragraaf zal daarom kort de essentie van de theorie herhaald worden en zal samenhang gebracht worden tussen de losse theorieën.

Er zijn verschillende benaderingen van beleid te noemen. Allereerst is er de rationele benadering. Bij deze benadering is beleid een middel om doeleinden te realiseren en beleid is primair een rationeel en cognitief proces, aangestuurd door een centrale actor. Er staan bepaalde doelstellingen centraal welke een hiërarchische volgorde hebben. Kennis en informatie spelen een belangrijke rol, vooral aan wetenschappelijke kennis wordt veel waarde gehecht. Daarnaast is er de politieke benadering; binnen deze benadering krijgt beleid vorm doordat waarden tegen elkaar afgewogen moeten worden. Door middel van coalitievorming kan men tot een oplossing komen. Mensen en organisaties laten zich voornamelijk leiden door het veiligstellen van de eigen belangen. Beleidsinstrumenten worden binnen de politieke benadering gezien als machtsbron en beleidsprocessen zijn grillig en rommelig en daardoor vaak onoverzichtelijk.

Vervolgens is er de culturele benadering. Bij deze benadering staan beleidsprocessen in relatie tot betekenisverlening. Actoren geven zelf zin aan de wijze waarop beleidsproblemen gedefinieerd worden en ze zoeken zelf naar een relevante aanpak. Beleid kan gezien worden als een sociale constructie die ontstaan is als interactie tussen verschillende partijen. Door interactie kan een dominant wereldbeeld worden ontwikkeld, waar de overheid niet omheen kan. Er zijn procesbegeleiders nodig die alle meningen in kaart weten te brengen.

Ten slotte is er de institutionele benadering. Hier is beleid een bepaalde traditie in een set van geïnstitutionaliseerde regels, normen en waarden. Handelingen vloeien dwingend voort vanuit de logica en de regels van de instituten waar de actoren deel van uitmaken.

De benaderingen van beleid zien we terug in verschillende beleidsfasen, waaronder de beleidsevaluatie. Beleidsevaluatie is het beoordelen van waargenomen inhoud, processen of effecten van een beleid aan de hand van bepaalde criteria.

Wanneer vanuit de rationele benadering van beleid gekeken wordt, is het behalen van gestelde doelstellingen van belang en de effectiviteit, efficiency en samenhang van beleid. Wanneer vanuit de politieke benadering van beleid gekeken wordt is het veiligstelling van eigen belangen een belangrijk criterium. Ook kan het oordeel over beleid per actor verschillen.

De culturele benadering van beleid hanteert weer andere criteria. Hier is het draagvlak voor beleid van groot belang, er moet een gedeeld of gemeenschappelijk beeld over de werkelijkheid bestaan. Beleid is succesvol wanneer er een gemeenschappelijk beeld ontstaat en blijft bestaan.

Bij de institutionele benadering van beleid ten slotte, staat de multirationaliteit en het leervermogen centraal. Daarnaast zijn er meerdere beoordelingscriteria en logica's. Het uiteindelijke oordeel bestaat niet of slechts voorzichtig. Ten slotte is een belangrijk criterium de legaliteit en legitimiteit van beleid.

Aan de hand van beleidsevaluatie kan geleerd worden in de praktijk. Leren is een proces waarbij actoren trachten hun handelingen te verbeteren op grond van kennis, ervaring en inzicht. Door het leren moeten systematische verbeteringen van het functioneren van organisaties plaatsvinden.

Er zijn drie gradaties binnen leren. Bij de eerste orde wordt de inzet van instrumenten verbeterd, bij de tweede orde worden instrumenten veranderd, bij de derde orde staan de doelstellingen van beleid ter discussie.

Uiteindelijk kan, door te leren, beleidsinnovatie, beleidsopvolging, beleidsonderhoud of beleidsbeëindiging plaatsvinden.

Ook van beleidsleren zijn weer verschillende benaderingen te noemen. Allereerst is er het cybernetisch leren. Hier vindt leren plaats binnen een besturend orgaan. Het is noodzakelijk dat er heldere normen bestaan. Het leren vindt plaats door middel van een

informatiestroom tussen de zender en de ontvanger. Bij het cybernetisch leren is er zowel single loop als double loop learning mogelijk.

Daarnaast is er het leren als gemeenschappelijke beeldvorming. Hier is leren een sociale activiteit. Partijen ontwerpen een gezamenlijke taal, interactie is erg belangrijk bij de gemeenschappelijke beeldvorming. Elke actor heeft een eigen achtergrond, daardoor zijn er veel verschillende inzichten.

Ten slotte is er leren in coalitieverband. Hier staat het leren tussen verschillende pleitcoalities centraal. Leren vindt plaats tussen en binnen coalities van gelijkgestemde actoren. Door externe oorzaken en stabiele parameters bepalen coalities hun houding ten opzichte van een bepaald probleem. Leren vindt wel plaats, maar het is een erg moeizaam proces, zeker wanneer het gaat om fundamentele waarden en normen.

Tegenwoordig wordt beleid vrijwel nooit meer gevormd door één enkele actor. Het gebeurt steeds vaker binnen een netwerk. Dit komt ook al in de verschillende theorieën naar voren. De verschillende benaderingen van beleid stippen het belang van diverse actoren aan. Ook bij de beleidsevaluatie en het leren van beleid bestaat de wetenschap dat beleid door meerdere partijen gevormd, uitgevoerd en ervaren wordt. Het bestaan van een netwerk is dus steeds belangrijker. Een netwerk is een sociaal systeem waarbij actoren zich richten op beleidsproblemen of beleidsprogramma's. Kenmerken van een netwerk zijn de intensiteit van het samenwerken tussen actoren, de verbondenheid tussen actoren (het bestaan van een globale consensus), de verdeling van informatie en de machtsverhouding tussen actoren.

Er bestaat zowel een intern als een extern netwerk. Allereerst het interne netwerk, dit is het netwerk binnen een gemeentelijke organisatie. Dit is belangrijk, omdat beleid geaccepteerd moet worden en breed gedragen moet zijn binnen een organisatie. Daarnaast is er een extern netwerk. Hierin bevinden zich de externe betrokken actoren, zoals verschillende organisaties, burgers, ondernemers, media et cetera. Er zijn verschillende argumenten aan te dragen waarvoor een extern netwerk belangrijk is, bijvoorbeeld het democratieargument, het argument voor antipaternalisme en het argument om kennisvergroting te stimuleren.

Er bestaan echter wel verschillende dilemma's over het bestaan van een netwerk. Zo kan de vraag zijn of er wel of niet interactief beleid gevormd moet worden, het aantal participanten dat zich in een netwerk moet bevinden, de intensiteit van een netwerk, of het netwerk zich meer op de inhoud of het proces moet richten et cetera.

Een netwerk functioneert niet uit zichzelf. Het is belangrijk dat er een regievoerder is. Er zijn verschillende soorten regievoerders. De beheersingsgerichte regisseur heeft veel doorzettingskracht en kan vasthouden aan een eigen script. De uitvoeringsgerichte regisseur heeft ook veel doorzettingskracht, maar kan niet aan een eigen script vasthouden. De visionaire regisseur heeft weinig doorzettingskracht, maar wel een eigen script. En de faciliterende regisseur ten slotte heeft geen doorzettingskracht en ook geen eigen script.

Er zijn verschillende regiecomponenten te noemen, waardoor de regisseur invulling aan haar taak kan geven. Allereerst door overzicht te houden over de hele situatie. Daarnaast door verantwoording af te leggen. Ook kan de regisseur invulling aan haar taak geven door het uitzetten of organiseren van beleidslijnen ten aanzien van het geheel. Ten slotte door het organiseren van inzet en samenwerking met het oog op het geheel.

3.6 Operationalisatie

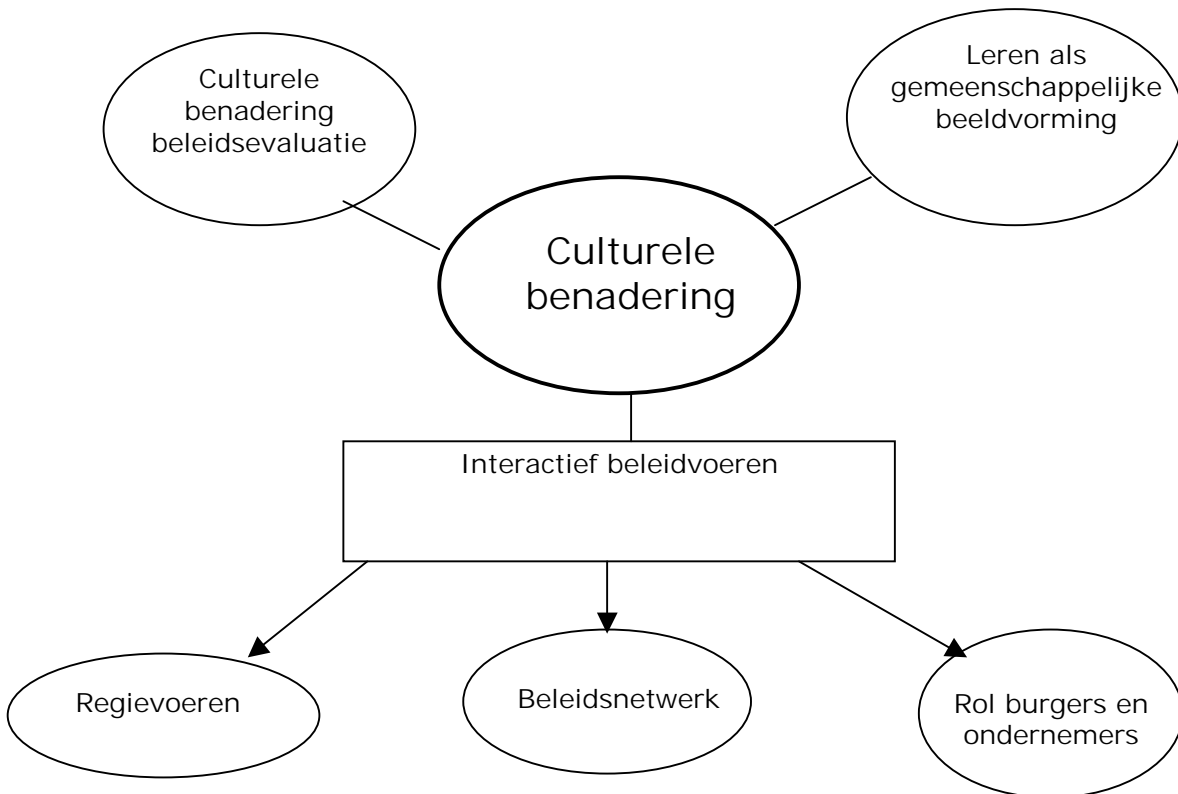
Het doel van het onderzoek is een antwoord te geven op hoe de continuïteit van maatschappelijke opvang gewaarborgd kan worden.

Om dit te onderzoeken zal een aantal begrippen centraal gesteld worden in het onderzoek, deze zullen meetbaar gemaakt worden, zodat op empirische wijze een analyse uitgevoerd kan worden.

Het centrale begrip binnen het onderzoek, zal de culturele benadering zijn. Binnen deze culturele benadering geven actoren zin aan hoe beleidsproblemen gedefinieerd worden en ze verzinnen hier een aanpak voor. De culturele benadering is gericht op interactie. Er

ontstaat een dominant wereldbeeld en het is belangrijk dat er een procesbegeleider aanwezig is.

Al deze punten zullen, door middel van andere begrippen toegepast worden op casus. Het analytisch model ziet er, in de basis, als volgt uit:



De culturele benadering heeft als kenmerken, zoals genoemd, dat de benadering gericht is op interactie. Interactie zie je terug in interactief beleidvoeren en dit kan erg ver voeren. Allereerst door het bestaan van een beleidsnetwerk. In het beleidsnetwerk kunnen professionals samen het beleidsprobleem definiëren en er een oplossing voor bedenken. Doordat ze er samen aan werken kan een gemeenschappelijk beeld ontstaan en kan er samen een plan bedacht worden om de problemen op te lossen.

Het is ook belangrijk dat er binnen het netwerk, en binnen de culturele benadering in het algemeen, een procesbegeleider bestaat. Deze procesbegeleider stuurt het netwerk en zorgt ervoor dat afspraken er komen en dat deze worden nageleefd. Naast het netwerk is het daarnaast ook belangrijk dat burgers betrokken worden bij beleidsvoering. Burgers en ondernemers passen niet per definitie in het netwerk; het zijn geen professionals en ze zijn vaak maar zijdelings betrokken. Wel is het belangrijk dat zij tevreden blijven en hun vertrouwen in het bestuur vast kunnen houden. Daarom zijn ook de burgers en ondernemers een belangrijke groep bij het interactief beleidvoeren.

Naast interactie is binnen de culturele benadering ook de gemeenschappelijke beeldvorming van belang. Daarom zal bij de beleidsevaluatie ook worden uitgegaan van de culturele benadering. Daarmee wordt gekeken of er draagvlak is voor beleid en of er een gemeenschappelijk beeld ontstaat en ook blijft bestaan. Dit gemeenschappelijke beeld komt ook terug bij het lerend vermogen van beleid, namelijk door het leren als gemeenschappelijke beeldvorming. Ook hierbij is het van belang dat van beleid geleerd wordt samen met andere betrokken partijen.

3.6.1 Culturele benadering beleidsevaluatie

Allereerst zal dus het begrip beleidsevaluatie gebruikt worden, en specifiek de culturele benadering.

Binnen het onderzoek zal een tweetal casussen geëvalueerd worden. Zodoende is het van belang op een gerichte manier beleidsevaluatie toe te passen. Dit zal gedaan worden door de culturele benadering van beleidsevaluatie te gebruiken.

Hierbinnen staat de gemeenschappelijke beeldvorming centraal en is het van belang dat er draagvlak is voor beleid.

Als indicator bij de culturele benadering van beleidsevaluatie is allereerst het draagvlak van beleid belangrijk. Verschillende belanghebbenden moeten zich willen inzetten voor het beleid en samen naar een oplossing willen toewerken. Om dit te kunnen meten in de praktijk zal daarom gekeken worden of men samen van het nut en de noodzaak van een bepaalde aanpak overtuigd is. Hoe groter deze overtuiging is, des te meer draagvlak voor beleid zal er zijn en des te effectiever zal het probleem worden aangepakt.

Als tweede indicator is de aanwezigheid van een gemeenschappelijk beeld van belang. Om dit inzichtelijk te maken zal ernaar gekeken worden of partijen zich samen willen inzetten voor de realisatie van de doeleinden en of er een gedeeld beeld van de werkelijkheid is.

Met de aanwezigheid van draagvlak en de aanwezigheid van een gemeenschappelijk beeld zullen partijen elkaar kunnen vinden en zullen partijen met elkaar kunnen samenwerken, op weg naar een oplossing. Ook zullen partijen, bij evaluatie, samen inzien waar het eventueel fout gaat en dit ook willen aanpakken.

Begrip	Indicator	Metten indicator
Culturele benadering van beleidsevaluatie	Aanwezigheid draagvlak	Men is overtuigd van het nut en de noodzaak van een bepaalde aanpak
	Aanwezigheid gemeenschappelijk beeld	Partijen willen zich samen inzetten voor de realisatie van doeleinden
		Er is een gedeeld beeld van de werkelijkheid

Tabel 3.6 Operationalisatie culturele benadering van beleidsevaluatie

3.6.2 Leren als gemeenschappelijke beeldvorming

Niet alleen beleidsevaluatie is van belang, ook het leren van beleid en het leren van elkaar is van belang. Daarom staat binnen het onderzoek ook het leren als gemeenschappelijke beeldvorming centraal. Hierin wordt niet alleen gekeken naar concrete punten die fout gaan, maar wordt ook naar elkaar gekeken en wat geleerd kan worden van verschillende partijen. Samen wil men verder komen en samen wil men een probleem oplossen.

Leren als gemeenschappelijke beeldvorming kan bekeken worden aan de hand van twee indicatoren namelijk de interactie die van belang is en het leren als sociale activiteit.

De eerste is belangrijk omdat men samen verder moet komen, dit kan niet wanneer ieder voor zichzelf gaat en er niet gecommuniceerd wordt. Om deze interactie te kunnen meten zal gekeken worden of men elkaar weet te vinden binnen het beleidsveld en of men elkaar begrijpt. Wanneer de ene betrokkenen er een ander soort 'taal' op nahoudt dan de ander, zal er sprake zijn van miscommunicatie en komt men niet samen verder.

Ook is het belangrijk dat men elkaar weet te vinden en dat er geen barrières zijn om elkaar te bereiken, omdat interactie anders onmogelijk is.

Bij de tweede indicator, het leren als sociale activiteit, zal gekeken worden of er bereidwilligheid is van elkaar te leren en of men niet alleen gericht is op zichzelf en het eigen belang. Wanneer men elkaar verder wil helpen (en dus niet alleen op zichzelf gefocust is) en van elkaar wil leren, dan is er sprake van een sociale activiteit.

Begrip	Indicator	Metten indicator
Leren als gemeenschappelijke beeldvorming	Interactie van belang	Men weet elkaar te vinden
		Men begrijpt elkaar (er is een gemeenschappelijke taal)
	Leren als sociale activiteit	Men wil van elkaar leren
		Men is niet alleen gericht op zichzelf en eigen belangen

Tabel 3.7 Operationalisatie leren als gemeenschappelijke beeldvorming

3.6.3 Beleidsnetwerk

Eén van de kenmerken van de culturele benadering is, zoals genoemd, dat de benadering gericht is op interactie. Interactie zie je terug in het interactief beleidvoeren. Dit kan allereerst door het werken binnen een beleidsnetwerk. In het beleidsnetwerk kunnen professionals samen het beleidsprobleem definiëren en er een oplossing voor bedenken. Twee van de kenmerken van een beleidsnetwerk zijn de verdeling van informatie en de verbondenheid tussen actoren.

Bij de verdeling van informatie gaat het erom dat actoren allemaal goed geïnformeerd zijn. Wanneer de ene actor informatie heeft waar de andere actor niet over beschikt is goed samenwerken onmogelijk. Bij deze indicator zal dan ook gekeken worden of actoren over dezelfde informatie beschikken en of actoren informatie doorspelen naar elkaar.

De tweede indicator, de verbondenheid tussen actoren, zal gemeten worden door te kijken of actoren zich kunnen vinden in elkaars doeleinden. Wanneer doeleinden met elkaar overeenkomen, is het makkelijker consensus te bereiken en oplossingen te bedenken die breed gedragen worden. Liggen doeleinden verder uit elkaar, dan wordt het moeilijker om overeenstemming te bereiken, zal de samenwerking moeizamer verlopen, en zal het netwerk geen stevige basis hebben om met elkaar tot oplossingen te komen.

Begrip	Indicator	Metten indicator
Beleidsnetwerk	Verdeling informatie	Actoren beschikken over dezelfde (relevante) informatie
		Actoren spelen relevante informatie naar elkaar door
	Verbondenheid tussen actoren	Actoren kunnen zich vinden in elkaars doeleinden (er is een globale consensus)

Tabel 3.8 Operationalisatie beleidsnetwerk

3.6.4 Regievoeren

Het is ook belangrijk dat er binnen het netwerk, en binnen de culturele benadering in het algemeen, een procesbegeleider of regievoerder is. De procesbegeleider stuurt het netwerk en zorgt ervoor dat afspraken worden nagekomen. De procesbegeleider kent alle partijen die meewerken binnen het netwerk en weet ook hoe de partijen te bereiken zijn. Er staan twee indicatoren centraal bij het begrip regievoeren, namelijk de aanwezigheid van een eigen script en de aanwezigheid van doorzettingsvermogen.

De eerste indicator zal gemeten worden door te kijken of de regisseur kan vasthouden aan de eigen plannen. De tweede indicator zal gemeten worden door te kijken of de regisseur in staat is zijn wil, of de gedeelde mening, op te leggen aan alle partijen. Door een combinatie van beide actoren te maken, kan gekeken worden welk type regisseur aanwezig is binnen het netwerk. Ook kan van tevoren een afweging gemaakt worden welke regisseur idealiter aan het hoofd van een netwerk moet staan. Op deze manier kan dus gekeken worden of de regisseur het goede type is, of dat er een verandering zal moeten plaatsvinden om het netwerk op een goede manier te laten functioneren.

Voordat het type regisseur onderzocht gaat worden, is het echter eerst van belang te kijken of er daadwerkelijk een regisseur aanwezig is binnen het netwerk. Daarom zal

gemeten worden of er iemand is die toeziet op de naleving van afspraken en of er iemand is die toewerkt naar een beoogd resultaat.

Begrip	Indicator	Metten indicator
Regievoeren	Aanwezigheid regisseur	Iemand ziet toe op naleving afspraken
		Iemand werkt toe naar beoogd resultaat
	Aanwezigheid eigen script	Regisseur kan vasthouden aan eigen plannen
	Aanwezigheid doorzettingsvermogen	Regisseur is in staat zijn wil op te leggen

Tabel 3.9 Operationalisatie regievoeren

H.4 En hoe nu verder?

In het vorige hoofdstuk zijn verschillende theorieën uiteengezet en is een analytisch model gepresenteerd. Dit analytisch model zal later in het onderzoek worden toegepast op opgedane bevindingen. Voordat dit kan is het belangrijk dat er eerst een stevig fundament gelegd wordt. Zonder goede methode en technieken, kan geen relevant onderzoek gedaan worden. Daarom zal in dit hoofdstuk gekeken worden naar de methoden van onderzoek die gebruikt worden, naar de manier van dataverwerking en naar hoe de garantie van betrouwbaarheid en validiteit gegeven kan worden.

4.1 Onderzoeksubject en -methoden

In dit onderzoek zal een case study gedaan worden. Dit houdt in dat er een diepgaand onderzoek wordt gedaan naar een bepaalde instantie of een sociaal fenomeen (Babby, 2004:293), in dit geval de maatschappelijke opvang in Delfshaven.

Er is gekozen voor de deelgemeente Delfshaven, omdat het een deelgemeente is waar veel maatschappelijke opvang aanwezig is, waar problemen spelen en waar een oplossing nodig is die de veiligheid helpt te verbeteren. Daarnaast is er voor Delfshaven gekozen, omdat er een stageplek beschikbaar was in de deelgemeente. Door tijdens mijn stageperiode onderzoek te doen naar de maatschappelijke opvang in Delfshaven, was er de mogelijkheid verschillende personen te leren kennen en te interviewen, waren verschillende documenten tot mijn beschikking en was er de mogelijkheid op een gerichte manier te observeren.

Een deel van het onderzoek zal beschrijvend zijn, in dit beschrijvende deel wordt gekeken hoe de maatschappelijke opvang in Delfshaven verloopt. Een deel zal ook verklarend zijn, omdat gekeken wordt welke zwakke en sterke punten er in de huidige situatie bestaan en hoe hiervan geleerd kan worden om de continuïteit te waarborgen.

4.1.1 Onderzoeksmethoden

Om tot een antwoord van de vraagstelling te komen, zullen verschillende onderzoeksmethoden worden gehanteerd.

Allereerst zal er een documentanalyse plaatsvinden. Tijdens mijn stage in de deelgemeente had ik de mogelijkheid verschillende documenten in te zien, die ik anders niet had kunnen inzien. Het gaat hier niet alleen om beleidsdocumenten en moties, maar ook om brieven en e-mailwisselingen tussen verschillende actoren. In al deze documenten is informatie te vinden over maatschappelijke opvang. Documentanalyse is een goed middel om te kijken hoe bepaalde afspraken of beleid tot stand zijn gekomen, wat plannen waren, maar ook hoe bepaalde actoren hierin stonden (bijvoorbeeld door te kijken naar een brief van de deelgemeente aan het College van Burgemeester en Wethouders of andersom).

Naast documentanalyse zal observatie worden toegepast. Door de stage in de deelgemeente was een goede kijk mogelijk op het handelen van de deelgemeente, maar ook op de interactie tussen actoren. Er is gekeken naar hoe de interactie en samenwerking plaatsvindt, op welke manier dit plaatsvindt en de rollen en/of posities die verschillende actoren hierbij innemen.

Ten slotte zullen er ook interviews worden afgenomen. Door met verschillende actoren te praten over maatschappelijke opvang en hun visie hierop, zal een duidelijk beeld kunnen worden verkregen van het verloop van maatschappelijke opvang en de visie van verschillende actoren op de toekomst, ook zullen sterkten en zwakten van de maatschappelijke opvang van verschillende kanten naar voren komen.

Er wordt daarom ook gekozen voor semi-gestructureerde interviews. Dit houdt in dat er een aantal onderwerpen centraal staat, dat door middel van globale vragen aan de orde zal komen. De respondent is vrij om breed antwoord te geven, waarop doorgevraagd kan worden, zodat zoveel mogelijk informatie verzameld wordt. Door een bepaalde structuur aan te houden kan gezorgd worden dat van elke respondent informatie komt over een bepaald onderwerp of onderdeel (Robson, 2002).

In de interviews zullen vaste onderwerpen aan bod komen, zodat van elke respondent een mening hierover bekend wordt. De onderwerpen zullen zijn:

- Rol bij de maatschappelijke opvang in Delfshaven;
- Eventuele betrokkenheid bij komst IBW Koreenaarstraat (en het verloop van het proces hiervan);
- Positieve en negatieve punten van maatschappelijke opvang (en specifiek bij het proces rondom de Koreenaarstraat);
- Rol van instellingen bij maatschappelijke opvang;
- Rol van de deelgemeente bij maatschappelijke opvang;
- Rol van burgers en ondernemers bij maatschappelijke opvang;
- Meerwaarde van het convenant en de beheerscommissie;
- Toekomst maatschappelijke opvang.

Het grootste deel van de respondenten zal gekozen worden vanwege hun betrokkenheid bij de komst van de IBW instelling in de Koreenaarstraat. Daarom zal aan hen gevraagd worden om hun kant van het verhaal te vertellen (de loop van het proces). Het is belangrijk te weten waar zij het fout hebben zien gaan en wat ze als positief hebben ervaren, daarom zal hier ook naar worden gevraagd.

Er zijn verschillende actoren betrokken bij het functioneren van een voorziening, daarom zal naar de rol van diverse actoren gevraagd worden. Er is gekozen te vragen naar de rol van de deelgemeente, de burgers en de instellingen. De deelgemeente heeft een sturende rol in het geheel en het is daarom belangrijk dat er een duidelijk beeld is hoe deze rol ingevuld moet worden. De instellingen zijn 'beheerder' van de voorziening en zullen moeten zorgen dat er geen of slechts incidenteel overlast is. Het is daarom ook belangrijk dat duidelijk is wat hun rol is in de problematiek. Ten slotte is de rol van burgers belangrijk. Zij wonen in de buurt van een voorziening, ervaren de overlast, hebben een bepaald beeld bij het functioneren van voorzieningen et cetera. Het is daarom ook belangrijk om te zien wat hun rol is in het proces en hoe gestimuleerd wordt dat zij die rol ook aannemen.

Andere actoren zijn buiten beschouwing gehouden, omdat zij voornamelijk moeten participeren op de problemen en op die manier helpen bij het oplossen van eventuele overlast. Wanneer signalen binnenkomen, kan de politie deze aanpakken. Wanneer mensen uit de voorziening gestuurd worden, heeft de GGD een belangrijke rol et cetera. Deze rollen zijn vrij duidelijk, daarom zal er niet naar gevraagd worden in de interviews.

Respondenten die worden geïnterviewd zullen voornamelijk betrokken zijn (geweest) bij de komst van de IBW instelling in de Koreenaarstraat. Er zijn interviews afgenomen met de afgevaardigde namens de gemeente Rotterdam, buurtbewoners, ondernemers, de politie en de stadsmarinier¹. Daarnaast zijn er nog informele gesprekken gevoerd met onder andere mensen uit de deelgemeente. Door deze informele gesprekken kan een goed beeld geschetst worden van wat er daadwerkelijk in mensen omgaat. Bij een interview zullen woorden meer gewogen worden, voor ze worden uitgesproken, omdat men zich ervan bewust is dat informatie geregistreerd wordt. Bij informele gesprekken zal dit bewustzijn er niet, of in elk geval een stuk minder zijn.

4.2 Dataverwerking

De documenten die worden gebruikt zullen inhoudelijk worden geanalyseerd.

De interviews die worden afgenomen zullen niet worden opgenomen, er zullen aantekeningen worden gemaakt tijdens het gesprek. Doordat de interviews in informele setting plaatsvinden is dit geen bezwaar. Maatschappelijke opvang is een veel besproken onderwerp binnen Delfshaven, waar een politieke lading aan hangt, daarom is het onwenselijk het interview op te nemen. Respondenten zullen hun woorden meer wegen en meer uitkijken met wat ze zeggen, terwijl het juist noodzakelijk is om eerlijk antwoord te krijgen op de vragen.

¹ Voor de volledige lijst, zie bijlage 1

Verder zullen er ook informele gesprekken gehouden worden, welke niet allemaal kunnen worden opgenomen.

Na afloop van het interview zal het direct worden uitgewerkt, zodat informatie nog vers in het geheugen ligt. Na de uitwerking ervan zal de respondent het verslag te lezen krijgen, waarnaar nog verbeteringen kunnen plaatsvinden. Op deze manier wordt gegarandeerd dat de respondent achter de geschreven woorden staat en dat er geen suggestieve dingen worden opgeschreven.

Het verwerken van de interviews zal op een thematische manier gedaan worden. Per thema of onderwerp zal informatie geanalyseerd worden en zullen interviews naast elkaar gelegd worden. Op deze manier kan een duidelijk beeld gecreëerd worden van de maatschappelijke opvang en het beeld dat diverse partijen hierbij hebben. Ook kan een duidelijk overzicht gemaakt worden van de punten waarover partijen tevreden zijn, of waar ze juist niet over te spreken zijn.

De informatie die verkregen wordt door middel van observatie en documentanalyse zal ook op duidelijke manier verwerkt worden.

Tijdens de gelopen stage in Delfshaven is een logboek bijgehouden, waarin bevindingen zijn opgenomen. Hierin zijn opmerkelijke dingen, die tijdens gesprekken naar voren kwamen, genoteerd. Ook zijn bevindingen opgeschreven die naar voren kwamen tijdens vergaderingen of het lezen van bepaalde documenten.

Daarnaast is er tijdens de stageperiode een selectie gemaakt van documenten die belangrijk zijn binnen het onderzoek.

Een deel van de gebruikte informatie is vertrouwelijk van aard. Er is zo objectief mogelijk over gesproken en de echt vertrouwelijke stukken zijn buiten beschouwing gelaten. Uit deze informatie zijn slechts conclusies en bevindingen getrokken. Deze vertrouwelijk informatie kan, logischerwijs, niet in de bijlage worden opgenomen en er kan ook niet naar worden verwezen als zijnde stukken die ter inzage beschikbaar zijn.

4.3 Validiteit en betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid en validiteit moeten ervoor zorgen dat het onderzoek wetenschappelijk verantwoord is. Validiteit kijkt naar de mate waarop empirisch materiaal de echte betekenis van een concept weergeeft (Babby 2004:143). Een onderzoek kan nooit 100% valide zijn, vandaar dat het gaat om de relatieve validiteit. Om de validiteit te waarborgen moet informatie goed en volledig beschreven worden. Het gevaar is dat dit niet gebeurt, waardoor onderzoeksresultaten niet meer volledig zijn (Robson, 2002). Om dit te voorkomen worden interviews direct na het afnemen ervan uitgewerkt en zal het ook worden teruggestuurd naar de respondent, zodat hij zijn eigen woorden kan nakijken en eventueel aanvullen.

Een ander gevaar bij de validiteit is de manier van interpreteren. Een onderzoeker kan zijn eigen interpretatie op de werkelijkheid in het hoofd houden, waardoor hij geen objectieve weergave van deze werkelijkheid geeft. Een manier om dit interpretatiegevaar te voorkomen is door in interviews woorden van de respondent samen te vatten en op die manier te peilen of het goed begrepen is. Maar ook hier is het een goed middel om de uitgewerkte interviews naar de respondent te sturen, om te kijken of de woorden op een goede manier begrepen zijn (Robson, 2002).

Daarnaast zullen meerder onderzoeksmethoden gebruikt worden. Informatie wordt niet alleen ingewonnen door middel van documenten of alleen door interviews af te nemen, maar er worden meerdere methoden naast elkaar gebruikt, zodat een zo volledig mogelijk beeld van de werkelijkheid gegeven kan worden.

Ook door interviews met actoren met een verschillende rol te houden kan een volledig beeld worden geschetst van processen en bevindingen.

Betrouwbaarheid wordt gegarandeerd wanneer bij herhaling van hetzelfde soort onderzoek elke keer dezelfde soort onderzoeksresultaten behaald worden (Babbie, 2004:141). De betrouwbaarheid van het onderzoek zal worden gewaarborgd door zorgvuldig onderzoek te doen en dit ook te laten zien in de onderzoeksresultaten. Wanneer een bepaalde hypothese wordt aangenomen of een uitspraak wordt gedaan, moet duidelijk zijn waar deze vandaan komt en waarom het waar is.

Ook hier is het weer van belang dat meerdere methoden gebruikt worden. Deze methoden geven bij elkaar een totaalplaatje van de werkelijkheid. Door twee casussen te gebruiken, namelijk de IBW op de Korenaarstraat en de komst van de opvanginstelling van het Leger des Heils, kan gekeken worden of bepaalde bevindingen slechts bij één specifieke casus horen, of dat het vaker voorkomt. Op die manier kunnen conclusies die getrokken worden en aanbevelingen die gedaan worden, worden toegepast op meerdere zorginstellingen en op verschillende plaatsen.

H.5 Maatschappelijke opvang in de praktijk

In de voorgaande hoofdstukken is beschreven hoe het onderzoek naar maatschappelijke opvang in Delfshaven is verlopen. Door de doelstelling is de focus van het onderzoek bepaald. De achtergrond van maatschappelijke opvang is beschreven, een analytisch model dat het onderzoek zal 'leiden' is uiteengezet en er is verantwoording afgelegd over de manier van onderzoeken.

In dit hoofdstuk zullen de opgedane bevindingen worden gepresenteerd. Allereerst zullen betrokken actoren worden genoemd. Daarna zal een algemeen beeld worden geschetst van de maatschappelijke opvang in Delfshaven. Vervolgens zal worden ingezoomd op de twee casussen; die van de Koreenaarstraat en het Leger des Heils. Ook zal worden opgesomd wat er goed en fout gelopen is bij de komst van de voorziening van de Koreenaarstraat. Nadat deze twee casussen gepresenteerd zijn zal de toekomstvisie gepresenteerd worden. Het Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang loopt, zoals in hoofdstuk twee staat, bijna ten einde. Een nieuwe Rotterdamse aanpak is in de maak, in de vorm van het Huisvestingsbeleid Bijzondere Doelgroepen. Dit beleid zal in de zesde paragraaf naar voren komen. Ten slotte zal de visie van verschillende actoren op de toekomst van maatschappelijke opvang in Delfshaven uiteengezet worden.

5.1 Betrokken actoren

Er zijn veel verschillende partijen betrokken bij de maatschappelijke opvang. Dit kan heel breed worden getrokken, door te kijken naar veiligheid in het algemeen rondom een voorziening. Wanneer dat gedaan wordt, horen vrijwel alle gemeentelijke diensten erbij (Roteb, de stadsmarinier, stadstoezicht, gemeentewerken et cetera). Wanneer echter puur gekeken wordt naar de voorziening zelf is deze groep meer beperkt. Naar deze laatste groep wordt gekeken in deze paragraaf. Ook de stadsmarinier zal genoemd worden, omdat het een bijzondere actor is binnen het proces. Binnen het convenant (bij de IBW instelling) wordt hij niet genoemd, maar door zijn speciale functie binnen de gemeente is hij wel degelijk vertegenwoordigd bij het functioneren van een voorziening.

5.1.1 Zorginstelling

De zorginstelling is degene die een voorziening beheert. De instelling vangt een bepaalde doelgroep op en bekijkt een proces rondom een voorziening vanuit het zorgperspectief. Het primaire doel is de zorg voor en het herstel van cliënten.

Uit het onderzoek van het Centrum voor Onderzoek en Statistiek (COS, 2008) blijkt dat zorginstellingen uiteenlopende maatregelen treffen om de leefbaarheid en veiligheid in de directe omgeving te waarborgen en de overlast tot een minimum te beperken, hierbij kan gedacht worden aan het maken van afspraken met cliënten over hun gedrag (bij overtreden van deze regels volgen sancties, zoals het ontzeggen van bepaalde privileges, het uitdelen van gele kaarten en tijdelijk of definitief schorsen). Ook worden er afspraken gemaakt met externe partijen, zoals de deelgemeente en politie. Deze afspraken kunnen gaan over de werkzaamheden van de beheerscommissie, het houden van toezicht, het politieoptreden in geval van calamiteiten, de opvolging bij meldingen van overlast, overlastbeperkende maatregelen et cetera (COS, 2008: 7,8).

In het specifieke geval van de IBW instelling in de Koreenaarstraat, geeft de teammanager aan dat "instellingen enerzijds lastig zijn voor de deelgemeente (het zorgt voor een hoop overlast en onvrede), anderzijds vormen de instellingen ook een extra paar ogen, dat mee kan kijken."

Uit interviews blijkt dat instellingen er vaak vanuit gaan dat zij zelf de baas zijn en dat hun belang voorop staat. Bij de deelgemeente en gemeente is het wel duidelijk (en logisch) dat buurtbewoners en andere actoren betrokken moeten worden, maar voor henzelf is dit niet zo vanzelfsprekend: "Instellingen profileren zichzelf erg als 'de baas' en geven zo bij voorbaat al geen ruimte aan de mening van buurtbewoners. Dit zorgt voor veel frustraties."

Vanuit de GGD (vertegenwoordiger van de gemeente Rotterdam) wordt eerder het tegenovergestelde beweerd: "De rol die instellingen aannemen is goed. Instellingen zijn er niet alleen voor opvang, maar hebben ook een maatschappelijke betrokkenheid. Organisaties stellen zich transparant en benaderbaar op. Dat is ook nodig. Omwonenden voelen zich dan serieus genomen, waardoor ze minder tegen de komst van een instelling zijn."

Wel blijkt dat de houding van instellingen de laatste jaren erg veranderd is. Dit komt enerzijds doordat gemerkt wordt dat veel weerstand is vanuit de omgeving, anderzijds komt dit door het PvA MO. Hierin wordt meer structuur gegeven aan het proces rondom de komst van voorzieningen. De politie geeft aan over de veranderingen van de afgelopen jaren: "Instellingen hebben in tien jaar erg veel bereikt. Ze doen goed werk."

Eén van de buurtbewoners geeft aan, na de vraag wat de rol van instellingen binnen maatschappelijke opvang is: "Wanneer een buurt een voorziening niet accepteert, heeft de instelling een probleem. Harmonie in de buurt komt ten goede aan de kwaliteit van de opvang. Een instelling is geen eiland in de wijk, dus zo mag ze zich ook niet gedragen. De eerste stap bij de vestiging van een voorziening moet altijd zijn dat de instelling in overleg gaat met de buurtbewoners." De stadsmarinier beaamt deze woorden: "De rol van instellingen is dat ze vanaf het allereerste begin openheid van zaken moeten geven. Het is bijvoorbeeld erg belangrijk dat er een open huis is, er moet een ontmoeting komen met buurtbewoners en cliënten. (...) Daarnaast is een goed klachtensysteem erg belangrijk. Klachten moeten 24 uur per dag worden gemeld en er moet meteen iets aan gedaan worden. Ook moeten er duidelijke afspraken zijn over hoe overlast concreet kan worden aangepakt, bijvoorbeeld het kaartensysteem: dat bij overlast cliënten worden gewaarschuwd en eventueel zelfs uitgeplaatst worden."

5.1.2 Deelgemeente

De deelgemeente verstrekt vergunningen aan instellingen en bepaalt de bestemming van panden. Hiermee houdt het toezicht op het aantal voorzieningen binnen een bepaalde wijk en buurt. Daarnaast staat de deelgemeente onder de gemeente, daardoor hebben ze aan bepaalde regels te voldoen. In het geval van maatschappelijke opvang is de deelgemeente verplicht aan een taakstelling van de gemeente te voldoen, door het beschikbaar stellen van panden voor maatschappelijke opvang.

Uit verschillende interviews blijkt dat er geen eenduidig beeld is over de rol van de deelgemeente wanneer het gaat om maatschappelijke opvang. Ook zijn de meningen verschillend wanneer specifiek gekeken wordt naar de houding van de deelgemeente, bij de komst van de IBW instelling in de Korenaarstraat.

Allereerst verklaard Bouman GGZ: "De rol die de deelgemeente heeft is goed en ze stellen zich ook goed op (...) de deelgemeente heeft een eigen visie wat betreft maatschappelijke opvang, maar er is ook oog voor andere visies."

Anderen valt het meer op dat de deelgemeente tussen twee partijen instaat: "De deelgemeente lag een beetje in een spagaat ten tijde van de besluitvorming rond de IBW instelling. Aan de ene kant wilden ze zelf geen nieuwe opvangvoorziening in de deelgemeente, ze wilden opkomen voor de belangen van de deelgemeente en de burgers. Aan de andere kant was er de gemeente Rotterdam die het wél wilde en die erg veel drukt uitoefende. (...) Je zit hier dus eigenlijk een beetje in de discussie van het bestaansrecht van de deelgemeente ten opzichte van de gemeente. (...) het is wel duidelijk in wat voor moeilijke positie ze zich bevinden." Ook de politie benadrukt dit punt: "De deelgemeente had aan de ene kant dezelfde wens als de bewoners en wilde ook voor de bewoners opkomen, aan de andere kant werd de druk van de gemeente gevoeld en zagen ze dat er wel iets moest gebeuren." Buurtbewoners vinden hierdoor de besluitvorming binnen de deelgemeente niet heel duidelijk: "Woord en daad zijn niet altijd in overeenstemming. De deelgemeente kan afspraken maken, maar moet aan de andere kant ook mee met wat de gemeente wil. Wanneer het erop aankomt, zal de deelgemeente toch het onderspit delven ten opzichte van de gemeente."

De stadsmarinier vindt een aantal dingen belangrijk bij de rol die de deelgemeente inneemt: "De deelgemeente moet vanaf het begin buurtbewoners en ondernemers betrekken. Er moet transparantie, openheid en eerlijkheid zijn. Ook moet het bestuur het

leef hebben ergens voor te staan. (...) Door een open communicatie moet gezegd worden wat ze vinden. Alles moet goed beheersbaar blijven."

Daarnaast vindt de politie het belangrijk dat "de deelgemeente goed luistert naar bewoners en partners. Argumenten die worden aangedragen moeten ook daadwerkelijk serieus genomen worden. Dit zie je nu niet altijd terug. (...) Daarnaast is de terugkoppeling en tijdsplanning ook erg belangrijk, daar ontbreekt het nu vaak aan."

De GGD vindt de deelgemeente een erg belangrijke actor bij de uitvoer van het PvA MO: "De deelgemeenten hebben een cruciale en leidende rol. Ze zijn vertegenwoordigers van de inwoners, ondernemers, maar ook van de instellingen uit de deelgemeente."

5.1.3 Gemeente

De gemeente Rotterdam heeft in de directe zin niet veel te maken met de aanwezigheid van voorzieningen in een deelgemeente. De deelgemeente is er om vergunningen te verlenen en de deelgemeente is ook de verantwoordelijke voor het beperken van de onrust rondom een voorziening en het tevreden houden van buurtbewoners en andere betrokkenen.

Toch heeft de gemeente op de directe wijze een belangrijke rol. In het verlengde van het PvA MO heeft de gemeente namelijk het Rotterdamse Kompas opgesteld en heeft de gemeente een taakstelling opgesteld voor de verschillende deelgemeenten. De gemeente Rotterdam is er dus uiteindelijk verantwoordelijk voor dat de doelstellingen, opgesteld in het PvA MO en geconcretiseerd in het Rotterdamse Kompas, behaald worden. Een respondent van de GGD legt uit: "Het PvA MO heeft een procesmanager, deze stuurt de diverse procesbegeleiders aan. De verschillende procesbegeleiders komen vanuit verschillende takken: GGD, SoZaWe, dS+V et cetera. Processen in het kader van het PvA MO worden begeleid, maar ook bij al bestaande voorzieningen wordt begeleiding geleverd. De afgelopen jaren lag de nadruk vooral op 'wonen'. Dit jaar is daarnaast ook meer nadruk gelegd op het aanbieden van activiteiten en het voorzien van werk."

Daarnaast is de gemeente bezig met een nieuw beleid, waar ook dak- en thuislozen in thuishoren, namelijk het Huisvestingsbeleid Bijzondere Doelgroepen. Ook in dit beleid wordt voor de komende periode een taakstelling per deelgemeente opgegeven en worden kaders en regels gesteld.

Wanneer concreet gekeken wordt naar de casus bij de Korenaarstraat valt op dat verschillende respondenten vinden dat de gemeente min of meer haar mening er doorheen gedrukt heeft om de voorziening toch te vestigen. Uit verschillende interviews komt naar voren dat de deelgemeente tussen twee kampen instond en één van de respondenten verklaart: "Wanneer het erop aankomt, zal de deelgemeente toch het onderspit delven ten opzichte van de gemeente."

Verder komt naar voren dat de gemeente zich ook betrokken heeft gevoeld bij de komst van de instelling. Juist omdat het zoveel commotie met zich meebracht en omdat er veel fouten zijn gemaakt in een vroeg stadium voelde de gemeente het belang om het goed te maken en zich betrokken te tonen: "Burgemeester Opstelten (voorzitter van de commissie Veilig) kwam op een onverwacht bezoek in de wijk. Hij is rondgeleid door de buurt. Dit was een heel positieve ontwikkeling. Ook wethouder Kriens ging zich steeds meer bemoeien met de komst van de IBW instelling. Ze wilde de mening van de omwonenden horen. Er zijn daarvoor drie bijeenkomsten georganiseerd. (...) Het hele proces kwam dus stroef op gang, maar daarna heeft de wethouder, en ook de burgemeester, zich goed opgesteld. Er is toegegeven dat er fouten gemaakt zijn, maar ook dat de gemeente een bepaalde verantwoordelijkheid had."

Ook de stadsmarinier geeft aan dat de gemeente Rotterdam betrokkenheid toont: "De overlast is nu nog maar marginaal. Het stadsbestuur heeft zich samen met anderen ingezet en geïnvesteerd in participatie met omwonenden. Veel samenwerking is nodig bij beheersing."

5.1.4 Politie

Bij een interview met de politie vatte de respondent zijn taak, in het kader van de maatschappelijke opvang, als volgt samen: "De taak van de politie is onder andere de preventie van criminaliteit. Wanneer je daarmee bezig bent, wil je ook weten wie je

doelgroep is. Mensen die in de criminaliteit belanden hebben vaak ook op een bepaalde manier met zorg te maken en zorg nodig. Als politie wil je de criminelen oppakken, maar je wil ze ook het stuk zorg geven dat ze nodig hebben. Daarom is het ook belangrijk dat er contacten zijn met verschillende zorginstellingen. Door middel van de opgestelde convenanten kan informatie makkelijk worden doorgegeven."

De politie blijkt één van de belangrijkste actoren te zijn, wanneer het gaat om het opvangen van signalen en de aanpak hiervan. Tijdens bijgewoonde vergaderingen van de beheerscommissie was het vaak de politie die wist van bepaalde (tippelende) bewoonsters die zich niet aan de regels hielden. Daarnaast bleken buurtbewoners de politie vaak te bellen wanneer ze overlast hadden of zagen dat de regels overtreden werden. De politie gaf dit dan door aan Bouman GGZ.

De politie heeft echter niet alleen de mogelijkheid signalen op te vangen, maar ook de mogelijkheid overlast aan te pakken. In dezelfde vergaderingen was vaak de politie die aangaf op bepaalde zaken (die buiten de IBW instelling omgingen) af te stappen. Vaak was een bezoekje van de politie (in uniform) van meer waarde, dan wanneer een andere betrokkene ergens op af stapte.

Tijdens één van de rondes die ik maakte met de politie door de wijk was ook goed te merken dat hij wist wat er speelde op welke plek. Van elk pand wist hij aan te geven welke instelling erin zat, welke problemen speelden, hoe buurtbewoners er tegenover stonden en hoe dit aangepakt zou worden.

Het blijkt dat de politie een belangrijke functie heeft bij het functioneren van voorzieningen; niet alleen wanneer het aankomt op het opvangen en doorspelen van signalen, maar ook wanneer het aankomt op het direct aanpakken van de problemen.

Dat deze rol ook door andere betrokkenen zo gezien wordt, komt al duidelijk naar voren in wat één van de buurtbewoners zegt: "De inzet van de politie is erg goed. Als er iets loopt dat niet goed is, wordt er meteen ingegrepen."

Ook uit het COS-onderzoek (2008) komt de rol van de politie bij voorzieningen naar voren. Het is belangrijk om tegemoet te komen aan de wensen van de omgeving wat betreft de komst van een voorziening. Verschillende wensen hierbij zijn extra surveillances door de politie en cameratoezicht. Daarnaast heeft 53% van het totaal aantal voorzieningen in Rotterdam afspraken met de politie. De minderheid van het aantal voorzieningen heeft afspraken met andere externe partijen. Dit geeft ook aan dat de politie een belangrijke partij is voor zorginstellingen. Waar buurtbewoners erg tevreden zijn met het optreden van de politie, schrijven voorzieningen die ontevreden zijn over het functioneren van afspraken, dit vaak toe aan moeizame politiecontacten. Toch is dit maar een klein deel, omdat wanneer afspraken gemaakt worden, deze ook goed verlopen. Ook in veel convenanten is de rol van de politie opgenomen, bijvoorbeeld dat bij calamiteiten de politie binnen een bepaalde tijd aanwezig moet zijn, dat de politie bij ernstig bedreigende situaties proces-verbaal opmaakt et cetera.

5.1.5 Woningcorporatie

Woningcorporaties spelen een belangrijke rol bij de zoektocht naar geschikte panden voor opvang. Samen met de deelgemeente kijken ze uit naar panden, testen ze de geschiktheid en wanneer het pand goed is schaffen ze het aan.

Maar woningcorporaties zijn niet alleen belangrijk bij de aanschaf en het onderhoud van het pand, maar ook bij het verdere functioneren van een voorziening spelen ze een rol. Zo blijkt uit het onderzoek van het Centrum van Onderzoek en Statistiek (2008) dat 20% van het aantal voorzieningen in de stad afspraken heeft met woningcorporaties om de veiligheid en leefbaarheid in de omgeving te waarborgen (COS, 2008:18). Daarnaast is bij 39% van het totaal aantal lopende beheerscommissies in de stad de woningcorporaties één van de partners (COS, 2008:20). In sommige gevallen is de woningcorporatie de vertegenwoordiger van buurtbewoners. Buurtbewoners hebben geen zin of vinden het niet nodig om zelf in de commissie te zitten en omdat de lijn tussen buurtbewoners en woningcorporaties kort is, kan de woningcorporatie als vertegenwoordiger optreden (COS, 2008:38).

Daarnaast kan de woningcorporatie één van de actoren zijn die klachten registreert en bijhoudt (COS, 2008:40).

De woningcorporaties zijn dus enerzijds een belangrijke actor bij de zoektocht en de aanschaf van een geschikt pand voor maatschappelijke opvang, anderzijds zijn ze belangrijk bij het goed functioneren van een voorziening; ze nemen plaats in een beheerscommissie, hebben goed contact met buurtbewoners en kunnen klachten registreren en doorgeven.

5.1.6 Bewoners en ondernemers

Bij het vestigen van een opvangvoorziening, moet rekening gehouden worden met de omgeving. Buurtbewoners en ondernemers zijn over het algemeen niet blij met de komst van een voorziening. Ze zijn bang voor eventueel overlast en wanneer er een 'zware' doelgroep gevestigd wordt, is de angst voor deze overlast nog groter.

Uit het COS onderzoek (2008) blijkt echter dat buurtbewoners lang niet altijd weten of de overlast die zij ervaren, ook daadwerkelijk wordt veroorzaakt door de cliënten van een zorginstelling. Daarnaast wordt in meer dan de helft van de gevallen vrijwel nooit overlast ervaren.

Uit het COS onderzoek blijkt dat eventuele weerstand van bewoners met de komst van een voorziening twee oorzaken kan hebben. Allereerst is er de verwachte overlast, daarnaast is het aantal cliënten van belang. Zolang een voorziening kleinschalig is, is de doelgroep van minder groot belang en is de weerstand minder groot. Daarnaast vinden buurtbewoners het erg belangrijk dat er overlastbeperkende maatregelen getroffen worden (COS, 2008:9).

Zorginstellingen hechten er belang aan dat er een positieve (sociale) relatie tussen cliënten van de voorziening en de buurt is. Deze positieve relatie kan zich uiten in het feit dat er geen tot weinig klachten binnenkomen, maar ook wanneer er direct contact is (af en toe een praatje houden bijvoorbeeld). Het blijkt andersom echter weer dat buurtbewoners hier over het algemeen niet op zitten te wachten (COS, 2008:10). Ook de stadsmarinier ziet het belang van sociaal contact in: "Het is bijvoorbeeld erg belangrijk dat er een open huis is; er moet een ontmoeting komen met buurtbewoners en cliënten. Mensen moeten het gesprek met elkaar aangaan en kennismaken met elkaar. Op die manier zien buurtbewoners dat het ook mensen zijn die er komen wonen en willen cliënten zich inzetten voor de leefbaarheid van de buurt."

Zorginstellingen vinden het soms lastig dat buurtbewoners en ondernemers meer negatief ingesteld zijn: "Verder is het lastige wat betreft burgers en ondernemers dat wij wel veel verbeteringen zien, maar dat zij voornamelijk de overlast waarnemen en zich daar op focussen." Ook is het lastig te bepalen in welke mate de stem van burgers en ondernemers gehoord moet worden: "Het grootste deel van de burgers en ondernemers zou het liefst geen opvangvoorziening in de buurt hebben. Het is daarom de vraag in welke mate er rekening gehouden moet worden met wat zij zeggen. Het is wel belangrijk om naar de argumenten te luisteren waarom ze geen opvangvoorziening willen hebben." Buurtbewoners en ondernemers zijn wel belangrijke actoren die betrokken moeten worden bij de komst van een voorziening, maar dit moet wel gematigd blijven. Hun stem moet gehoord worden en naar hun argumenten moet geluisterd worden, maar dit moet niet ten koste van alles gaan. Men zit vrijwel nooit op een voorziening te wachten en zal daarom altijd weerstand bieden. In sommige gevallen is dit terecht, in andere gevallen is dit onterecht.

Buurtbewoners en ondernemers horen dan ook niet direct thuis binnen het netwerk. Zij dragen niets bij aan het functioneren van voorzieningen, maar ze zijn wel een belangrijke groep met een signaalfunctie. Wanneer er overlast is, zullen zij die als eerst opmerken. Het is daarom belangrijk dat er goed contact met ze is, zodat ze de signalen ook doorgeven en zodat problemen kunnen worden aangepakt.

Buurtbewoners en ondernemers worden in deze paragraaf daarom ook samen genoemd. Beide groepen hebben weinig te maken met het functioneren van de voorziening zelf, maar beide zijn wel belangrijk om signalen op te vangen en beide zullen over het algemeen altijd tegen de komst van een voorziening zijn, vanwege de te verwachten overlast en vanwege het aantal cliënten dat er komt.

5.1.7 Stadsmarinier

De stadsmarinier is een bijzondere actor binnen het Rotterdamse veiligheidsbeleid. Het is een instrument om de veiligheid te waarborgen. De stadsmarinier moet, met steun van het stadsbestuur, aansturen op een snelle uitvoer die zichtbaar en merkbaar van belang is voor de burgers en hun veiligheid (Tops et.al, 2009). De stadsmarinier werkt feitelijk dus voor de gemeente Rotterdam binnen de deelgemeente. Enerzijds is de stadsmarinier in staat dingen in de deelgemeente te bewerkstelligen, die de deelgemeente zelf niet voor elkaar krijgt (hij kan bijvoorbeeld extra geld van de gemeente krijgen, dat de deelgemeente niet krijgt), anderzijds kan hij ook druk leggen op de deelgemeente.

Binnen de maatschappelijke opvang speelt de stadsmarinier ook een belangrijke rol. Allereerst neemt hij deel in de beheerscommissie. Daarnaast is hij niet alleen gefocust op de instelling zelf, maar ook op de gebeurtenissen er omheen. Zo heb ik een vergadering van de beheerscommissie bijgewoond, waar de stadsmarinier beloofde het zwerfafval aan te pakken. Hij richt zich dus niet alleen op overlast die direct uit de voorziening komt, maar richt zich echt op de wijk en wil er echt voor de buurtbewoners en ondernemers zijn. Door zijn positie, tussen de deelgemeente en gemeente in, is hij hier ook toe in staat.

5.2 Maatschappelijke opvang in Delfshaven algemeen

Voordat wordt ingezoomd op de IBW instelling in de Korenaarstraat en het Leger des Heils op de Mathenesserlaan, zal eerst een algemeen beeld over maatschappelijke opvang in Delfshaven geschetst worden.

De deelgemeente Delfshaven is een deelgemeente die veel problemen heeft gekend. In het verleden waren de veiligheidsproblemen erg groot. Bepaalde wijken stonden bekend om hun onveiligheid en het was geen aantrekkelijke omgeving om te wonen. Er is veel gewerkt aan deze onveiligheid en de laatste jaren is er zichtbare verandering opgetreden.

Toch is er nog steeds een aantal problemen dat speelt. Op de Veiligheidsindex is de deelgemeente de laatste jaren gestegen, maar nog steeds loopt de Delfshaven achter bij het grootste deel van Rotterdam. Zo scoorde de deelgemeente dit jaar gemiddeld een 5,9, terwijl het gemiddelde van Rotterdam op een 7,2 kwam. Wanneer wordt ingezoomd op verschillende wijken is te zien dat onderling ook veel verschillen zijn. De wijken Schiemond en Oud-Mathenesse scoren (met een 8,0 en 7,4) zichtbaar hoger dan de wijken het Nieuwe Westen en Middelland (respectievelijk een 4,8 en 5,1) (Gemeente Rotterdam, 2009-a).

Ook wanneer gekeken wordt naar de Sociale Index is te zien dat de deelgemeente laatste jaren wel vooruitgegaan is, maar nog steeds achterloopt op het Rotterdamse gemiddelde. Het gemiddelde van Rotterdam ligt op een 6,0 en de deelgemeente Delfshaven een 5,4. Ook hierin is weer in de wijken onderling verschil zichtbaar. Wijken als Bospolder en Tussendijken, die op de Veiligheidsindex nog redelijk goed scoren, scoren bij de Sociale Index laag; respectievelijk een 5,2 en 5,0 (Gemeente Rotterdam, 2009-b).

Wanneer vervolgens gekeken wordt naar de maatschappelijke opvangvoorzieningen die aanwezig zijn in de deelgemeente is te zien dat er veel concentratiegebieden bestaan. Binnen de wijken het Nieuwe Westen, Middelland en Delfshaven bevindt zich erg veel maatschappelijke opvang, respectievelijk worden in de wijken 400, 300 en 200 mensen opgevangen. In andere wijken, met een hogere score op de Veiligheidsindex, zoals Bospolder en Tussendijken, worden veel minder mensen opgevangen. De wijken die het hoogst scoren, Oud-Mathenesse en Schiemond, kennen zelfs helemaal geen opvang (Deelgemeente Delfshaven, 2009).

De Korenaarstraat en de nieuwe voorziening van het Leger des Heils bevinden zich beide in het Nieuwe Westen. Op deze twee casussen zal in de volgende paragrafen worden ingegaan.

5.3 IBW instelling Korenaarstraat

In 2002 is er door de gemeente Rotterdam besloten de Keileweg te sluiten. Op de Keileweg 'werkten' toen ongeveer 400 prostituees, waarvan 75% verslaafd was. Verder

bevond zich onder deze 400 prostituees ook een aantal vrouwen dat illegaal in Nederland verbleef (College van Burgemeester en Wethouders, 2002). Een groot deel van de vrouwen was niet blij met de aangekondigde sluiting. Ze waren bang hun werk kwijt te raken en hadden toch geld nodig om aan hun verslavingsdrang te kunnen voldoen (www.nieuws.nl, 2005).

Ten tijde van de daadwerkelijke sluiting, in 2005, waren er nog 170 verslaafde prostituees over op de Keileweg. Deze zouden worden opgevangen door de zorginstelling Bouman Geestelijke Gezondheidszorg (Bouman GGZ). In de eerste fase van hun opvang moesten de vrouwen hun verslaving onder controle krijgen, de volgende stap was Intensief Begeleid Wonen (IBW), in deze fase werd onder andere geholpen een baan te zoeken en het leven weer op te bouwen (www.nieuws.nl, 2005).

De gemeente Rotterdam wilde de ex-prostituees in verschillende deelgemeenten opvangen. Ook de deelgemeente Delfshaven wilde meewerken aan de opvang, mits andere deelgemeenten hun voorgingen. De voorzieningen kwamen ook in andere deelgemeenten en in 2004 begon ook Delfshaven met een zoektocht naar voorzieningen.

5.3.1 Procesbeschrijving

In 2004 werd door de gemeente Rotterdam een procesbeschrijving gemaakt, over hoe het hele proces van de opvang van de ex-prostituees moest plaatsvinden en hoe de zoektocht naar een pand moest verlopen.

In de voorbereidingsfase moest een werkgroep kijken of er bij bepaalde panden een haalbaarheidsstudie gedaan kon worden. Er werd dus al globaal gekeken of een pand eventueel in aanmerking kon komen en of het onder de loep gelegd moest worden. Aan de hand van de voorbereidingsfase werd een haalbaarheidsonderzoek gedaan door gemeentelijke diensten en DeltaBouman en werd door diverse betrokken partijen een advies uitgebracht. Naar aanleiding van dit advies en de bevindingen uit het haalbaarheidsonderzoek moest gekeken worden of er consensus bereikt kon worden over het oprichten van een instelling. Als er daadwerkelijk consensus was kon de verwerving van het pand plaatsvinden. In deze zelfde fase moest ook gezorgd worden dat er een communicatieplan opgesteld werd, zodat alle betrokken partijen en burgers goed geïnformeerd zouden blijven over de gang van zaken. Bij de voorbereiding van de exploitatie werden concrete plannen gemaakt. Hierbij moesten ook weer de burgers betrokken blijven. Een convenant moest worden opgesteld en een beheerscommissie ingesteld. Op die manier zouden goede en duidelijke afspraken gemaakt kunnen worden en zou overgegaan kunnen worden naar de laatste fase, de exploitatie, waarbij het uiteindelijke doel is dat de zorginstelling probleemloos functioneert.

Fase	Actie
Fase 0	Voorbereidingsfase
Fase 1	Haalbaarheidsonderzoek
Fase 2	Verwerving pand/locatie
Fase 3	Voorbereiding exploitatie
Fase 4	Exploitatie

Figuur 5.1 Procesbeschrijving

5.3.2 De praktijk

In de praktijk bleek de procesbeschrijving niet zo goed te volgen als gehoopt. De IBW instelling in de Korenaarstraat heeft dan ook voor heel wat ophef gezorgd in de afgelopen jaren. De deelgemeente Delfshaven begon in 2004 met een zoektocht naar optionele panden voor de maatschappelijke opvangvoorziening. Hieruit kwam een aantal panden naar voren, waarvan alle pro's en contra's op een rijtje gezet werden. In het verslag van zoektocht kwamen negen panden naar voren (waaronder het pand aan de Korenaarstraat). Van deze negen vielen er al zeven af, deze waren te klein, te groot of stonden bij andere voorzieningen in de buurt, waardoor het geen geschikte opvangplek was. Naast de Korenaarstraat was er nog een ander pand, waar de onderste etage verbouwd kon worden tot woonruimte. Het pand aan de Korenaarstraat was optioneel, omdat er binnen de bestaande ruimte negentien units gemaakt konden worden (zoveel

vrouwen zouden er maximaal worden opgevangen). Er zat echter ook een groot aantal nadelen aan een maatschappelijke opvanginstelling in de Koreenaarstraat. De straat was al vrij berucht, vanwege de slechte leefkwaliteit. In de straat zelf, maar ook in de nabije omgeving, had men veel last van drugshandel en drugsgebruik. Verder was de straat slecht onderhouden, zaten er al veel verschillende opvanginstellingen, was de vuilnisophaal slecht et cetera. Het was zelfs zo erg, dat in de tijd van de aanschaf van het pand, er maar één op de tien bewoners een 'normaal' leven leidde. Kortom, door de slechte staat van de straat (op meerdere fronten) was de weerstand tegen een opvang in de Koreenaarstraat erg groot. Eén van de respondenten verklaart dat een actiegroep in de wijk verschillende alternatieven heeft aangedragen voor panden waarbij minder weerstand zou zijn en waar de opvang zich beter zou kunnen vestigen. Hier is, naar hun idee, echter nooit serieus naar gekeken.

Aanschaf

Toch werd het pand van de één op de andere dag aangeschaft, zonder overleg met bewoners en de deelgemeente. Patrimoniële Woningstichting (PWS) Rotterdam had van de gemeente de opdracht gekregen een aantal panden op te kopen. Eén van die panden was het pand aan de Koreenaarstraat. Er was dus nog geen consensus bereikt over waar de IBW instelling zich moest vestigen, maar omdat het pand aan de Koreenaarstraat toch al was aangeschaft, werd dit ook meteen aangewezen als de IBW instelling. Eén van de respondenten zegt hierover dat de deelgemeente door de gemeente Rotterdam min of meer gedwongen werd een keus te maken en de Koreenaarstraat aan te wijzen als opvangvoorziening.

Na de aanschaf van het pand heeft het nog erg lang geduurd voor daadwerkelijke huisvesting mogelijk was. Het pand moest helemaal gerenoveerd worden, wat bij elkaar ruim anderhalf jaar tijd gekost heeft. Toen het pand eenmaal klaar was, bleken er nauwelijks meer vrouwen te zijn die nog konden worden opgevangen. Er waren destijds ook 700 PGA'ers (Persoon Gebonden Aanpak) die moesten worden opgevangen. Er was het idee die groep dan maar op te vangen in de Koreenaarstraat. Dit heeft echter heel veel protest opgeleverd, omdat er was beloofd dat alleen vrouwen zouden worden opgevangen. De stadsmarinier, die destijds in dat gebied werkte, geeft aan dat het probleem bij de komst van de IBW instelling was, dat je niet zomaar iets met bewoners kunt afspreken en er vervolgens van kan afwijken. Deal is deal. Uiteindelijk is ook niet ingestemd met de eventuele doelgroepwijziging. De politie geeft aan dat er hierdoor meer vertrouwen is gekomen bij betrokken burgers.

5.3.3 Politiek, media en burgers

Ook in de politiek houdt de opvang in de Koreenaarstraat de gemoederen bezig. Op 27 juni 2005 worden er zelfs drie moties ingediend, waarvan er twee worden aangenomen. Met de eerste motie wilde D66 proberen geen voorziening te laten openen in de Koreenaarstraat. Deze motie werd afgewezen door de meerderheid. De tweede motie ging om de aanpak van de fysieke leefomgeving in de Koreenaarstraat. Als er een instelling in de Koreenaarstraat geopend zou worden, zou de fysieke leefomgeving eerst moeten worden verbeterd, dit moest in overleg met bewoners en ondernemers gebeuren. De derde motie betrof kleinschalige opvang. Er moest niet één grote opvangvoorziening komen, maar meerdere kleine. Deze laatste twee moties zijn met een meerderheid aangenomen.

Met het afwijzen van de motie van D66 was het dus officieel dat de opvangvoorziening er kon komen. Wel waren er nog bezwaren van burgers, maar deze werden opgevangen door ze actief te betrekken in het proces en ze ook te betrekken bij het opknappen van de fysieke leefomgeving.

Bij de veranderingen die in de straat zouden plaatsvinden hoorden onder andere het opknappen van de speeltuin Confetti, meer politie in de straat, extra straatverlichting, een extra vuilniscontainer et cetera.

Naast de toezegging de leefomgeving te verbeteren werd ook toegezegd dat de eerste bewoonsters in de instelling er goed aan toe zouden zijn, zodat eventuele overlast zoveel

mogelijk beperkt zou blijven. De vrouwen hadden al een behandeling achter de rug, waardoor hun verslaving al een eind was teruggedrongen.

Media en burgers

De media verkondigden in die tijd voornamelijk negatieve berichtgeving en er werd breed uitgemeten dat het pand aan de Korenaarstraat niet ideaal was, maar dat er niets anders voorhanden was. Ook kwam duidelijk naar voren dat burgers niet tevreden waren met de informatievoorziening. Voor omwonenden werkte de berichtgeving in de krant voornamelijk demotiverend.

Voor burgers en ondernemers rondom de Korenaarstraat is het een erg frustrerend proces geweest. Allereerst noemt één van de buurtbewoners al het beginstadium. "Destijds is er door de GGD een foldertje in de buurt verspreid met de aankondiging dat de IBW instelling er zou komen. De strekking van het foldertje was dat de vrouwen die gevestigd zouden worden clean waren en prima in de Korenaarstraat konden wonen, ze zouden niet voor overlast zorgen. Door dit foldertje had ik geen bezwaar tegen een opvangvoorziening, de vrouwen moesten ergens geplaatst worden en als er geen overlast zou zijn, kon dat prima in de Korenaarstraat. Een jaar later stond echter op de voorpagina van 'De Nieuwe' (lokale krant) een artikel over de verslaving van de vrouwen. Ze zouden helemaal niet zijn afgekickt en ook nooit helemaal van de drugs afkomen. Ik ben daarop gaan bellen en het bleek dat ik het krantenartikel moest geloven en dat er verkeerde informatie heeft gestaan in het foldertje."

Ook de politie is het eens met de verkeerde informatieverstrekking door de GGD en Bouman GGZ: "Bouman GGZ heeft dus uiteindelijk de fout gemaakt door de bewoners te sussen, terwijl die er juist bovenop zaten en goede informatie wilden."

En de stadsmarinier onderstreept dit door te zeggen: "Er is in die buurt al veel opvang, waardoor het een cumulatiegebied is. Er moet uitgekeken worden met wat beloofd wordt en met wat gevestigd wordt."

Binnen Bouman GGZ heeft er echter een wisseling van de wacht plaatsgevonden en de huidige teammanager is juist blij met het initiatief en de inzet van buurtbewoners en ondernemers: "Het is bijzonder dat mensen die in de wijk wonen zich inzetten voor de leefbaarheid van de wijk. Soms is het wel lastig dat mensen er bovenop zitten. Bouman kijkt vanuit het zorgperspectief, terwijl burgers kijken vanuit het overlastperspectief. Hiertussen moet worden bemiddeld. Vanuit de burgers gezien is het logisch dat ze overlast zo hoog opnemen (...) Buurbewoners vormen eigenlijk een paar extra ogen, niet elk signaal van overlast komt namelijk automatisch bij de IBW terecht."

5.3.4 Convenant

In 2005 werd begonnen met het opstellen van een convenant. In dit convenant moesten afspraken komen over het functioneren van de instelling. Vanuit het gemeentebestuur in Rotterdam was een concept convenant opgesteld. Vanuit dat concept moest met de betrokken instanties een convenant worden overeengekomen. In dit modelconvenant staan afspraken over hoe overlast voorkomen kan worden, hoe met klachten moet worden omgegaan, welke sancties getroffen kunnen worden naar bewoners toe, maar ook naar de voorziening toe en daarnaast staan er ook afspraken over de samenstelling van de beheerscommissie en de rechten en plichten die daaraan verbonden zijn (Gemeente Rotterdam, 2007-b).

De deelgemeente Delfshaven is bij het opstellen van het convenant begonnen bij de buurtbewoners en ondernemers. Door het lange proces, waarin veel frustraties geslopen waren was het belangrijk om deze groep serieus te nemen. Eén van de respondenten noemt dit ook in het interview: "De komst van het convenant is één van de meest positieve punten van het hele proces. De bewoners zijn erg betrokken bij de vorming van dit convenant. Ongeveer 90% van wat zij wilden is ook daadwerkelijk opgenomen. Alle partijen hebben het convenant ondertekend. Dit heeft er wel voor gezorgd dat bewoners weer meer tevreden waren."

Bij het opstellen van het convenant is dus eerst gekeken naar wat buurtbewoners en ondernemers wilden, dit is voorgelegd aan andere partijen, die weer wijzigingen aanbrachten. Deze wijzigingen werden weer voorgelegd aan de buurtbewoners en

ondernemers. Het klinkt als een heel omslachtig proces, maar hier werd voor gekozen om niet de directe confrontatie op te zoeken tussen alle betrokken actoren. Dit was al eerder gedaan, zonder succes. Ook tijdens de vorming van het convenant is nog het een en ander misgegaan. Er bestonden strubbelingen, waardoor de buurtbewoners en ondernemers uit het overleg gestapt zijn. Na een tijdje zijn ze toch weer verder gegaan, waarna het heel snel ging.

Bepalingen convenant

In het definitieve convenant zijn allereerst bepalingen opgenomen over de voorziening. Het doel van de voorziening is het bieden van een veilige en beschermde woonvoorziening voor cliënten van Bouman GGZ. Het wonen staat daar centraal en goed nabuurschap is een leidend principe. Daarnaast is in het eerste hoofdstuk van het convenant vastgelegd dat het gaat om een seksespecifieke voorziening, waar alleen vrouwen mogen verblijven. Wijzigen van de doelgroep is niet mogelijk, tenzij het Dagelijks Bestuur van de deelgemeente hiervoor schriftelijk toestemming verleent. Dat kan alleen wanneer advies is ingewonnen bij de beheerscommissie, waarvan niet zomaar afgeweken kan worden (Deelgemeente Delfshaven, 2007-c).

Het tweede hoofdstuk richt zich op overlast en toezicht. Hierin is opgenomen wat onder overlast wordt verstaan ('gedragingen van personen in en rondom het pand die het leefmilieu belasten of aantasten, hinder of schade veroorzaken. Daarbij kan ook gedacht worden aan het vervuilen van de omgeving, schreeuwen of andere geluidsoverlast, rumoer van rondhangende groepen, openlijk drugsgebruik, tippelen, drugshandel, overlast rondom winkels' (Deelgemeente Delfshaven, 2007-c:5)). Binnen het tweede hoofdstuk wordt er rekening mee gehouden dat vrouwen mogelijk niet helemaal van hun verslaving af zijn, maar dat het verboden is binnen een bepaald gebied drugs te gebruiken of te verkopen. Rondom het gebied van de Korenaarstraat moet extra intensief toezicht zijn door deelgemeente en politie. Ook staat vermeld dat overlastgevende situaties, welke direct om handhaving vragen, gemeld kunnen worden bij de politie of Bouman GGZ (Deelgemeente Delfshaven, 2007-c).

In de daaropvolgende hoofdstukken staat vermeld welk gebied onder de nulmeting valt, dat wil zeggen in welk gebied de cliënten geen drugs mogen gebruiken en/of (ver)kopen. Ook staan sancties vermeld tegenover bewoners die zich niet aan de regels houden (een uiterste maatregel is het opzeggen van de woonovereenkomst) en sancties naar de voorziening toe (met uiterste maatregelen als een tijdelijke of definitieve sluiting van de voorziening, waarna de gemeente Rotterdam verantwoordelijk is voor eventuele veiligheidsrisico's die zich kunnen voordoen bij sluiting) (Deelgemeente Delfshaven, 2007-c).

De daaropvolgende bepalingen gaan over de doelstelling en samenstelling van de beheerscommissie. De doelstelling is 'signalen uit de omgeving en uit de voorziening te onderzoeken en daarop zo nodig actie te ondernemen alsmede de naleving van de in het convenant vastgelegde afspraken tussen partijen te controleren en op die wijze het leef- en woonklimaat in de directe omgeving van de voorziening in stand te houden' (Deelgemeente Delfshaven, 2007-c:8). De doelstelling kan gerealiseerd worden 'door het monitoren van de veiligheid van de omgeving, het signaleren en ondernemen van acties, het behandelen van klachten van de belanghebbenden over de naleving van het convenant en met alle andere middelen die de commissie dienstig acht' (Deelgemeente Delfshaven, 2007-c:8). Daarnaast zijn er bepalingen opgenomen over de werkwijze van de commissie, de vergaderfrequentie, de manier van stemmen, het bijhouden van een logboek et cetera. Ten slotte wordt vermeld dat het convenant alleen gewijzigd kan worden met instemming van alle partijen en alleen wanneer het convenant niet voorziet in een bepaald geval (Deelgemeente Delfshaven, 2007-c).

Eén van de buurtbewoners zegt het volgende over het convenant "Het allereerste concept van het convenant ging voornamelijk uit van een inspanningsverplichting. De buurtbewoners waren juist meer resultaatgericht. Er moest een concreet convenant komen, dat is het nu ook geworden."

5.3.5 Beheerscommissie

In het convenant is, zoals gezegd, ook de doelstelling, instelling en samenstelling van de beheerscommissie opgenomen. Deze commissie bestaat uit vertegenwoordigers van verschillende partijen. De bedoeling van de commissie is de signalen uit de omgeving op te vangen en te onderzoeken en op deze manier overlast te signaleren en op te lossen. Na het ondertekenen van het convenant en het starten van de beheerscommissie liep alles niet meteen op rolletjes.

Strubbelingen

Ten tijden van het sluiten van het convenant was veel opstand vanuit burgers en ondernemers, maar ook nog daarna. Dit kwam voornamelijk doordat de fysieke leefomgeving niet werd opgeknapt. Er was beloofd de straat op te knappen, de containerhuishouding goed te regelen, de straatverlichting aan te pakken etc. Hiervan is vrijwel niets terecht gekomen en tot op heden wordt er nog steeds door buurtbewoners gevraagd wanneer die beloften worden ingelost.

Naast deze tekortkoming zijn er ook nog de tekortkomingen vanuit de stichting Bouman GGZ. Zij hebben bewoners en ondernemers toegezegd dat de te verwachten overlast vanuit de bewoonsters minimaal zou zijn. Daarnaast zouden bewoonsters overdag aan het werk zijn en 's avonds na het avondeten binnen blijven en gewoon slapen. Dit bleek niet het geval. Veel bewoonsters hebben geen werk en zijn soms maar een paar uur per week weg. De opvang is vrijwillig, de bewoners kunnen dus niet binnen gehouden worden na bepaalde tijdstippen. Nog een laatste punt van wantrouwen werd veroorzaakt door de toezegging dat bewoonsters niet meer verslaafd zouden zijn. Ze zouden afgekickt zijn en ook niet meer terugvallen in de prostitutie. Ook dit bleek niet waar te zijn. Een buurtbewoner zegt hierover "De houding van Bouman GGZ was erg slecht. Ze probeerden zich onder alles uit te wurmen, ze gaven verkeerde informatie door en hebben zelfs over bepaalde feiten gelogen. Terwijl juist eerlijkheid en transparantie belangrijk zijn binnen een proces".

Daarnaast wordt opgemerkt: "Binnen de beheerscommissie houdt niet iedereen zich uit eigen initiatief aan het convenant, vooral Bouman maakte zich hier schuldig aan. Ze proberen uit hoever ze kunnen gaan. Bouman laat de houding dus ook erg afhangen van wie ze tegenover zich hebben zitten."

In het beginstadium werd er ook veel overlast veroorzaakt door cliënten. "In het begin zorgde de voorziening wel voor overlast. Dames namen de regels niet zo nauw en dat was goed zichtbaar in de wijk. Al die problemen werden besproken in de commissie en ook meteen aangepakt."

Er was wel begrip voor de ex-prostituees (ze waren vaak al jaren in de prostitutie en jarenlang verslaafd, waardoor de problematiek niet verwonderlijk was), maar Bouman GGZ was er niet eerlijk over geweest, wat door omwonenden niet zomaar geaccepteerd werd.

Verbetering

De laatste jaren lopen de beheerscommissie en de naleving van het convenant steeds beter. Bewoners zetten zich in om de overlast aan te pakken en kenbaar te maken en de betrokken instellingen hebben er alles aan gedaan om de overlast weg te nemen. De commissie komt ongeveer elke zes weken bij elkaar en bespreekt met elkaar de gesignaleerde problemen of opvallende zaken. Dit wordt vervolgens meteen opgepakt door de verantwoordelijke partij, zodat overlast meteen in de kiem gesmoord wordt. Een buurtbewoonster zegt het volgende: "Door de commissie en het convenant werd geprobeerd alles nog een beetje in de hand te houden, maar dit was in eerst instantie niet succesvol. Tegenwoordig loopt het wel goed en is de meerwaarde wel zichtbaar."

5.4 Positieve en negatieve punten Koreenaarstraat

Tijdens de interviews is er ook gevraagd naar de positieve en negatieve punten van maatschappelijke opvang. Aangezien de respondenten grotendeels gekozen zijn aan de hand van hun betrokkenheid bij het proces rondom de Koreenaarstraat, zijn de positieve en negatieve punten voornamelijk daarop terug te voeren.

Allereerst zullen de positieve punten genoemd worden, vervolgens zal gekeken worden naar wat er fout is gegaan.

5.4.1 Positieve punten

Er is een aantal positieve punten te noemen bij het proces rond de komst van de voorziening in de Koreenaarstraat.

Allereerst wordt door het grootste deel van de respondenten verklaard dat het hele proces goed geweest is voor de sociale cohesie binnen de buurt: "Er kwamen buurtouders die wekelijks een ronde door de buurt maken en problemen aankaarten. Daarnaast is er meer saamhorigheid in de buurt ontstaan." En: "De IBW instelling heeft buurtbewoners bij elkaar gebracht. Iedereen was afzonderlijk betrokken in de wijk, maar nu hebben ze elkaar opgezocht."

Dat de buurtbewoners elkaar opzochten en met elkaar samenwerkten, is ook zichtbaar in het functioneren van de beheerscommissie. Eén van de buurtbewoners zegt: "Het functioneren van de beheerscommissie is goed. Door deze commissie zitten alle betrokkenen bij elkaar en kan er goed toezicht gehouden worden op de instelling." Ook de politie is blij met het bestaan van de beheerscommissie: "Als de commissie er niet was zouden alle signalen ergens anders heen moeten, wat meestal niet gebeurt. In de commissie komen mensen nu met hun bevindingen." De huidige teammanager van de IBW instelling zegt: "Het is heel bijzonder dat de mensen die in de wijk wonen zich in willen zetten voor de leefbaarheid van de wijk. Soms is het wel lastig dat mensen er bovenop zitten. Bouman kijkt vanuit het zorgperspectief, terwijl burgers vanuit het overlastperspectief kijken. Ik probeer hier tussen te bemiddelen."

Na alle strubbelingen in het begin hebben de deelgemeente en gemeente veel van hun fouten geleerd. Eén van de buurtbewoners prijst de inzet van de gemeente: "De opstelling van wethouder Kriens en burgemeester Opstelten was goed. Ze gaven toe dat ze fout zaten en hebben er veel tijd en energie ingestoken om het proces toch nog een goede wending te geven. (...) De wethouder en burgemeester zijn zelfs op bezoek geweest in de wijk en zijn aanwezig geweest bij de buurtbijeenkomsten, dat was heel bijzonder." Ook de vorige stadsmarinier ziet de verandering in de houding van de gemeente: "De gemeente heeft een stevig participatieproces opgestart. Er werden bijvoorbeeld avonden georganiseerd voor buurtbewoners en ondernemers om ze te informeren en om ze in het proces te betrekken." Dat de deelgemeente zich goed heeft ingezet en luistert naar buurtbewoners, is vooral zichtbaar in het feit dat ze aan hun keus vasthielden: "Vanwege frustraties in het eerste traject bleven bewoners vastbesloten dat ze geen andere doelgroep wilden in het pand. Dit is er uiteindelijk ook niet gekomen. Mede hierdoor is er meer vertrouwen gekomen bij burgers." En: "De deelraadvoorzitter is heel strikt in de gemaakte afspraken."

Daarnaast zijn er ook andere actoren die zich zichtbaar hebben ingezet: "De inzet van de politie en stadsmarinier, met name de vorige, is ook erg goed. Als er iets loopt dat niet goed is, wordt er meteen ingegrepen."

5.4.2 Negatieve punten

Communicatie

Elke respondent verklaart, onafhankelijk van elkaar, dat de communicatie ronduit slecht was. Dit is het grootste negatieve punt dat genoemd wordt. De communicatie was enerzijds onduidelijk en kwam laat op gang, anderzijds was de informatie die verstrekt werd lang niet altijd de juiste. Voornamelijk buurtbewoners struikelden over dit laatste punt. Eén van de buurtbewoners verklaart dat de houding van Bouman GGZ erg slecht was: "ze probeerden zich onder alles uit te wurmen, ze gaven verkeerde informatie door en hebben zelfs over bepaalde feiten gelogen. Terwijl juist eerlijkheid en transparantie belangrijk zijn binnen een proces." Ook de stadsmarinier geeft aan dat de communicatie slecht was: "De communicatie kwam pas veel te laat op gang (...) Dingen werden beloofd, waar men later van wilde afwijken. Doordat dit op een onduidelijke manier verliep, was er veel weerstand vanuit bewoners." Ditzelfde geldt voor de belofte dat buurtbewoners ook iets te zeggen hadden. De politie zegt hierover het volgende: "Bewoners werd de illusie gegeven dat ze mee mochten denken. Als het in de praktijk

dan allemaal al besloten blijkt, dan raken bewoners gefrustreerd en boos. Of er moet instemmingen worden aangekondigd en er ook daadwerkelijk zijn, of men moet niet in die waan gelaten worden en eerlijk te horen krijgen dat de besluiten buiten hen om genomen zullen worden."

Naast deze verkeerde informatie speelt er het verwijt dat de (deel)gemeente lange tijd alleen via de media gecommuniceerd heeft: "Wij als buurtbewoners krijgen daardoor enorm het idee dat we niet meetellen en dom gehouden worden."

Afspraken

Nog een ander negatief punt gaat over gemaakte afspraken. Eén van de buurtbewoners merkt op: "Binnen de beheerscommissie houdt niet iedereen zich uit eigen initiatief aan het convenant, vooral Bouman maakte zich hier schuldig aan. Ze proberen uit hoe ver ze kunnen gaan en laten hun houding erg afhangen van wie ze tegenover zich hebben zitten." Daarnaast zijn afspraken die gemaakt worden vaak niet duidelijk vastgelegd: "Bepaalde afspraken zijn discutabel, dit is ook te wijten aan de buurtbewoners zelf. Het vastleggen van echte afspraken is misgegaan. Zo is afgesproken dat, wanneer er geen bewoners voor de instelling waren, het pand weer een woonbestemming zou krijgen. Dit is echter nergens vastgelegd en daardoor kan de precieze afspraak ook niet worden herleid."

Door sommige partijen wordt het maken van een inschattingsfout als negatief punt gezien: "Er is een inschattingsfout gemaakt wat betreft het aantal vrouwen dat opgevangen moest worden (...) Doordat de deelgemeente in eerste instantie de vestiging van een IBW instelling had afgehouden, was Delfshaven er pas laat bij. (...) de relatief moeilijkere doelgroep kwam in aanmerking voor de Korenaarstraat. En uiteindelijk was er een exploitatietekort."

De beloften die in het begin gedaan waren, dat de vrouwen clean zouden zijn, zouden zijn afgekickt en voor weinig overlast zouden zorgen, konden niet worden nagekomen. Doordat er een zwaardere doelgroep gevestigd werd, zorgden de bewoonsters in het begin voor veel overlast: "In het begin was er veel overlast. Er werden wel afspraken gemaakt met patiënten, maar het is een vrijwillige opvang. De vrouwen kunnen vrij en zelfstandig naar buiten. Er zijn echter vrouwen weggegaan en weer anderen bijgekomen. De vrouwen die er nu zitten kunnen het wel aan."

Spreiding voorzieningen

Een volgend punt is het feit dat de deelgemeente geen zicht had op de spreiding van de voorzieningen binnen de verschillende wijken. De IBW instelling staat midden in een concentratiegebied van opvangvoorzieningen, niet alleen grootschalig, maar ook kleinschalige opvang. Eén van de buurtbewoners van de IBW instelling zegt: "Er zijn heel veel verschillende instellingen binnen de deelgemeente. Het is in principe goed dat er opvangvoorzieningen zijn, maar wanneer het een te grote concentratie wordt, werkt het averechts. Het is de verantwoordelijkheid van de deelgemeente die concentratie goed te houden."

Betrekken buurtbewoners

Ondanks dat het feit dat vrijwel alle actoren het erover eens zijn dat burgers betrokken moeten worden bij de komst van een voorziening en dat ze tijdig op de hoogte gebracht moeten worden van wat de plannen zijn, is er ook een betrokkene die vindt dat burgers teveel betrokken zijn bij het hele proces: "Het is goed dat bewoners erbij betrokken zijn, maar de deelgemeente heeft ze teveel ruimte gegeven. Bij het schrijven van het convenant zijn bewoners als eerste betrokken. De bewoners zaten er bovenop en hebben een dikke vinger in de pap gehad. Hierdoor is het convenant helemaal dichtgetimmerd en kan er niet meer geschoven worden met dingen. Bewoners hebben het recht om te wijzen op dingen die zo staan in het convenant, maar het is lastig om daardoor nog plannen te wijzigen (...) Doordat het convenant zo dicht is gespijkerd, kan men nu geen kant meer op."

5.5 Komst Leger des Heils

Op de Mathenesserweg, in de wijk het Nieuwe Westen en in de buurt van Koreenaarstraat, staat een pand van het Leger des Heils. Het Leger des Heils heeft dit pand sinds 1967 in haar bezit. Het was altijd een 'Blijf van mijn lijf huis' voor moeders met kinderen, sinds vijf jaar staat het pand leeg. Het gaat feitelijk om twee panden naast elkaar waar de tussenmuur uit verwijderd is. Het ene pand heeft een woonbestemming, het andere pand heeft als bestemming maatschappelijke opvang. Toen het Leger des Heils het 'Blijf van mijn lijf huis' ophief, heeft het aangegeven in de toekomst weer een nieuwe doelgroep te willen opvangen (Deelraad Delfshaven, 2009).

5.5.1 Nieuwe doelgroep

Het Leger des Heils heeft aangegeven een nieuwe doelgroep te willen vestigen. Het gaat om een groep van twintig jongens tussen de 16 en de 23 jaar. De jongens zijn momenteel ergens anders gehuisvest. Het is een risicogroep, de jongeren gaan niet naar school, leven onder slechte sociale omstandigheden, ze hebben geen opleiding en geen werk en sommigen zijn aan de softdrugs.

Binnen het traject dat de jongeren doorlopen wordt gekeken naar mogelijkheden voor de arbeidsschool en participatiemogelijkheden.

De opvang valt binnen het programma Vast en verder. Dit programma biedt jongeren de gelegenheid vaardigheden te ontwikkelen, waardoor ze meer zelfstandigheid ontwikkelen, zodat ze na verloop van tijd in staat zijn een eigen kamer te bewonen. Het traject kent drie fasen, welke door de jongeren over het algemeen in een jaar doorlopen worden, dit is ook afhankelijk van de vordering van de desbetreffende jongere. De eerste fase is de oriëntatie- en observatiefase; dit is een korte fase waarin een aantal praktische zaken op de rails gekregen moeten worden, bijvoorbeeld het regelen van financiële zaken en het maken van afspraken met ouders en verzorgers. Aan het eind van deze fase wordt een zorgplan opgesteld, zodat duidelijk is hoe het verdere traject eruit zal zien en op welke manier de gestelde doelen gehaald zullen worden.

In de tweede fase, de stabilisatiefase, woont de jongere met vijf leeftijdsgenoten in een unit samen. In een half jaar tijd kan de jongere in een stabiele en veilige sfeer werken aan de in het zorgplan beschreven doelen. Ook wordt gewerkt aan emotionele stabiliteit.

In de derde en laatste fase, de verzelfstandigingfase, woont de jongere nog met drie leeftijdsgenoten samen. In drie maanden tijd moet alles wat in fase twee geleerd is in de praktijk worden gebracht. Ook hier zijn 24 uur per dag woonbegeleiders aanwezig.

In de nazorgfase ten slotte, woont de jongere zelfstandig en krijgt hij tenminste een jaar lang ambulante begeleiding (Leger des Heils, 2006).

5.5.2 Bezwaar

De buurtbewoners rondom de Mathenesserweg zijn door middel van een brief op de hoogte gesteld van de komst van de doelgroep. In de brief wordt aangegeven dat het pand in het verleden al een opvanghuis was, maar dat het bestemmingsplan dit officieel niet toeliet, doordat het twee panden waren met verschillende bestemmingen. Met de komst van de nieuwe doelgroep zal ook de bestemming van het tweede pand maatschappelijke opvang worden.

Buurtbewoners waren het hier niet mee eens. Eén van de bewoners is daarom wezen inspreken op de vergadering van de deelraad. Hij geeft aan dat de deelgemeente toegezegd heeft geen nieuwe voorzieningen te plaatsen in Delfshaven. Door het bestemmingsplan te wijzigen gebeurt dit in feite wel.

Daarnaast is de voorziening ooit als 'Blijf van mijn huis' gebruikt, maar staat het al te lang leeg om zomaar een nieuwe doelgroep te vestigen.

De bewoners rondom de Koreenaarstraat konden instemmen met het opgestelde convenant, omdat hierin aangegeven werd dat er geen nieuwe voorzieningen zouden komen in de wijk.

In het verleden zijn er verschillende moties aangenomen door de deelraad waarin duidelijk naar voren komt wat het politieke standpunt omtrent maatschappelijke opvang is. Zo wordt in de 'motie Van der Heem' (1996) aangegeven dat er pas nieuwe

voorzieningen mogen worden geopend wanneer er een duidelijke en volledige inventarisatie is van het huidige aantal woningen voor bijzondere doelgroepen. In de 'motie Kleinschalige opvang' (2005) wordt daarnaast aangegeven dat Delfshaven een sterke vertegenwoordiging kent in het aantal voorzieningen en dat de gemeenteraad moet overwegen het aantal opvangplekken in de deelgemeente te beperken. Voor uitbreiding wordt toegestaan moet er eerst een advies worden uitgebracht door de begeleidingscommissie. Ook politiek gezien is het dus niet wenselijk om nieuwe voorzieningen te openen. Argument van het Dagelijks Bestuur om toch de voorziening te openen is dat het Leger des Heils al die tijd heeft aangegeven een nieuwe doelgroep te zullen vestigen. De jongeren zitten in de eindfase van hun traject en het gaat om slechts twintig jongens, terwijl in het verleden tachtig vrouwen konden worden opgevangen. Het is dus geen verzwaaring van de doelgroep. Daarnaast wordt het pand al jaren als één pand gebruikt, waardoor het geen bezwaar is het bestemmingsplan te wijzigen (Deelraad Delfshaven, 2009).

5.5.3 Huidige stand van zaken

Uiteindelijk heeft het Dagelijks Bestuur haar plan doorgezet en is er een vergunning verleend aan het Leger des Heils om de doelgroep te vestigen. Het was echter wel van belang dat er een convenant werd opgesteld en een beheerscommissie zou gaan draaien. In een gesprek met het Leger des Heils kwam naar voren dat zij dat zelf wilden en ook de deelgemeente hecht hieraan veel belang.

Er is een brief in de wijk rondgestuurd waarin stond dat mensen zich konden aanmelden voor een commissie. Hierop kwam echter nauwelijks reactie, het bleek dat buurtbewoners en ondernemers geen zin hebben weer een commissie op te starten en daarin te participeren.

Daarnaast moest een convenant worden opgesteld. De deelgemeente wilde hetzelfde soort convenant aanhouden als gebruikt is voor de IBW instelling op de Korenaarstraat. Het Leger des Heils wilde dit echter intern overleggen. Na verloop van tijd werd duidelijk dat er niet veel vaart achter gezet werd. Tot op dit moment is er daardoor nog steeds geen convenant opgesteld, geen beheerscommissie aan het werk en geen doelgroep gevestigd.

5.6 Huisvestingsbeleid Bijzondere Doelgroepen

Het Rotterdams Kompas loopt tot januari 2010, vanaf dan moet er een nieuw beleidskader klaarliggen, als vervolg op het oude. Dit beleidskader wordt gevormd door de dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (dS+V). Het beleidskader gaat breder dan alleen de opvang van dak- en thuislozen, het beleidskader richt zich op de huisvesting van bijzondere doelgroepen. Onder deze bijzondere doelgroepen vallen de (ex)dak- en thuislozen, (ex)verslaafden, ex-gedetineerden, sterk gedragsgestoorde licht verstandelijke gehandicapten, GGZ patiënten, risicjongeren, jeugd met indicatie jeugdzorg en PGA-Antillianen. Bij de bepaling van deze verzameling doelgroepen is gekeken naar welke voorzieningen 'problemen' veroorzaken in een buurt. Burgers willen geen voorziening in hun buurt en doordat iedereen op die manier denkt is het erg lastig een geschikte locatie te vinden (dS+V, 2009).

Door de onrust die bij veel burgers bestaat bij de vestiging van een opvangvoorziening, is een Platform Huisvesting Bijzondere doelgroepen opgericht, waardoor er één stedelijk loket is waardoor afspreken met alle betrokken partners (gemeente, deelgemeenten, instellingen) centraal gemaakt kunnen worden. Door middel van het beleidskader kan, op centraal niveau met betrokkenheid van alle partijen, een verdeling van bijzondere doelgroepen over de stad gemaakt worden. Elke deelgemeente krijgt een bepaalde taakstelling, waaraan voldaan moet worden. Deze taakstelling wordt van tevoren met de betrokken deelgemeenten besproken, zodat een weloverwogen keus gemaakt kan worden. Vanuit de uitwerking van het PvA MO is gebleken dat, zonder centrale sturing, wijken ontstaan met een hoge dichtheid van voorzieningen tegenover wijken met een hele lage dichtheid. Dit komt onder andere door sociaal-economische factoren (de aanwezigheid van relatief goedkope panden binnen bepaalde wijken), maar dat mag niet de leidende factor zijn bij de verdeling van de huisvesting van deze groepen. Het doel

van het nieuwe Huisvestingsbeleid Bijzondere Doelgroepen is dan ook met alle partijen een beleidskader op te stellen welke leidt tot een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van de huisvesting van bijzondere doelgroepen, waarbij de belangen van betrokken partijen zoveel mogelijk worden meegenomen. Uiteindelijk moet het beleidskader worden vastgelegd door het College van Burgemeester en Wethouders en zal zodoende bindend zijn voor iedereen. Daarnaast is er op die manier ook bestuurlijke medewerking bij de vestiging van voorzieningen, bijvoorbeeld door financiële steun (dS+V, 2009).

In het beleidskader komt een taakstelling naar voren voor de verschillende deelgemeenten en daarnaast zal er een overzicht komen van gebieden waar voorzieningen bij voorkeur gevestigd moeten worden en gebieden waar de vestiging van voorzieningen juist voorkomen moet worden. Stedelijk wordt een aantal uitgangspunten in acht genomen, waarop het beleidskader gevestigd wordt. Een aantal van die uitgangspunten is dat iedere deelgemeente en corporatie mee moet doen, dat het aandeel per deelgemeente verdeeld wordt op basis van evenredigheid, daarmee wordt rekening gehouden met de omvang van de deelgemeente en de huidige verdeling van voorzieningen over de stad, op grond van deze verdeling wordt een correctie toegepast. Ook wordt er rekening gehouden met de veiligheidsindex, wijken die ver onder het stedelijk gemiddelde liggen zullen minder zwaar belast worden met voorzieningen. Daarnaast is er verplaatsing binnen deelgemeenten of uitruil tussen deelgemeenten mogelijk wanneer hier vraag naar is (dS+V, 2009).

Met het beleidskader Huisvesting Bijzondere Doelgroepen wordt dus een vervolg gegeven aan het Rotterdams Kompas, wat een deel is van het Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang. Door rekening te houden met omstandigheden van deelgemeenten, een gemeentelijk loket op te richten en een regelmatige terugkoppeling en aanpassing van het beleidskader, wil de gemeente op een succesvolle wijze bijzondere doelgroepen opvangen.

5.7 Toekomst maatschappelijke opvang

Aan de verschillende respondenten is gevraagd hoe de toekomst van de maatschappelijke opvang gezien wordt. Hierop zijn verschillende antwoorden gegeven.

Deelgemeente

De deelgemeente Delfshaven heeft als standpunt ingenomen, dat er geen uitbreiding van het aantal voorzieningen mogelijk is. Delfshaven is 'vol' wanneer het gaat om de aanwezigheid van maatschappelijke voorzieningen. Bepaalde wijken zijn bovenmatig belast met voorzieningen, maar ook in andere wijken spelen genoeg problemen. Het absorptievermogen van burgers is bereikt, waardoor de kwaliteit van de woonomgeving onder druk komt te staan. Voor verdere uitbreiding van maatschappelijke opvang wordt overwogen, dient een verbetering van deze kwaliteit te worden gewaarborgd (deelgemeente Delfshaven, 2009).

GGD

De GGD kijkt het vanuit een andere hoek. De GGD vertegenwoordigt de gemeente Rotterdam en het doel is daarom ook om alle dak- en thuislozen in Rotterdam zorg en onderdak te bieden. Elke deelgemeente moet hieraan meewerken. Wel is er door de gemeente vastgesteld dat met de nieuw in te vullen taakstelling rekening gehouden moet worden met het aantal voorzieningen in een bepaalde wijk. In de Gebiedsquota voor kamerverhuur 2009 (gemeente Rotterdam, 2009-c) worden alle wijken van Delfshaven al aangewezen als kwetsbare gebieden, waar geen uitbreiding van kamerverhuur mag plaatsvinden, tenzij het gaat om verhuur van één of twee slaapplekken per woning. Grootschalige opvang is dus sowieso niet mogelijk in Delfshaven.

Daarnaast houdt het Huisvestingsbeleid Bijzondere Doelgroepen rekening met het aantal bedden/plekken in een wijk dat boven het gemiddelde van Rotterdam ligt. De Veiligheidsindex speelt een rol, de Sociale Index en de specifieke kwetsbaarheid van een wijk. Elk van deze punten wordt vergeleken met het gemiddelde van de stad en wanneer het negatief afwijkt zal de wijk een negatieve punt krijgen, wanneer het positief afwijkt

een positief punt. Het totaal geeft een cijfer welke gebruikt wordt bij de taakstelling per deelgemeente.

Delphi Opbouwwerk

Delphi Opbouwwerk, de organisatie die bewoners en bewonersgroepen ondersteunt bij het oplossen van problemen in hun woon- en leefsituatie, vindt dat Delfshaven wel genoeg opvangvoorzieningen heeft: "Mocht er weer een verzoek komen voor een nieuwe instelling, dan moet goed gekeken worden waar die geplaatst wordt en hoe dit gecommuniceerd wordt. Vooral dit laatste is erg belangrijk. (...) Er moet voor gewaakt worden dat er geen wildgroei aan convenanten komt. Het is goed dat de mogelijkheid tot een convenant bestaat, wanneer er vraag naar is moet er ook zeker naar gekeken worden. Er moet echter ook op gelet worden dat de capaciteit er is om een convenant na te leven."

Politie

De politie is het er mee eens dat er al veel voorzieningen zijn in Delfshaven: "Maatschappelijke opvang zal altijd nodig blijven en het is ook goed dat het er is. Er moet alleen wel mee worden opgepast dat bepaalde wijken niet worden overbevolkt. Dit is nu wel zo, de verhoudingen liggen scheef. (...) Als de opvang per se in Delfshaven moet, dan moet er gezocht worden naar de buurt waar het kan, bijvoorbeeld de Müllerpier (Schiemond). Maar dat gebeurt niet, omdat de woningen daar te duur zijn en omdat de weerstand er groot is. In welgestelde buurten vindt je nauwelijks maatschappelijke opvang. (...) In de toekomst moeten de lasten sowieso beter worden verdeeld, omdat de maatschappelijke opvang in sommige gebieden echt te veel wordt. Op deze manier is het niet lang meer beheersbaar." Ook vindt de politie dat opvang strakker geregeld moet worden: "Elke nacht dwalen er prostituees rond in Middelland. Vaak zitten deze vrouwen al in de zorg. Deze zorg is wel op vrijwillige basis en dat zorgt ervoor dat ze naar buiten kunnen wanneer ze willen. In de toekomst kan gekeken worden of om 23u de deur gewoon dicht kan en de vrouwen naar bed. Uiteindelijk is het alleen maar om ze te helpen. Wanneer ze daar niet aan mee willen werken kunnen ze uit een zorgtraject geplaatst worden en zullen ze uiteindelijk bij de politie terecht komen. Op die manier wordt alles wat strakker geregeld."

Buurtbewoners en ondernemers

Ook de buurtbewoners en ondernemers zijn het er volledig mee eens dat er te veel opvang is in Delfshaven, met name in bepaalde wijken. "In de toekomst mag het percentage bewoners van voorzieningen ten opzichte van 'normale' bewoners omlaag. De oververtegenwoordiging maakt de wijk ontzettend kwetsbaar. Je moet continue alert zijn op overlast. Als de druk van de maatschappelijke opvang iets minder zou zijn, dan zou dat een stuk schelen." En: "Er is een labiel evenwicht. In de toekomst moet de basis wel steviger worden. De veiligheid moet momenteel continue bevochten worden. Als er ook maar iets verslapt wordt hierin, wordt de buurt waarschijnlijk weer overstroomd met overlast." Verder is men wel blij met een stukje verzakelijking: "De afgelopen periode is er meer een verzakelijking geweest, dit mag zo blijven. Hulpverlening kan zo soft zijn. Er wordt vooral gekeken naar wat die mensen allemaal hebben meegemaakt in het verleden. Aan de ene kant is dit waar. Aan de andere kant kosten diezelfde mensen enorm veel geld, tijd en inspanning. Er mag wel wat van ze verwacht worden."

Stadsmarinier

Ten slotte vindt ook de stadsmarinier dat er een meer evenwichtige verdeling van voorzieningen in de stad mag komen: "Delfshaven moet hierin ontzien worden. Dit kan door afspraken met elkaar te maken, dat er een verschuiving van voorzieningen komt. Naar rato van inwoners moet er een herverdeling komen. Er moet een natuurlijke afbouw komen. Ook moeten concentratiegebieden worden opgelost. (...) Kleine instellingen mogen ook niet teveel bijdragen aan de onveiligheid in een gebied. Hiervoor zijn scherpe afspraken nodig met voorzieningen, niet alleen de grote, maar ook de kleine

voorzieningen. Wanneer problemen echt uit de hand dreigen te lopen, kan sluiting van een voorziening een uiterste consequentie zijn.”

Actor	Mening over de toekomst
Gemeente Rotterdam	<ul style="list-style-type: none"> - Alle dak- en thuislozen moeten worden opgevangen; - Elke deelgemeente heeft hierin een bepaalde verantwoordelijkheid; - Bij de taakstelling moet wel rekening gehouden worden met de veiligheid en het aantal aanwezige voorzieningen in een gebied;
Deelgemeente Delfshaven	<ul style="list-style-type: none"> - Geen nieuwe voorzieningen in de deelgemeente; - Voor verdere uitbreiding mogelijk is, moet er eerst een verbetering in de kwaliteit van de woonomgeving plaatsvinden;
Delphi Opbouwwerk	<ul style="list-style-type: none"> - Genoeg voorzieningen in Delfshaven; - Er moet geen wildgroei aan convenanten komen;
Politie	<ul style="list-style-type: none"> - Wijken moeten niet overbevolkt raken; - Verhoudingen in de verdeling liggen scheef; - In toekomst moet er een betere verdeling komen, anders wordt de problematiek onbeheersbaar; - Ook de sterke schouders moeten lasten dragen; - Strakkere regeling nodig, met eventueel strengere regels voor cliënten;
Buurtbewoners en ondernemers	<ul style="list-style-type: none"> - Het percentage cliënten ten opzichte van ‘normale’ bewoners moet omlaag; - Er is een stevige basis nodig om veiligheid te kunnen garanderen; - Verzakelijking in de opvang is belangrijk;
Stadsmarinier	<ul style="list-style-type: none"> - Evenwichtige verdeling over de stad; - Herverdeling naar ratio van het aantal inwoners; - Een natuurlijke afbouw binnen concentratiegebieden; - Sluiting als uiterste consequentie bij problemen en overlast.

Figuur 5.2 Actoren over de toekomst van maatschappelijke opvang

H.6 Maatschappelijke opvang nader uitgewerkt

Nu in het voorgaande hoofdstuk de bevindingen gepresenteerd zijn kan in dit hoofdstuk dieper worden ingegaan op de probleemstelling. Het analytisch model zal als instrument dienen om de bevindingen te analyseren. Door middel van de genoemde indicatoren in het derde hoofdstuk zullen de begrippen beleidsevaluatie, leren als gemeenschappelijke beeldvorming, beleidsnetwerk en regievoeren worden toegepast op de opgedane kennis. Allereerst zal de casus Koreenaarstraat geanalyseerd worden, vervolgens de casus van het Leger des Heils en ten slotte zal een confrontatie plaatsvinden en een aantal conclusies getrokken worden uit deze casussen.

6.1 Casus Koreenaarstraat

In het voorgaande hoofdstuk is uitgebreid ingegaan op de komst van de IBW instelling aan de Koreenaarstraat. In de periode tussen de zoektocht naar een optioneel pand tot en met de daadwerkelijke komst van de voorziening in de Koreenaarstraat en het vormen van een convenant en beheerscommissie is heel wat gebeurd. In deze paragraaf zal het proces nog een keer bij langs gelopen worden. Er zal gekeken worden naar beleidsevaluatie, het leeraspect, de rol van een netwerk en de rol die de regisseur hierin neemt.

6.1.1 Casusbeschrijving in hoofdlijnen

Voordat de casus geanalyseerd zal worden aan de hand van de verschillende begrippen met bijbehorende indicatoren zal eerst een korte samenvatting gegeven worden van de uitgebreide casusbeschrijving, zoals deze in het vorige hoofdstuk gepresenteerd is.

Er is heel wat voor nodig geweest om de IBW instelling op de Koreenaarstraat naar behoren te laten functioneren. De gemeente Rotterdam heeft in het beginstadium gezorgd voor een procesbeschrijving, maar deze werd in de praktijk van de Koreenaarstraat niet opgevolgd. Processen, van de zoektocht naar een geschikte locatie tot de exploitatie van het pand, liepen door elkaar. Hierdoor was het proces niet transparant en konden betrokken actoren niet adequaat op de ontwikkelingen reageren.

Nog voordat het pand op de Koreenaarstraat werd aangeschaft was het duidelijk dat er al veel onrust rondom het pand bestond. Er waren al veel opvangvoorzieningen waar moeilijke doelgroepen werden opgevangen en waar regelmatig overlast door veroorzaakt werd. Daarnaast waren er veel koffieshops en cafés in de directe omgeving en was het onderhoud in de straat slecht. Het was geen fijne buurt om te wonen en het zou er niet aangenamer op worden wanneer er verslaafde ex-prostituees opgevangen zouden worden. Er was een actiegroep van buurtbewoners en ondernemers actief die de gemeente wees op andere beschikbare panden, zodat er geen opvangvoorziening in een concentratiegebied zou worden geopend. Deze adviezen werden echter in de wind geslagen.

Na de aanschaf van het pand was er een lange renovatieperiode nodig. Nadat het pand geschikt was voor opening, bleken er nog maar weinig geschikte personen te zijn voor de opvang, er was een inschattingfout gemaakt. Nadat het idee om dan maar mannen op te vangen was verworpen werden er alsnog vrouwen opgevangen.

In de politiek was er geen draagvlak voor het openen van een nieuwe voorziening, omdat er al veel voorzieningen gevestigd waren binnen het gebied.

De informatieverstrekking rondom de komst en opening van de voorziening verliep slecht. De media kenden voornamelijk negatieve berichtgeving en de officiële organen verstrekten vaak verkeerde informatie. Dit is zowel een fout van de deelgemeente als van Bouman GGZ geweest.

Ten slotte verliep ook de komst van het convenant en het opstarten van de beheerscommissie moeizaam. Het convenant kende veel partijen met allemaal een eigen mening. Door deze verschillende meningen duurde het erg lang voor een definitief convenant opgesteld was en de verschillende partijen konden, door de botsende meningen, ook niet met elkaar om één tafel zitten, omdat dat teveel moeilijkheden zou

opleveren. Het proces verliep zelfs zo moeizaam dat buurtbewoners en ondernemers tijdelijk uit het onderhandelingsproces gestapt zijn.

Ook het functioneren van de beheerscommissie was niet direct vlekkeloos. Er was veel overlast vanuit de voorzieningen en deze overlast werd niet of veel te laat aangepakt. Daarnaast probeerden sommige partijen onder de gemaakte afspraken uit te komen. Pas na verloop van tijd werden de problemen opgelost en werd het bestaan van de beheerscommissie als een pluspunt gezien in plaats van een minpunt.

6.1.2 Beleidsvaluatie

Binnen de culturele benadering van beleidsvaluatie staan twee indicatoren centraal, namelijk de aanwezigheid van draagvlak en de aanwezigheid van een gemeenschappelijk beeld. Beide indicatoren zullen besproken worden, waarna dit nog gekoppeld zal worden.

Aanwezigheid draagvlak

De aanwezigheid van draagvlak kan bekeken worden door de overtuiging van verschillende betrokken actoren over het nut en de noodzaak van een bepaalde aanpak.

Wanneer naar buurtbewoners en ondernemers gekeken wordt kan gezegd worden dat zij tegen de komst van een voorziening waren. Ze zagen het belang van opvang voor ex-prostituees van de Keileweg wel in, maar waren het er niet mee eens dat dit in hun omgeving moest gebeuren. Er was al veel opvang in de wijk en daar kwam ook al genoeg overlast bij kijken. Ook de politie en de stadsmarinier waren tegen de komst van een nieuwe voorziening. De politie had al genoeg problemen op te lossen in de wijk en stond aan de kant van de burgers en ondernemers. De stadsmarinier deelde deze mening. Binnen het Nieuwe Westen en voornamelijk de buurt rondom de Koreenaarstraat was al veel opvang en overlast. Daarbij kwam dat er verschillende beloftes gedaan waren aan buurtbewoners en ondernemers, maar dat deze niet werd nagekomen. Hierdoor ontbrak het aan draagvlak bij zowel buurtbewoners en ondernemers als bij de politie en de stadsmarinier.

De deelgemeente kon niet makkelijk een standpunt innemen. Aan de ene kant wilde de deelgemeente luisteren naar de inwoners van de wijk, aan de andere kant trok de gemeente Rotterdam, die boven de deelgemeente staat. Ook voelde de deelgemeente de maatschappelijke plicht om de voorziening te openen. De deelgemeente zag wel degelijk het nut en de noodzaak van opvang en wilde hier ook aan meewerken, maar was vertwijfeld over de plek waar de voorziening moest komen.

De politiek in Delfshaven was duidelijk tegen de komst van een voorziening. Het nut en de noodzaak van opvang waren wel duidelijk, maar dit paste niet meer binnen de deelgemeente. Er waren genoeg voorzieningen en de deelgemeente droeg haar steentje al voldoende bij wanneer het ging om maatschappelijke opvang.

Bouman GGZ ten slotte was wel sterk overtuigd van het nut en de noodzaak van de komst van de voorziening. Daarnaast was de organisatie er sterk van overtuigd dat er een relatief lichte doelgroep zou komen, zodat er geen overlast zou worden veroorzaakt. Daardoor zag de voorziening het niet als een probleem om zich te vestigen in de Koreenaarstraat.

Actor	Wel/geen draagvlak
Buurtbewoners en ondernemers	Opvang vast wel noodzakelijk, maar niet in hun wijk/omgeving
Politie	Nieuwe Westen is al probleemgebied. Geen opvang in de Koreenaarstraat openen
Stadsmarinier	Er zijn beloften gedaan, daarom geen opvang openen in Koreenaarstraat
Deelgemeente	Opvang noodzakelijk. Alle plaatsen hebben wel wat en er moet ergens opvang komen, dus Koreenaarstraat is geschikt
Politiek	Geen opvang meer in Delfshaven, deelgemeente heeft steentje wel bijgedragen
Bouman GGZ	Bewoonsters zullen niet voor overlast zorgen, dus de opvang kan best in de Koreenaarstraat

Tabel 6.1 Draagvlak Koreenaarstraat

Aanwezigheid gemeenschappelijk beeld

Een tweede belangrijke indicator bij de culturele benadering van beleidsevaluatie is de aanwezigheid van een gemeenschappelijke beeld. Om dit te meten zal gekeken worden of partijen zich samen willen inzetten voor de realisatie van doeleinden en of er een gedeeld beeld van de werkelijkheid is.

Bij de voorgaande indicator is al te zien dat het grootste deel van de betrokkenen niet overtuigd was van het nut en de noodzaak van de komst van de voorziening in de wijk rondom de Korenaarstraat. Dit speelt door in de aanwezigheid van het gemeenschappelijk beeld.

Bij het opstellen van het convenant is er op een zeer omslachtige manier te werk gegaan. Niet omdat dit de beste manier van werken was, maar om confrontaties te vermijden. Verschillende actoren lagen zo erg uit elkaar dat het onmogelijk was om samen een goed convenant op te stellen. De doelen van buurtbewoners en ondernemers waren bijvoorbeeld heel anders dan de doelen van Bouman GGZ en dit was niet te overbruggen wanneer men bij elkaar kwam.

Buurtbewoners en ondernemers zagen het liefst helemaal geen voorziening en als deze er wel kwam, mocht er geen overlast zijn. Bouman GGZ keek vanuit het zorgperspectief en zag geen probleem bij de komst van een voorziening.

Het uiteindelijke doel was het goed functioneren van een voorziening, hier zou iedereen het meest bij gebaat zijn, maar door de afwezigheid van draagvlak en de vele verschillende meningen, wilde men niet samen toewerken naar dit doel.

Wanneer weer gekeken wordt naar het opstellen van het convenant is te zeggen dat het ontbrak aan een gemeenschappelijk beeld van de werkelijkheid. Het convenant moest al worden opgesteld door de verschillende partijen te splitsen, maar zelfs toen ging het opstellen nog moeizaam. Eerst kregen buurtbewoners en ondernemers de mogelijkheid om hun punten in het convenant te verwerken, vervolgens konden andere partijen hierop reageren. Door de wijzigingen die andere betrokkenen hadden aangebracht gingen belangrijke punten van buurtbewoners en ondernemers verloren, die ze weer terug wilden hebben. Uiteindelijk moest het concept convenant heen en weer tussen verschillende partijen en werd er elke keer weer iets gewijzigd, waar de andere partij niet tevreden over was. Hieruit is goed zichtbaar dat er geen gemeenschappelijk beeld van de werkelijkheid was.

Beleidsvaluatie

Wanneer de twee indicatoren bij elkaar genomen worden valt te zetten dat er afwezigheid van draagvlak is en dat er geen gemeenschappelijk beeld van de werkelijkheid is. De betrokken partijen zijn niet allemaal overtuigd van de nut en de noodzaak van een bepaalde aanpak, partijen willen zich niet samen inzetten voor de realisatie van doeleinden en er is geen gedeeld beeld van de werkelijkheid.

In het derde hoofdstuk is beschreven wat de culturele benadering van beleidsevaluatie zegt over beleid: "beleid is succesvol wanneer er een gemeenschappelijk beeld ontstaan is van het nut en de noodzaak van een bepaalde aanpak. Betrokken partijen moeten zich samen kunnen en willen inzetten voor de realisatie van doeleinden. Het draagvlak (...) gaat om een gedeeld beeld van de werkelijkheid. Wanneer dit gemeenschappelijke beeld ontstaan en bewaard blijft, kan gesproken worden van succesvol beleid."²

Er kan dus gezegd worden dat de komst van de voorziening op de Korenaarstraat niet goed verlopen is. Er is geen gemeenschappelijk beeld van het nut en de noodzaak ontwikkeld, daardoor ontbrak het aan de wil om inzet te tonen voor de realisatie van doeleinden en kwam er geen gedeeld beeld van de werkelijkheid.

6.1.3 Leren als gemeenschappelijke beeldvorming

Het leren als gemeenschappelijke beeldvorming kent twee belangrijke aspecten, namelijk het belang van interactie en het leren als sociale activiteit.

Deze beide aspecten zullen worden getoetst bij de casus van de Korenaarstraat.

² Uit paragraaf 3.2.2

Interactie

De interactie is te meten door te kijken of men elkaar weet te vinden binnen het beleidsveld en of men elkaar ook begrijpt.

Uit de interviews met verschillende respondenten is gevraagd naar positieve en negatieve punten over maatschappelijke opvang, met name over de komst van de voorziening in de Koreenaarstraat. Daarnaast is ook gevraagd hoe verschillende actoren elkaar zien. Uit deze interviews blijkt dat men over het algemeen wel op de hoogte is van wat er goed en niet goed zit en dat men wel weet te beschrijven wat de rol van de ander is, maar dat deze beweringen lang niet altijd overeenkomen.

Burgers en ondernemers maken in hun directe omgeving problemen mee of worden geconfronteerd met overlast, dit is echter niet altijd bekend bij de officiële instanties. Daarnaast is niet voor alle betrokkenen het probleem hetzelfde. Wanneer burgers en ondernemers gevraagd wordt hoe zij het opvanghuis in de Koreenaarstraat zien, zal het antwoord zijn dat de overlast veroorzaakt, dat de voorziening er nooit had mogen komen of dat het proces rondom de komst chaotisch en slordig is verlopen. Als aan Bouman GGZ dezelfde vraag gesteld wordt is het een plek om ex-prostituees op te vangen en van hun verslaving af te helpen. De voorziening wil dat de overlast beperkt wordt en dat cliënten en buurtbewoners onbezorgd in dezelfde omgeving kunnen wonen, maar het is niet hun belangrijkste punt.

Wanneer deze vergelijking wordt doorgetrokken is te zeggen dat men elkaar niet begrijpt. De gemeenschappelijke taal ontbreekt, waardoor bij de ene betrokkene de focus ergens anders ligt dan bij de andere betrokkene.

Doordat men elkaar niet begrijpt en hier veelal niet van op de hoogte is, weet men elkaar ook niet te vinden. Overlast die buurtbewoners ervaren wordt bijvoorbeeld niet altijd doorspeeld. Allereerst omdat ze niet weten waar ze het moeten melden; moet dit direct bij de Bouman GGZ of bij de politie? Maar ook omdat men er niet van overtuigd is dat het direct wordt aangepakt; men begrijpt elkaar niet en daardoor zal voor de één overlast een ander niveau hebben dan voor de ander.

Leren als sociale activiteit

Binnen de gemeenschappelijke beeldvorming is ook leren als sociale activiteit van belang. Men moet van elkaar willen leren en niet alleen gericht zijn op eigen belangen.

Bij de komst van de voorziening aan de Koreenaarstraat is een hoop fout gegaan. Voor de voorziening haar deuren kon openen, het convenant ondertekend kon worden en de beheerscommissie kon gaan draaien, zijn er jaren van frustraties en fouten voorbij gegaan. Verschillende actoren waren vooral gericht op hun eigen belang; buurtbewoners en ondernemers wilden niet dat er een voorziening, de gemeente Rotterdam stond erop dat er wel een voorziening kwam, de deelgemeente wilde bemiddelen en faalde hierin et cetera.

In plaats van samen te werken was het juist ieder voor zich en werd er niet naar elkaar gekeken en geluisterd. Dit zorgde ervoor dat men niet open stond voor kennis van elkaar, er werd niet geleerd van verschillende professionals of buurtbewoners die binnen het gebied woonden.

Wanneer buurtbewoners en ondernemers meer de kans hadden gekregen om hun verhaal te doen en de dagelijkse situatie rondom de Koreenaarstraat te schetsen was het pand in de Koreenaarstraat wellicht niet gekozen. Als de politie, de deelgemeente of Bouman GGZ op een beter manier voorlichting had gegeven of informatie verstrekt had, was de weerstand misschien minder groot geweest. Openheid naar elkaar is erg belangrijk en daar ontbrak het aan bij de komst van de voorziening.

Doordat men voornamelijk gericht was op eigen belangen en hier zo op gefocust was, stond men niet open voor elkaar en was er geen bereidheid van elkaar te leren.

Leren als gemeenschappelijke beeldvorming

Het leren als gemeenschappelijke beeldvorming is bij de komst van de voorziening aan de Koreenaarstraat niet van de grond gekomen. De interactie ontbrak doordat men elkaar niet begrijpt en daardoor elkaar ook niet opzocht en/of wist te vinden. Doordat de mening van anderen niet gehoord en genegeerd werden, begreep men elkaar niet.

In hoofdstuk 3 wordt gezegd over leren als gemeenschappelijke beeldvorming: "Partijen zijn gezamenlijk in staat een taal te ontwikkelen, waardoor ze elkaar begrijpen en elkaar verder kunnen helpen. Door de gemeenschappelijke taal die ontwikkeld wordt kunnen verschillende betekenissen die actoren aan een bepaald verschijnsel geven, gekoppeld worden. Hierdoor ontstaat een gemeenschappelijk betekenis of werkelijkheid. (...) Het voordeel van samen leren is dat elke actor zijn eigen ervaring en achtergrond heeft en omdat ieder zijn eigen manier heeft om naar verschijnselen te kijken en daardoor ook met verschillende inzichten kan komen."³

Doordat het leren als gemeenschappelijke beeldvorming bij de komst van de voorziening van de Korenaarstraat niet van de grond kwam, is het niet mogelijk om van elkaar te leren. Actoren kijken alleen op hun eigen manier naar verschijnselen en zullen alleen met de eigen inzichten komen. De inzichten van andere betrokkenen zullen niet tot hen doordringen en daardoor kan er niets mee gedaan worden. Op deze manier is het dus niet mogelijk om verder te komen met elkaar en winst te halen uit de kennis van anderen.

6.1.4 Beleidsnetwerk

Wanneer gekeken wordt naar het beleidsnetwerk zijn er twee indicatoren centraal gesteld, namelijk de verdeling van informatie en de verbondenheid tussen actoren. Deze twee indicatoren zullen eerst los besproken worden, waarna het begrip beleidsnetwerk bekeken zal worden.

Verdeling informatie

Bij de verdeling van informatie is het van belang dat actoren beschikken over dezelfde, relevante informatie en dat actoren relevante informatie die zij hebben ook doorspelen.

In de casus van de Korenaarstraat is dit niet altijd het geval geweest.

Als eerste negatieve punt is in het vorige hoofdstuk opgemerkt dat de communicatie ronduit slecht was. De communicatie kwam erg laat op gang, er werd vooral door middel van media gecommuniceerd en wanneer professionals informatie doorspeelde was dit niet altijd de goede informatie.

Zo beweerde Bouman GGZ in eerste instantie dat er vrouwen opgevangen zouden worden die al helemaal van hun verslaving af waren en weer terug in de samenleving moesten komen. Dit was echter helemaal niet waar, de vrouwen waren wel voor een deel afgekickt, maar niet helemaal, de kans was zelfs klein dat ze ooit helemaal van hun verslaving af zouden komen.

Daarnaast heeft de instelling gezegd dat er geen last van overlast zou zijn. De vrouwen zouden overdag aan het werk zijn of een andere dagbesteding hebben en 's avonds zouden ze na het eten niet meer de straat op gaan. Deze twee dingen bleken ook niet te kloppen. Het grootste deel van de vrouwen had geen werk en slechts een dagbesteding van een paar uur, de rest van de dag brachten de vrouwen vaak op straat door. Daarnaast is het een vrijwillige opvanginstelling en mogen vrouwen 's avonds gewoon de straat nog op en kunnen ze niet binnengelaten worden.

Ook de gemeente Rotterdam heeft zich wel eens schuldig gemaakt aan het te laat verstrekken van informatie, bijvoorbeeld bij de aanschaf van het pand.

Over de verdeling van informatie kan daarom gezegd worden dat deze niet altijd goed was. Actoren beschikten niet altijd over dezelfde informatie (de aanschaf van het pand, de zwaarte van de doelgroep die opgevangen zou worden) en informatie die verstrekt werd klopte niet altijd, waardoor een verkeerd beeld ontstond.

Verbondenheid tussen actoren

Bij de verbondenheid tussen actoren is het van belang om te meten of actoren zich kunnen vinden in de doeleinden van elkaar.

Bij de komst van de voorziening in de Korenaarstraat hebben we gezien dat buurtbewoners en ondernemers er de duidelijke mening op na hielden dat er geen

³ Uit paragraaf 3.3.2

voorziening moest komen. Er zou overlast veroorzaakt worden en dat tolereren zij niet in hun woonomgeving, omdat er al voldoende overlast is.

Buurtbewoners en ondernemers worden echter buiten het netwerk om gezien, omdat zij geen professionals zijn en op die manier niet mee hoeven te werken naar het goed functioneren van de voorziening.

Wanneer de professionals bekeken worden is te zien dat ook hier niet altijd sprake is van overeenstemming in doeleinden. Ook kunnen actoren zich niet altijd in elkaars actoren vinden. In het voorgaande hoofdstuk zijn interviews met verschillende respondenten naar voren gehaald. Hier is te zien dat de politie het niet eens was met de manier waarop Bouman GGZ te werk ging. Er is verkeerde informatie verstrekt, de instelling focuste teveel op het zorgperspectief en niet op de te verwachten overlast en andere omstandigheden werden over het hoofd gezien.

De stadsmarinier was ontevreden over de manier van werken door de deelgemeente en de gemeente Rotterdam. Zij hebben geen transparantie getoond en hebben op een verkeerde manier informatie verstrekt. Hierdoor zijn buurtbewoners en ondernemers teveel aan hun lot overgelaten, dom gehouden en hebben buurtbewoners en ondernemers een verkeerd beeld gekregen.

De deelgemeente was het op haar beurt weer niet eens met de manier waarop de gemeente Rotterdam te werk is gegaan. Terwijl de deelgemeente nog bezig was met een zoektocht naar panden, de afweging nog moest maken en de politieke vertegenwoordigers nog moest overtuigen, heeft de gemeente al een pand aangeschaft en was er geen discussie meer mogelijk.

De gemeente Rotterdam heeft als antwoord daarop weer het ongenoegen getoond dat buurtbewoners en ondernemers teveel betrokken worden binnen het hele proces. Er mag best naar ze geluisterd worden, maar ze zullen het er nooit mee eens zijn en dit moet dan ook niet worden nagestreefd.

Hieruit valt dus op te merken dat actoren zich niet kunnen vinden in de doeleinden van elkaar. De globale doelen komen soms wel overeen, zo ziet de deelgemeente wel het belang in van de komst van een voorziening en wil ze dit ook realiseren. Maar de manier waarop actoren tot die doelen willen komen botsen vaak. Hierdoor ontstaat er geen verbondenheid tussen actoren.

Ook kunnen sommige actoren zich totaal niet vinden in de doelen van andere actoren, waardoor de verbondenheid helemaal achterwege blijft.

Beleidsnetwerk

Het beleidsnetwerk functioneerde niet goed bij de komst van de voorziening van de Korenaarstraat.

De kennis en verspreiding van informatie was niet goed. Niet alle actoren beschikten over de goede informatie en wanneer informatie werd doorgespeeld was deze niet altijd goed.

Daarnaast was er ook weinig verbondenheid tussen actoren. Doelen kwamen soms gedeeltelijk overeen, maar de manier waarop doelen benaderd werden niet.

In het derde hoofdstuk is naar voren gekomen dat beleid alleen slaagt wanneer het beleid gesteund wordt door een netwerk⁴.

Wanneer dit netwerk niet functioneert, zoals in dit geval, is de kans ook een stuk kleiner dat het beleid slaagt. En dit is ook te zien aan de komst van de voorziening. Er is heel veel misgegaan bij de komst van de voorziening, mede doordat dit niet gesteund werd door een netwerk.

6.1.5 Regie

Het laatste begrip dat hier aan de orde zal komen is het begrip regievoeren. Allereerst zal er gekeken worden of er bij de casus Korenaarstraat daadwerkelijke een regievoerder aanwezig was. Als dit het geval is, zal het voeren van een eigen script en het doorzettingsvermogen genoemd worden.

⁴ Uit paragraaf 3.4.1

Aanwezigheid regievoerder

Een regievoerder is iemand die toeziet op de naleving van afspraken en iemand die toewerkt naar een beoogd resultaat.

Het is lastig te bepalen of er bij de komst van de voorziening een regisseur aanwezig was. Vanuit de deelgemeente is er één persoon geweest die zich continue bezighield met de Korenaarstraat. Ze was een aanspreekpunt voor buurtbewoners en ondernemers, ze onderhield contact met Bouman GGZ en de politie, organiseerde bijeenkomsten en was de schakel tussen buurtbewoners en ondernemers en de andere actoren bij het vormen van het convenant.

Wat dat betreft kan ze, namens de deelgemeente, gezien worden als de actor die toewerkt naar een beoogd resultaat en daarin andere actoren probeert mee te nemen.

De naleving van afspraken is moeilijker te meten. Rondom de komst van de voorziening waren er nog geen afspraken gemaakt die nagekomen moesten worden. Wel probeerde de deelgemeente, nadat in het beginstadium een hoop fout was gegaan, de fouten goed te maken door betere informatieverstrekking en ook goede informatieverstrekking van andere actoren te verwachten.

De deelgemeente kan in dit geheel dus gezien worden als de regievoerder en de procesbegeleider.

Eigen script

Het eerste punt waarop gelet moet worden bij de regisseur van een proces, is of er een eigen script aanwezig is. Kan de deelgemeente werken aan haar eigen plannen, zonder dat dit verstoort wordt?

Allereerst moet hier genoemd worden dat de deelgemeente onder de gemeente staat. De deelgemeente is voor een deel wel autonoom, maar wanneer er plaatselijk beleid gevoerd wordt en/of de deelgemeente taken opgelegd krijgt, moeten deze ook worden nageleefd.

Daarnaast blijkt dat andere betrokken actoren ook hun eigen doelen er op nahouden. Bouman GGZ wil bijvoorbeeld haar cliënten opvangen, ook als dit voor overlast zorgt. Toen bleek dat er eigenlijk geen goede doelgroep meer beschikbaar was voor de Korenaarstraat, zijn er vrouwen opgevangen die nog lang niet van hun verslaving afwaren en die voor meer problematiek zouden zorgen. Toch heeft de instelling volhardt in deze opvang, ondanks tegenwerpingen van de deelgemeente en andere betrokken actoren.

Er kan hieruit opgemaakt worden dat de deelgemeente niet over een eigen script beschikt, omdat enerzijds de gemeente Rotterdam boven de deelgemeente staat en de deelgemeente kan sturen wanneer dat nodig is voor hun plannen, anderzijds zijn er actoren die er hun eigen script op na houden en dit ook volgen, ook wanneer het in botsing komt met het algemene script.

Doorzettingsvermogen

Of de regisseur doorzettingsvermogen heeft, wordt gemeten door te kijken of de deelgemeente in staat is om afspraken af te dwingen of niet. Kan de deelgemeente haar eigen wil of het algemeen belang afdwingen bij andere actoren?

Bij de komst van de voorziening in de Korenaarstraat probeerde de deelgemeente te bemiddelen tussen verschillende partijen. Dit was lastig, omdat de gemeente Rotterdam boven de rest stond en haar mening door kon drukken. Andere betrokkenen waren zo verbolgen over de gang van zaken, dat medewerking lastig te bereiken was.

De deelgemeente wilde zelf wel opvang, maar liever niet in de Korenaarstraat. Daarnaast wilde de deelgemeente de zoektocht uitbreiden, zodat misschien andere panden naar voren kwamen. Hier was echter niet de mogelijkheid toe, omdat een pand al was aangeschaft.

Daarnaast wilde de deelgemeente geen overlast rondom de voorziening, de instelling moest hieraan meewerken en de overlast direct aanpakken. Dit bleek in de praktijk niet zo te werken; er was wel overlast en soms duurde het lang voor deze overlast werd aangepakt.

De deelgemeente had dus niet het doorzettingsvermogen om bepaalde doelen of punten gerealiseerd te krijgen.

Regievoeren

Uit het bovenstaande is af te leiden dat de deelgemeente niet kan beschikken over een eigen script en dat er geen doorzettingsvermogen is.

Wanneer dit wordt toegepast op het derde hoofdstuk, valt te zeggen dat de deelgemeente een faciliterende regisseur is. Bij de faciliterende regisseur staat het eigen script niet voorop, maar worden andere partijen geholpen met hun eigen script. Doordat er geen doorzettingsvermogen is, voert de regisseur regie uit naam van andere partijen. Hij kan hierbij woordvoerder, organisator en/of coördinator zijn.⁵

6.2 Leger des Heils

In deze tweede paragraaf zal de casus van het Leger des Heils centraal staan. Allereerst zal weer een korte samenvatting gegeven worden van het verloop van de casus. Vervolgens zal de casus, door middel van de gebruikte begrippen, van verschillende kanten bestudeerd en geanalyseerd worden.

6.2.1 Casusbeschrijving in hoofdlijnen

Het Leger des Heils wil een pand op de Mathenesserweg, wat al in het bezit van het Leger is, heropenen en een andere doelgroep dan voorheen opvangen. Vroeger was het een 'Blijf van mijn lijf' huis voor vrouwen en kinderen, nu zouden er (probleem)jongeren opgevangen moeten worden.

Het pand bestaat in werkelijkheid uit twee panden, één met een zorgbestemming en één met een woonbestemming. Doordat de tussenmuur weggehaald is werd het hele pand als zorgvoorziening gebruikt. Buurtbewoners en ondernemers zijn per brief op de hoogte gebracht dat het pand geopend zou worden, dat een nieuwe doelgroep gevestigd zou worden en dat de woonbestemming veranderd zou worden in een zorgbestemming.

Buurtbewoners en ondernemers waren het niet eens met deze wijziging en de opvang van een nieuwe doelgroep. Er werd ingesproken op een deelraadvergadering waarin het bezwaar kenbaar gemaakt werd. Het was echter te laat, want de vergunning zou al verleend worden. De communicatie was dus te laat op gang gebracht zodat niet alle partijen in staat waren hun mening te laten horen.

Niet alleen burgers waren het oneens met de komst van de voorziening, maar ook politie en andere zorginstellingen hebben laten weten het oneens te zijn met de komst van de voorziening.

Redenen dat partijen het er niet mee eens waren is dat het pand al meer dan zes jaar leegstaat en dat het daardoor feitelijk om een nieuwe voorziening gaat die geopend wordt. Daarnaast bevindt het pand zich binnen het concentratiegebied in het Nieuwe Westen.

Ondanks de protesten hebben de deelgemeente en het Leger het plan toch doorgezet en werd een vergunning verleend. De voorwaarde daarbij was wel dat er een convenant zou komen en een beheerscommissie zou worden opgezet. De opstart hiervan verloopt echter moeilijk doordat het Leger des Heils lang op zich laat wachten en andere prioriteiten blijkt te hebben. Daarnaast bleek dat voor de beheerscommissie niet veel animo was vanuit buurtbewoners en ondernemers, ze hebben geen zin in nog een commissie waarin ze plaats moeten nemen.

6.2.2 Beleidsevaluatie

Bij de beleidsevaluatie zal weer allereerst gekeken worden naar de aanwezigheid van draagvlak en vervolgens naar de aanwezigheid van een gemeenschappelijk beeld.

⁵ Uit paragraaf 3.4.3

Aanwezigheid draagvlak

Bij de aanwezigheid van draagvlak wordt gekeken of men van het nut en de noodzaak van een bepaalde aanpak, in dit geval de komst van een voorziening, overtuigd is.

Het is erg duidelijk dat men hier niet van overtuigd is. Het Leger des Heils heeft in het verleden aangegeven het pand opnieuw in gebruik te willen nemen. Er zijn echter zes jaar overheen gegaan voordat het Leger met een nieuwe doelgroep kwam aanzetten. Veel buurtbewoners en ondernemers hebben niet eens meegemaakt dat er opvang in het pand was en zullen de opvang van de jongeren dan ook ervaren als de komst van een nieuwe voorziening.

Daarnaast krijgt de helft van het pand een andere bestemming, het verschuift namelijk van een woonbestemming naar een zorgbestemming. Daarmee komt er feitelijk ook één voorziening bij, terwijl de toezegging gedaan was dat dit niet meer zou gebeuren.

Verschillende actoren hebben, al voor de vergunningverlening, aangegeven het hier niet mee eens te zijn.

Er kan dus gesteld worden dat de aanwezigheid van draagvlak voor de komst van een voorziening ontbreekt.

Aanwezigheid gemeenschappelijk beeld

Doordat er geen draagvlak was voor de komst van de voorziening, wilde men zich ook niet samen inzetten om doelstellingen te bereiken. Het doel van het Leger des Heils was om de jongeren zo snel mogelijk over te plaatsen en de voorziening te laten draaien. Op datzelfde tijdstip was het doel van de buurtbewoners en ondernemers om de komst van de voorziening tegen te houden.

Dat er geen gedeeld beeld van de werkelijkheid was, werkte daar niet aan mee. De deelgemeente zag het niet als een probleem om de bestemming van het pand te veranderen in een zorgbestemming, terwijl dat voor buurtbewoners en ondernemers juist een heel groot punt was en ze het er niet mee eens waren.

Het Leger des Heils zag het niet als een probleem om twintig jongeren op te vangen ten opzichte van de zestig vrouwen die in het verleden werden opgevangen. De buurtbewoners en ondernemers zagen dit wel als een probleem, omdat het pand al zes jaar leegstond voelde het alsof er een nieuwe voorziening bij zou komen.

Het ontbrak dus aan inzet om doelen te bereiken, doordat doelen niet in overeenstemming waren en er was geen gedeeld beeld van de werkelijkheid.

Beleidsevaluatie

Ook in het geval van het Leger des Heils kan opgemaakt worden dat het niet mogelijk is het beleidsproces succesvol te laten verlopen, omdat er geen gemeenschappelijk beeld aanwezig is en omdat het ontbrak aan draagvlak.

Hierdoor waren partijen verdeeld en kon er geen goede uitvoer van beleid plaatsvinden.

6.2.3 Leren als gemeenschappelijke beeldvorming

Binnen het leren als gemeenschappelijke beeldvorming zijn twee indicatoren van belang. Allereerst is de interactie van belang en daarnaast is het leren als sociale activiteit van belang. Beide indicatoren zullen afzonderlijk naar voren komen, waarna ze gebundeld iets zullen zeggen over het leren als gemeenschappelijke beeldvorming.

Interactie

Het is belangrijk te kijken of men elkaar weet te vinden en of men elkaar begrijpt.

Bij de komst van de voorziening is al meteen zichtbaar dat het grootste deel van de betrokkenen het niet eens is met de komst van de voorziening. Daarnaast is het niet duidelijk of er gesproken moet worden over de komst van een nieuwe voorziening of dat een oude voorziening heropend wordt.

Buurtbewoners worden laat geïnformeerd, waardoor er niet meer de mogelijkheid was bezwaar kenbaar te maken.

Ook andere actoren hebben laten weten het niet verstandig te vinden als er een nieuwe voorziening zou komen, ook zij waren echter pas laat op de hoogte van het feit dat de voorziening geopend zou worden.

Actoren kunnen elkaar dus wel vinden, maar te laat om er nog wat mee te kunnen. Belangrijke beslissingen zijn al genomen, voordat de mogelijkheid er was te reageren op het voorstel.

Daarnaast bestaat er ook geen gemeenschappelijke taal. Zoals al gezegd bestaan er verschillende opvattingen over het al dan niet openen van een 'nieuwe' voorziening. Niet alleen krijgt een deel van het pand aan bestemmingswijziging, maar daarnaast wordt een heel nieuwe doelgroep opgevangen en is de oude doelgroep al meer dan zes jaar weg uit het pand.

Leren als sociale activiteit

Het Leger des Heils heeft bij de komst van de voorziening maar één doel voor ogen en dat is de opening van het pand aan de Mathenesserlaan. Buurtbewoners en ondernemers zijn hiertegen, omdat ze geen voorzieningen meer willen, de doelgroep doet hierbij niet ter zake. De deelgemeente heeft besloten wél de voorziening te laten openen en een vergunning te verstrekken.

Men is in het geheel dus alleen gericht op eigen belangen en heeft geen oog voor de andere belangen. Daarnaast is men niet bereid van elkaar te leren. Doordat doelen zover uit elkaar liggen, is er geen reden om van elkaar te willen leren.

Leren als gemeenschappelijke beeldvorming

Het ontbreekt bij het Leger des Heils dus zowel aan interactie als aan het leren als sociale activiteit. Daarmee kan gezegd worden dat er geen leren als gemeenschappelijke beeldvorming plaatsvindt. Actoren kijken hierdoor dus alleen op de eigen manier naar inzichten en zullen niet nieuwe kennis kunnen opdoen door inzichten van anderen.

6.2.4 Beleidsnetwerk

Het beleidsnetwerk kent verschillende kenmerken. Twee van deze kenmerken zijn de verdeling van informatie en de verbondenheid tussen actoren.

Verdeling informatie

De informatieverstrekking tussen verloopt niet geheel soepel. Buurtbewoners en ondernemers zijn door middel van een brief op de hoogte gesteld van de komst van de voorziening. Deze brief is te laat rond gestuurd, waardoor bezwaar inbrengen niet meer mogelijk was.

Daarnaast zijn andere actoren ook te laat op de hoogte gebracht van de komst van de voorziening, waardoor ze er niet op konden reageren.

De deelgemeente wil een convenant opstellen met het Leger des Heils, maar door het uitblijven van reactie en actie door het Leger is dit niet mogelijk. Ook hierin wordt dus tekortgeschoten bij het verstrekken van informatie.

Er kan hieruit opgemaakt worden dat relevante informatie niet bekend is bij alle betrokken actoren. Daarnaast is de informatieverstrekking ook niet goed.

Verbondenheid tussen actoren

Zoals al eerder is opgemerkt, liggen de doelen van actoren ver uit elkaar. Het Leger des Heils wil de deuren zo snel mogelijk openen, de deelgemeente wil eerste en stevig convenant opstellen en daar verschillende actoren bij betrekken, politie, bewonersorganisaties en de stadsmarinier zijn helemaal niet blij bij de komst van de voorziening en plaatsen hun vraagtekens.

Er groeit dus geen verbondenheid tussen actoren, omdat de doeleinden ver uit elkaar liggen.

Beleidsnetwerk

De kans dat het beleid slaagt en in dit geval de voorziening haar deuren kan openen zonder dat hierbij overlast verwacht kan worden en zonder ontevredenheid van betrokkenen is erg klein.

De informatieverstrekking is slecht, doordat informatie laat verspreid wordt en doordat informatie niet altijd duidelijk is.

Daarnaast liggen doelen van betrokken actoren uit elkaar, waardoor er geen verbondenheid ontstaat.

Doordat verbondenheid tussen actoren en de verdeling van informatie twee belangrijke kenmerken van een netwerk zijn en allebei ontbreken is het een stuk moeilijker om beleid te laten slagen.

6.2.5 Regie

Bij het regievoeren zal allereerst weer gekeken worden naar de aanwezigheid van een regievoerder of procesbegeleider. Wanneer dit duidelijk is, zal dieper worden ingegaan op de aanwezigheid van een eigen script en de doorzettingskracht.

Aanwezigheid regievoerder

Allereerst moet gekeken worden of er bij de komst van het Leger des Heils een regievoerder aanwezig is.

De deelgemeente onderhoudt de contacten met het Leger des Heils. Daarnaast heeft de deelgemeente ervoor gezorgd dat een informatiebrief rond werd gestuurd in de buurt en ook dat buurtbewoners en ondernemers gevraagd werden plaats te nemen in een te vormen beheerscommissie. Daarnaast onderhoudt de deelgemeente contacten met het Leger des Heils over het te vormen convenant en dringt het ook aan op een snel proces hierin.

De deelgemeente kan dus al regievoerder gezien worden, omdat het toewerkt naar een beoogd resultaat, daarnaast wil de regievoerder ook toezien op het naleven van afspraken. Deze afspraken zijn er nog niet, maar de deelgemeente wil deze wel formeel vastleggen en zit hier dan ook achteraan.

Aanwezigheid eigen script

Nu duidelijk is dat de deelgemeente regievoerder is in het geheel, kan gekeken worden of de deelgemeente de beschikking heeft over een eigen script.

In de contacten die de deelgemeente heeft met het Leger des Heils over het te vormen convenant, is het het Leger dat moeizaam te bereiken is. Het convenant ligt bij de advocaat en die moet er naar kijken, het Leger heeft andere zaken te regelen die voorrang hebben en het convenant komt wel. Het Leger des Heils heeft aangegeven het belangrijk te vinden een convenant op te stellen, maar laat wel merken dat het op de tijd gebeurt die zij bepalen. De deelgemeente kan hierbij dus niet haar eigen script volgen. De deelgemeente wil namelijk voor de opening van de voorziening het convenant opgesteld en ondertekend hebben. Verschillende partijen moeten inzage hebben, voordat ondertekening mogelijk is. Doordat het Leger des Heils er ruimschoots de tijd voor neemt, is het voor de deelgemeente niet mogelijk dit script te volgen en moeten ze zich aanpassen aan andere partijen.

Aanwezigheid doorzettingsvermogen

Een vervolg op het bovenstaande verhaal kan gegeven worden wanneer het gaat om het doorzettingsvermogen van de deelgemeente. De deelgemeente heeft duidelijk aangegeven voor de opening van de instelling het convenant klaar en ondertekend te willen hebben. Het Leger moest haar invulling eraan geven, andere partijen moesten de tijd hebben dit te lezen en het hier mee eens te zijn of anders aanvullingen te doen. Nadat de deelgemeente dit duidelijk heeft gemaakt, is er ook verschillende keren achteraan gebeld en achteraan gezeten, maar toch bleek steeds weer dat het Leger des Heils er nog geen prioriteit aan stelde. De deelgemeente wilde het wel doorzetten, maar waren hiertoe niet in staat, omdat andere partijen niet aangestuurd konden worden door de deelgemeente. Het ontbrak hier dus aan doorzettingskracht.

Regievoeren

De deelgemeente heeft als regievoerder dus geen mogelijkheid een eigen script te volgen en ook niet de doorzettingskracht om afspraken af te dwingen. Dit maakt de deelgemeente ook in dit geval een faciliterende regisseur. De deelgemeente voert dus

regie uit naam van andere partijen en zal niet het eigen script navolgen, maar andere actoren helpen hun script na te volgen.

6.3 Conclusie

In de vorige twee paragrafen is dieper ingegaan op de twee casussen. Beide casussen zijn geanalyseerd aan de hand van van tevoren vastgestelde begrippen en indicatoren.

In deze paragraaf zullen de bevindingen van beide casussen naast elkaar gelegd worden, zal de komst van het convenant en de beheerscommissie bij de casus van de Koreenaarstraat betrokken worden en zal een aantal conclusies getrokken worden.

6.3.1 Confrontatie

In beide casussen zijn ongeveer dezelfde bevindingen gedaan. Allereerst zullen alle punten kort bij langsgelopen worden, daarna zal nog iets gezegd worden over het geheel.

Beleidsevaluatie

Allereerst wanneer gekeken wordt naar beleidsevaluatie is in beide gevallen opgemerkt dat er geen draagvlak aanwezig is en er is geen gemeenschappelijk beeld.

Bij de Koreenaarstraat was de weerstand tegen de komst van de voorziening erg groot. Buurtbewoners en ondernemers wilden absoluut niet dat er een voorziening zou komen en ook andere partijen zetten hun vragetekens bij de komst in de Koreenaarstraat. De zorginstelling zelf wilde het echter wel en zag geen problemen, de gemeente Rotterdam vond het ook belangrijk en de deelgemeente wist niet zo goed welk standpunt ze in moest nemen. Op die manier was men niet gezamenlijk overtuigd van het nut en de noodzaak van de komst van de voorziening.

Doordat dit draagvlak ontbrak, wilde men zich ook niet gezamenlijk inzetten voor de komst van de voorziening en ontstond er ook geen gedeeld beeld van de werkelijkheid. Tegenstanders hadden een heel ander beeld van het proces, van de noodzaak van de komst en van de omgeving van de Koreenaarstraat dan de voorstanders. Er werd dus ook geen gemeenschappelijk beeld ontwikkeld.

Hetzelfde is het geval bij het Leger des Heils. Het Leger wilde de voorziening heropenen en zag hier geen problemen in. In het verleden hadden ze aangegeven ooit een nieuwe doelgroep op te willen vangen, na zes jaar wilden ze dit ook daadwerkelijk doen. De deelgemeente kon dit niet weigeren, omdat ze in het verleden hierin hadden toegestemd, maar wilden zelfs zover gaan dat ze de bestemming van het pand wilden wijzigen in een zorgbestemming, zodat er feitelijk een extra voorziening bijkwam in de wijk. Buurtbewoners en ondernemers, politie en andere zorginstellingen zagen echter voornamelijk bezwaren. De voorziening had al zolang leeggestaan, dat er feitelijk een nieuwe voorziening werd geopend wanneer het weer in gebruik genomen zou worden. Daarnaast stonden ze ook niet achter de bestemmingswijziging van het pand.

Ook hier was men dus niet overtuigd van het nut en de noodzaak van de voorziening, er was daardoor geen draagvlak. Ook wilden men zich niet samen inzetten voor de realisatie van doeleinden, omdat de doeleinden te ver uit elkaar lagen en was er geen gedeeld beeld van de werkelijkheid.

Bij beide voorzieningen was de kans op een goed verloop van het beleidsproces dus klein, omdat het aan draagvlak ontbrak en er geen gemeenschappelijk beeld was. Daardoor zouden niet alle partijen zich willen inzetten, zouden sommige partijen zelfs dwars kunnen gaan liggen en was de kans op succesvol beleid al van tevoren klein. Hiermee valt dus ook voor een deel te verklaren waardoor de processen zo moeizaam liepen. De meningen waren zo verdeeld onderling, dat het een hoop getouwtrek was om vooruitgang te kunnen boeken.

Leren als gemeenschappelijke beeldvorming

Bij zowel de casus Koreenaarstraat als de casus Leger des Heils is te zeggen dat het leren als gemeenschappelijke beeldvorming achterwege bleef.

De interactie bij de Koreenaarstraat kwam niet goed op gang. Actoren wisten elkaar niet goed te vinden, buurtbewoners bleven bijvoorbeeld met klachten van overlast rondlopen,

omdat ze niet wisten waar ze terecht moesten of omdat ze niet geloofden in de aanpak van de overlast. Daarnaast was ook het begrip overlast vaag. Buurtbewoners stonden zich al aan een verslaafde in de straat, terwijl de instelling dit misschien als vooruitgang zag, omdat de cliënt weer zelfstandig naar buiten kon.

Doordat men voornamelijk eigen doeleinden voor ogen had en die wilden realiseren, wilde men niet van elkaar leren. Wat de ander wist of deed maakte niet uit, omdat het inging tegen de eigen belangen. Hierdoor kwam het leren als sociale activiteit niet op gang.

Wanneer naar het Leger des Heils gekeken wordt, valt hetzelfde op. Men wist elkaar wel te vinden, maar door de informatiestroom die laat op gang kwam, was dat te laat om er daadwerkelijk wat mee te kunnen. Daarnaast had iedereen zijn eigen belangen ze wilden nastreven, dit zorgden voor een gesloten houding tegenover de rest. Er werd niet van elkaar geleerd en er werd ook geen gemeenschappelijke taal gesproken, omdat men langs elkaar heen praatte. Doordat het ook onduidelijk was of het om een nieuwe voorziening ging of niet en of de bestemmingswisseling daar iets mee te maken had, was het moeilijk om elkaar te begrijpen en van elkaar te kunnen leren. Ook bij het Leger des Heils bleef de interactie hierdoor achterwege en werd er niet geleerd als sociale activiteit. Doordat in beide casussen niet geleerd werd als gemeenschappelijke beeldvorming, was het ook niet mogelijk om alsnog een succes van het beleid te maken. Binnen het beleid was het ieder voor zich en werd er niet naar elkaar gekeken en al zeker niet van elkaar geleerd.

Beleidsnetwerk

Er kunnen vraagtekens geplaatst worden bij het bestaan van een beleidsnetwerk. In beide casussen is de informatieverstrekking niet goed. In de casus Koreenaarstraat komt dit doordat actoren niet altijd over volledige informatie beschikken en doordat de informatie die verstrekt wordt niet altijd klopt. Bij het Leger des Heils komt het doordat de informatie veel te laat naar voren kwam en daardoor kon er niet adequaat op gereageerd worden.

Niet alleen de informatieverstrekking is niet goed, maar ook de verbondenheid tussen actoren. Actoren binnen het netwerk zijn, zowel bij de Koreenaarstraat als het Leger des Heils, erg op zichzelf gericht en kunnen zich hierdoor niet vinden in elkaars doeleinden.

Twee belangrijke kenmerken van het beleidsnetwerk ontbreken dus. Daarom kan afgevraagd worden of er daadwerkelijk een beleidsnetwerk gevormd is, of dat men vooral langs elkaar heen werkt en daardoor niet tot samenwerking komt.

Regievoeren

Doordat het onzeker is of er daadwerkelijk een netwerk bestaat bij de casus van de Koreenaarstraat en het Leger des Heils is er ook de vraag of er wel een regievoerder is. In elk geval is er wel een actor die de leiding neemt in het geheel en dat is de deelgemeente Delfshaven. Door de gemeente Rotterdam, die boven de deelgemeente staat en door de belangen van andere actoren, is het voor de deelgemeente onmogelijk een eigen script te voeren.

Ook is het niet mogelijk doorzettingskracht te tonen. De deelgemeente wil wel graag, maar door belangen van andere actoren die voorop staan en door het ontbreken aan middelen om afspraken af te dwingen, is het niet mogelijk doorzettingskracht te tonen.

Hierdoor is de deelgemeente een faciliterende regisseur, die niet het eigen script kan voeren, maar andere partijen kan helpen hun script aan te houden. Ook de doorzettingskracht ontbreekt, de deelgemeente is meer een organisator die partijen naast elkaar moet laten werken.

Confrontatie

Binnen de beleidsevaluatie komt naar voren dat het beleid geen succes kon worden, omdat het aan draagvlak ontbrak en omdat er geen gemeenschappelijk beeld ontstond. Dit werd doorgezet en versterkt bij het leeraspect. In plaats van dat men elkaar opzocht en probeerden van elkaar te leren, werden juist eigen belangen nagestreefd, werd men

niet begrepen door de ander en kon men elkaar niet vinden. Het falen van beleid werd dus eerder versterkt, dan dat het aangepakt werd.

Er kunnen vraagtekens gezet worden bij het bestaan van een netwerk. Doordat de informatieverstrekking slecht is en het ontbreekt aan verbondenheid tussen actoren. Dit wordt versterkt door de afwezigheid van draagvlak, de afwezigheid van een gemeenschappelijk beeld, het gebrek aan interactie en het gebrek aan leren als sociale activiteit. Partijen zijn vooral zelfstandig bezig en gericht op eigen doeleinden, daardoor is het succesvol werken in een netwerk ook niet mogelijk.

De regisseur neemt hierbij ook een faciliterende rol in. Partijen worden dus niet gedwongen samen te werken en elkaar verder te helpen. Ook worden gezamenlijke afspraken niet afgedwongen, omdat de deelgemeente niet de middelen heeft dit te doen.

6.3.2 Convenant en beheerscommissie

Met de komst van het convenant en de beheerscommissie is er bij de Koreenaarstraat heel veel veranderd. In het begin liep het moeizaam, het convenant kon niet zomaar gevormd worden en er waren veel strubbelingen. Ook liep de beheerscommissie in het begin slecht, omdat het aan vertrouwen ontbrak bij verschillende partijen. Toen de omslag eenmaal had plaatsgevonden, bleek het echter een enorme succesfactor te zijn.

Beleidsbeoordeling

Wanneer gekeken wordt naar beleidsbeoordeling na de ingang van het convenant en het lopen van de beheerscommissie, is te zien dat er nu wel draagvlak aanwezig is. Sommige partijen hebben nog steeds de vraagtekens bij het nut en de noodzaak van de instelling in de Koreenaarstraat, maar ze hebben zich wel neergelegd bij de aanwezigheid van de instelling en willen zich er ook voor inzetten dat het goed loopt. Doordat ze zich er bij hebben neergelegd willen ze zich ook samen inzetten voor doelstellingen en is er een gedeeld beeld van de werkelijkheid. De doelstellingen en die werkelijkheid zijn opgenomen in het convenant. Partijen kunnen in eerste instantie wel hun eigen ideeën hebben over de instelling, maar ze hebben hun handtekening onder het convenant gezet en daarmee ook aangegeven wat het gemeenschappelijk beeld is.

Er is nu dus wel draagvlak en wel een gemeenschappelijk beeld, waardoor een succesvol verloop van het beleid wel mogelijk is.

Leren als gemeenschappelijke beeldvorming

Na de komst van het convenant en de beheerscommissie is er ook meer interactie gekomen en is er sprake van leren als sociale activiteit.

Door de geregelde bijeenkomsten van de beheerscommissie weet men elkaar te vinden. Niet alleen in de beheerscommissie zelf, maar ook daarbuiten. Ook begrijpt men elkaar, omdat de gemeenschappelijke taal ontwikkeld is door het convenant.

In de geregelde bijeenkomsten van de beheerscommissie wil men ook van elkaar leren. Buurtbewoners en ondernemers kunnen melden wat zij hebben waargenomen in de wijk, de politie kan verslag doen van de omstandigheden in de wijk, de instelling kan vertellen welke maatregelen genomen zijn of gaan worden genomen et cetera. Daarnaast is niet iedereen meer gericht op het eigen belang, maar is er de wil om samen te werken en de wijk samen meer leefbaar te maken.

Zowel de interactie als het leren als sociale activiteit is met de komst van de beheerscommissie en het convenant gegroeid. Het is daardoor mogelijk om succesvol beleid te voeren en beleid te sturen wanneer dit nodig blijkt te zijn.

Beleidsnetwerk

Voor de komst van het convenant en de beheerscommissie was er niet duidelijk sprake van een beleidsnetwerk. Ook hier is echter verandering in gekomen.

Door de beheerscommissie is er duidelijker sprake van een goede informatieverstrekking. Betrokken partijen komen regelmatig bij elkaar, kunnen verslag doen, kunnen vragen stellen en kunnen openheid tonen. Door het gezamenlijke convenant is de bereidheid er ook meer om deze openheid te geven en duidelijke informatie te verstrekken.

Doordat er een convenant is, waarin elke actor zijn belangen heeft kunnen vastzetten, is er ook meer begrip gekomen voor de doeleinden van de ander en kunnen actoren zich ook vinden in deze doeleinden. Er is daardoor dus meer verbondenheid tussen actoren. Waar eerst helemaal geen sprake was van een netwerk, is er nu een stevig netwerk gekomen, waar actoren vertrouwen hebben in elkaar en samen aan doelstellingen willen werken.

Regievoeren

De deelgemeente is de regievoerder gebleven in het geheel, de deelgemeente zit de vergaderingen van de beheerscommissie voor en is ook het aanspreekpunt buiten de vergaderingen om.

De deelgemeente heeft nog steeds niet altijd de mogelijkheid een eigen script te voeren, doordat de gemeente Rotterdam boven de deelgemeente staat en omdat de deelgemeente geen autoriteit heeft over andere actoren. Daarnaast ontbreekt het, vanwege dezelfde redenen, nog steeds aan doorzettingskracht. Wat dat betreft kan de deelgemeente nog steeds een faciliterende regisseur genoemd worden.

Het convenant heeft er echter wel voor gezorgd dat de regisseur een sterkere rol heeft ingenomen. Door de bepalingen die opgenomen zijn en waar alle partijen zich aan moeten houden, is enige doorzettingskracht toch mogelijk geworden. Daarnaast is het convenant leidend geworden voor het (gezamenlijk) script geworden is. Daarmee heeft de deelgemeente meer eigenschappen gekregen van een beheersingsgerichte regisseur. De deelgemeente heeft hiermee nog niet een belangrijker hiërarchische positie verworven en kan ook geen andere machtsbronnen aanwenden om eigen doelen te realiseren, maar binnen de bepalingen van het convenant is het wel mogelijk geworden een gezamenlijk script te volgen en afspraken af te dwingen en anders van tevoren afgesproken maatregelen te nemen.

6.3.3 Conclusie

Een algehele conclusie is dat het convenant en de beheerscommissie veel meerwaarde heeft voor de maatschappelijke opvang. Door het convenant is het mogelijk een netwerk te vormen rondom een voorziening. En door de beheerscommissie is het mogelijk dat er goede informatievoorziening is en duidelijke interactie. De beheerscommissie en het convenant zorgen voor een stevige basis rondom de voorziening, waarin niet meer ieder voor zich leeft, maar waar samengewerkt wordt.

Buiten de beheerscommissie en het convenant om zijn veel fouten gemaakt. Zo is de communicatie erg slecht geweest. Informatie kwam laat, op de verkeerde manier en klopte vaak niet.

Het netwerk ontbrak en/of functioneerde niet. Partijen werkten langs elkaar heen, waren op zichzelf gericht, wilden niks bereiken en wilden alleen doen wat ze zelf wilden.

Een zwak punt dat hierbij kwam is dat de regisseur geen sterke positie in kon nemen en hierdoor geen sturing kon bieden.

Doordat iedereen vooral op zichzelf gericht was en de regisseur hier weinig sturing aan kon geven, was het ook moeilijk om afspraken te maken en na te leven.

Ten slotte is nog een laatste zwak punt dat de concentratie van voorzieningen binnen bepaalde gebieden erg hoog is. Hierdoor is de weerstand bij de komst van nieuwe voorzieningen erg hoog en wil men niet meewerken aan nieuwe voorzieningen. Actoren keren zich meteen tegen de voorziening en zijn niet bereid om te kijken wat er met samenwerking bereikt kan worden. Het proces schiet daardoor dan ook direct op slot en het is moeilijk om vooruitgang en succes te boeken.

H.7 Conclusie

In de voorgaande hoofdstukken is de maatschappelijke opvang in Delfshaven en met name rondom de voorziening in de Koreenaarstraat en de voorziening van het Leger des Heils nader onderzocht. In dit laatste hoofdstuk zal naar doelstelling van het onderzoek gekeken worden en zal op de hoofdvraag een antwoord gegeven worden.

7.1 Doelstelling

In deze eerste paragraaf zal de doelstelling van het onderzoek centraal staan. Allereerst zal een kort beeld geschetst worden van de stand van zaken rondom maatschappelijke opvang in Delfshaven. Vervolgens zal kort de analyse die gedaan is worden weergegeven, zodat een continuïteitswaarborging gedaan kan worden in de volgende paragraaf.

In het onderzoek naar maatschappelijke opvang in Delfshaven ging het om de volgende doelstelling:

Inzichtelijk maken wat de huidige stand van zaken is op het gebied van maatschappelijke opvang in Delfshaven en door middel van gedegen onderzoek en een theoretisch perspectief leerpunten vaststellen, waarmee de verschillende actoren in de toekomst verder kunnen.

In het onderzoek is allereerst een korte schets gegeven van de algemene stand van zaken van maatschappelijke opvang in Delfshaven. Niet alleen het aantal voorzieningen speelde hierbij een rol, maar ook resultaten uit de Veiligheidsindex en Sociale Index. Beide indexen geven aan dat Delfshaven achterloopt op het gemiddelde van Rotterdam. De wijken met de slechtste resultaten hebben daarnaast de meeste opvangvoorzieningen. Dit verklaart voor een deel waarom buurtbewoners en ondernemers zo negatief tegenover de komst van voorzieningen staan.

7.1.1 Koreenaarstraat

Niet alleen een algemene schets heeft de stand van zaken weergegeven, maar door middel van de casussen Koreenaarstraat en het Leger des Heils is de stand van zaken meer concreet weergegeven. De IBW instelling in de Koreenaarstraat is een voorziening die er niet zonder slag of stoot gekomen is. Buurtbewoners en ondernemers waren fel tegen de komst, ook andere actoren hadden hun vraagtekens bij de komst. De deelgemeente wilde meewerken aan de komst van een voorziening, maar had nog geen duidelijk beeld over waar de voorziening moest komen. De gemeente Rotterdam en Bouman GGZ, de organisatie die de instelling wilde openen, vonden het juist wel belangrijk dat de voorziening er zou komen, zagen geen problemen bij de komst en hadden dan ook geen bezwaar tegen de vestiging van de voorziening in de Koreenaarstraat. Tijdens het hele proces rondom de komst zijn deze botsingen tussen verschillende actoren terug te zien. Deze botsingen worden nog versterkt door verkeerde informatieverstrekking door Bouman GGZ, door te late en onduidelijke informatieverstrekking en door communicatie via de media in plaats van de officiële organen.

In 2007, vlak voordat de voorziening haar deuren opende, werd een convenant opgesteld waarin verschillende regels zijn opgenomen over de doelstelling van de voorziening, de regels binnen de voorziening, de regels voor andere actoren en eventuele maatregelen bij het niet nakomen van voorzieningen. Daarnaast staat in het convenant ook dat er een beheerscommissie op regelmatige tijden bij elkaar moet komen om het functioneren van de voorziening in de gaten te houden en direct in te grijpen wanneer dit nodig is. Toen dit convenant er eenmaal was en de beheerscommissie na een tijdje goed functioneerde, kalmeerde de gemoederen en veranderde ontevredenheid in berusting en meer tevredenheid.

7.1.2 Leger des Heils

In dezelfde buurt als de Koreenaarstraat staat ook een voorziening van het Leger des Heils. De voorziening bestaat uit twee panden waar de tussenmuur tussenuit gehaald is, zodat het als één pand functioneert. Deze voorziening is jaren dicht geweest, maar begin 2009 heeft het Leger te kennen gegeven een nieuwe doelgroep te willen vestigen. De deelgemeente heeft hier toestemming voor verleend en heeft daarnaast ook het ene pand, waar nog een woonbestemming op rustte, een zorgbestemming gegeven.

Buurtbewoners en ondernemers waren het hier weer niet mee eens. Het pand staat al zolang leeg en een deel van het pand verandert van bestemming, waardoor het er in feite op neerkomt dat er een nieuwe voorziening gevestigd wordt in de wijk. Dit is tegen de afspraken die gemaakt zijn binnen het convenant.

Het bezwaar van de buurtbewoners kwam echter te laat, want de vergunningen waren al verstrekt. Dat het bezwaar te laat kwam, is voornamelijk te wijten aan de late informatieverstrekking waardoor buurtbewoners en ondernemers niet eerder op de hoogte waren.

Voor vergunningverlening heeft de deelgemeente aangegeven een convenant te willen opstellen en een beheerscommissie samen te stellen. Het Leger wilde hieraan meewerken, maar liet gelijktijdig merken geen prioriteit erbij te stellen. Zodoende was de vergunning al verstrekt voordat het convenant en de beheerscommissie er waren en werd de deelgemeente voor het opstellen en samenstellen afhankelijk van het Leger.

7.1.3 Analyse

Beide casussen zijn door middel van een analytisch model geanalyseerd. Er is een korte beleidsevaluatie gedaan. Uit de evaluatie, die gedaan is vanuit de culturele benadering, is gebleken dat er geen draagvlak voor de komst van beide voorzieningen was en dat er geen gemeenschappelijk beeld over de omstandigheden was, waardoor actoren het niet met elkaar eens waren.

Dit kwam terug toen gekeken werd naar het leren als gemeenschappelijk beeldvorming. Door de slechter interactie tussen actoren en doordat actoren niet bereid waren van elkaar te leren, kwam er ook geen leren als gemeenschappelijke beeldvorming tot stand. Zowel door het ontbreken van draagvlak, de afwezigheid van een gemeenschappelijk beeld en het ontbreken van leren als gemeenschappelijke beeldvorming, is de kans op slagen van beleid erg klein. Het beleid is afhankelijk van meerdere actoren, wanneer die het niet met elkaar eens zijn en niet met elkaar willen samenwerken, kan het niet succesvol uitgevoerd worden.

Toen nader gekeken werd naar het netwerk rondom beide casussen bleek dat informatieverstrekking slecht was en dat er weinig verbondenheid was tussen actoren. Deze verbondenheid ontbrak, doordat men zich niet kon vinden in elkaars doeleinden en daardoor ook niet goed samen kon werken. Binnen het hele netwerk functioneert de deelgemeente als regisseur. Deze regisseur heeft echter een faciliterende rol, wat inhoudt dat er geen eigen script gevoerd kan worden en dat doorzettingskracht ontbreekt. De regisseur is afhankelijk van andere actoren bij het uitvoeren van beleid en het nakomen van afspraken. Deze uitvoering en afspraken zijn niet af te dwingen, omdat de positie van de deelgemeente dit niet toelaat.

Door de slechte informatieverstrekking, het ontbreken van verbondenheid tussen actoren en de zwakke positie van de regisseur, zijn zelfs vraagtekens geplaatst bij de aanwezigheid van een netwerk. Doordat alle actoren voor zichzelf lijken te gaan en elkaar niet in betrekken, is het niet zo vanzelfsprekend of er wel een netwerk bestaat.

Pas bij de komst van het convenant en de beheerscommissie, in het geval van de Koreenaarstraat, kan gesproken worden van een netwerk. De actoren komen regelmatig bij elkaar, communiceren met elkaar en er is zelfs sprake van het ontwikkelen van verbondenheid. Doordat in het convenant gezamenlijk afspraken gemaakt en ondertekend zijn wordt het uitvoeren van succesvol beleid makkelijker. Ook krijgt de deelgemeente door de vastgelegde afspraken en het gezamenlijke script een sterkere positie.

7.2 Hoofdvraag

In de vorige paragraaf is ingegaan op de huidige stand van zaken rondom maatschappelijke opvang in Delfshaven en is de gedane analyse kort herhaald. Door middel van deze analyse kan een aantal aanbevelingen gedaan worden, om de continuïteit van de maatschappelijke opvang in Delfshaven te waarborgen. Door middel van deze continuïteitswaarborging wordt ook weergegeven hoe de verschillende actoren in de toekomst samen verder kunnen.

In het onderzoek staat de volgende hoofdvraag centraal:

Hoe kan de continuïteit van de maatschappelijke opvang in Delfshaven worden gewaarborgd?

Om de continuïteit te waarborgen is een aantal condities van belang, welke de aanbevelingen voor de toekomst zijn.

7.2.1 Convenant en beheerscommissie

Om de continuïteit te waarborgen is het allereerst van belang dat er rondom (grootschalige) voorzieningen een convenant en beheerscommissie wordt opgesteld. Dit kan ook per concentratiegebied of rondom bepaalde straten.

Wanneer een convenant en beheerscommissie bestaat is het allereerst mogelijk dat het netwerk op een goede manier kan functioneren. Actoren kunnen elkaar op geregelde tijden zien en spreken en ze kunnen ook samen beleid voeren en het algemeen belang nastreven. Door het bestaan van een netwerk kunnen problemen snel gesignaleerd en direct aangepakt worden.

Niet alleen kan het netwerk goed functioneren, maar ook de regisseur krijgt een sterkere positie. De deelgemeente is een faciliterende regisseur, maar bij het bestaan van een convenant is het mogelijk afspraken af te dwingen en een gezamenlijk script te volgen. Er komen daardoor meer kenmerken van een beheersingsgerichte regisseur, waarmee de deelgemeente sterker staat en betere resultaten kan boeken.

Een convenant en beheerscommissie kan dus zorgen voor een sterker netwerk, een betere regisseur en daardoor een beter verloop van het beleid, met goede resultaten.

7.2.2 Communicatie

Het is van groot belang dat de communicatie goed verloopt. In het verleden zijn veel fouten gemaakt, omdat communicatie laat op gang kwam en doordat er op de verkeerde manier gecommuniceerd werd.

De deelgemeente en andere professionals vinden het belangrijk dat buurtbewoners en ondernemers het eens zijn met de komst of het functioneren van een voorziening, maar dan moeten ze ook de tijd nemen om naar argumenten te luisteren wanneer dit niet zo is. Wanneer er op een verkeerde manier gecommuniceerd wordt is deze ruimte er niet en zal er weer weerstand ontstaan. Een belangrijk punt is daarom dat er op tijd en helder gecommuniceerd wordt. Het moet duidelijk zijn wat de plannen zijn en wanneer deze plannen gerealiseerd moeten worden.

Bij communicatie via de media, zal berichtgeving minder serieus genomen worden óf zal het nieuwsbericht zodanig worden opgeblazen dat er onjuiste beelden ontstaan.

Ten slotte moet berichtgeving ook eerlijk en volledig zijn. Wanneer dit niet het geval is, zal er wantrouwen ontstaan waardoor weerstand weer toeneemt. Een open houding van de deelgemeente is hierbij belangrijk. Allereerst om het vertrouwen te winnen en daarnaast om het goede voorbeeld te geven richting andere actoren, zodat ook zij zich open, eerlijk en transparant opstellen.

Om deze communicatie goed op gang te brengen, is het een idee een nieuwsbrief per wijk of per concentratiegebied te verspreiden. In deze nieuwsbrief kan informatie komen over het functioneren van voorzieningen. De deelgemeente kan een stukje schrijven over plannen in de wijk, de voorziening over het reilen en zeilen in en rondom de voorziening, de politie over incidenten of succesverhalen in de wijk et cetera. Op die manier krijgen buurtbewoners een duidelijk beeld van de wijk, bij overlast kunnen ze lezen hoe en of dit

aangepakt is en hoe het in het verleden voorkomen kan worden. Niet alleen het functioneren van de voorziening is daarbij van belang, maar ook de andere omstandigheden in de wijk, omdat deze ook meewerken aan het beeld en het waardeoordeel dat buurtbewoners en ondernemers vormen over de wijk en de voorziening.

7.2.3 Naleven afspraken

Het is belangrijk dat er goede interactie is tussen professionals. Dit kan alleen wanneer afspraken duidelijk vastgelegd worden en elke partij op de hoogte is van deze afspraken. Binnen de beheerscommissie en door middel van het convenant wordt er gezorgd dat iedereen zich aan de afspraken houdt en dat overlast direct wordt aangepakt. Soms loopt het mis, maar dan kan direct worden ingegrepen omdat de afspraken vastliggen. Ook andere overlegvormen, buiten voorzieningen om, moeten er voor zorgen dat afspraken vastliggen, zodat naleving ervan afgedwongen kan worden.

Wanneer er dus nog geen convenant is in een omgeving, is het noodzakelijk dat deze er wel komt. Actoren binden zich hierdoor aan afspraken, maar mogen andersom ook wat verwachten van andere professionals. Op die manier wordt de buurt, ook buiten opvangvoorzieningen om, leefbaarder gemaakt.

7.2.4 Concentratie voorzieningen

Nog een laatste belangrijke conditie om de continuïteit te waarborgen is de concentratie van voorzieningen aanpakken.

Buurtbewoners en ondernemers rondom de Korenaarstraat waren fel tegen de komst van een voorziening, omdat er al enorm veel opvang in de directe omgeving aanwezig was. Een goed en duidelijk beeld van het aantal aanwezige voorzieningen ontbrak ook, waardoor ook veel protest ontstond.

Het is belangrijk dat er een duidelijk beeld van de verspreiding van voorzieningen is en dat de verspreiding eerlijker is. Binnen de deelgemeente moet een eerlijker verspreiding zijn, maar ook in de gemeente Rotterdam.

Binnen de deelgemeente kan een zoektocht gehouden worden naar andere panden, zodat een voorziening kan verhuizen. Daarnaast moeten voorzieningen wanneer ze 'leeg' zijn niet per se een nieuwe doelgroep willen opvangen, maar de deuren sluiten, zodat de concentratie kan afnemen.

Binnen de gemeente Rotterdam moet een eerlijker verspreiding van voorzieningen komen. Men moet onder ogen zien dat bepaalde deelgemeenten 'vol' zitten, waaronder de deelgemeente Delfshaven.

Binnen het Huisvestingbeleid Bijzonder Doelgroepen wordt er al rekening gehouden met de aanwezigheid van bestaande voorzieningen. Daarnaast moeten deelgemeenten hun krachten bundelen en laten zien dat ze niet meer voorzieningen kunnen hebben. Dit kan door de problemen in kaart te brengen die er spelen en door de concentratie van het aantal voorzieningen in kaart te brengen.

Reflectie

Als afsluiting van het onderzoek zal ik nog een korte reflectie weergeven. Het onderzoek heb ik vanuit de culturele benadering gedaan, waarmee ik de andere drie perspectieven achterwege gelaten heb.

In deze reflectie zal ik nog kort terugblikken op de redenen waarom ik vanuit de culturele benadering ben gaan onderzoeken. Daarnaast wil ik kort de andere drie benaderingen noemen en mijn verwachtingen uitspreken over het verloop van het onderzoek wanneer ik een andere benadering gekozen had.

Culturele benadering

Binnen de culturele benadering staat centraal dat actoren zelf zin geven aan de wijze waarop beleidsproblemen gedefinieerd worden en ze zoeken zelf naar een relevante aanpak. Beleid is een sociale constructie die ontstaan is door interactie tussen verschillende partijen. Door interactie kan een dominant wereldbeeld ontstaan waar de overheid niet meer omheen kan. Er zijn procesbegeleiders nodig die de verschillende meningen in kaart weten te brengen waardoor een collectief leerproces kan ontstaan. Door het bottom-up model te gebruiken kan de overheid de meningen van verschillende actoren horen. Binnen het hele beleidsproces vindt continue interactie plaats.

Deze culturele benadering heb ik gekozen vanwege het belang van interactie, de aanwezigheid van meerdere beleidsacties en de continue beleidsverandering. Deze aspecten ben ik tijdens mijn stageperiode tegengekomen, daarnaast wist ik dat er veel mis is gegaan bij de komst van de voorzieningen, waardoor het me goed leek me te focussen op deze aspecten.

Doordat ik van tevoren wist dat er meerdere actoren betrokken zijn binnen het proces, de deelgemeente maar één actor temidden van anderen is en interactie hierdoor belangrijk is, lag mijn focus al vanzelf binnen de culturele benadering.

Rationele benadering

De rationale benadering ziet beleid als middel om bepaalde doeleinden te bereiken. Door beleid moeten doelstellingen met behulp van bepaalde middelen en binnen een gekozen tijd gerealiseerd worden. Het beleid wordt aangestuurd door een centrale actor die de doelen kent van alle andere relevante beleidsactoren. Door onderzoek te doen naar beleidsfalen kan het beleidsproces beter worden beheerst. Het oordeel van beleid kan worden afgemeten door te kijken naar effectiviteit, efficiency en samenhang.

Wanneer deze benadering gekozen was om het onderzoek te doen zou de nadruk meer hebben gelegen op de rol van de regisseur. De regisseur is de centrale actor binnen het geheel en heeft de leiding binnen het beleidsproces. De regisseur had misschien duidelijker in beeld moeten hebben wat de doelen van alle actoren waren geweest. Wanneer dit duidelijk was, was de noodzaak van bemiddeling eerder naar voren gekomen. Daarnaast zou bij evaluatie misschien naar voren gekomen zijn dat doelen niet duidelijk geformuleerd zijn, waardoor er ook niet naar een doel toegewerkt kon worden. Of dat er geen duidelijke instrumenten zijn om het doel te bereiken, waardoor het beleidsproces niet goed verloopt.

Politieke benadering

Waarden die tegen elkaar worden afgewogen staan centraal bij de politieke benadering. Macht kan worden aangewend om belangen te behartigen, er is veel conflict tussen partijen en door middel van coalitievorming probeert men tot een oplossing te komen. Het slagen van beleid hangt ook af aan het vermogen of onvermogen samen te werken.

Wanneer de focus op de politieke benadering had gelegen zou de coalitievorming meer naar voren gekomen zijn. Voor de komst van de instelling aan de Korenaarstraat kenden actoren voornamelijk hun eigen belangen, hierdoor ontstond er veel conflict en verliep de komst niet soepel. Uiteindelijk moest men toch samen verder komen, wat gelukt is door

het samenstellen van een beheerscommissie. Hieruit zou het belang van coalitievorming naar voren kunnen komen.

Institutionele benadering

Ten slotte is er nog de institutionele benadering waarin beleid een bepaalde traditie is binnen een set van geïnstitutionaliseerde regels, normen en waarden. Beleid en beleidsprocessen krijgen inhoud, doordat ze zijn ingebed in een stelsel van historisch gegroeide normen, regels en praktijken. Handelingen vloeien dwingend voort uit de logica en de regels van instituten waar de actoren deel van uitmaken.

Wanneer de institutionele benadering was toegepast op de casus, had naar voren kunnen komen dat de traditie op een bepaalde manier gegroeid is en dat daardoor de komst van de voorzieningen op deze manier gelopen is. Doordat de bestaande regel, normen en waarden niet in de situatie pasten, is het proces verkeerd verlopen. Er is dan ook geen verwijt aan actoren, maar aan de bestaande situatie die misschien aangepast had moeten worden.

Terugblik

Uiteindelijk is de culturele benadering gekozen, omdat hier het belang van interactie en de samenwerking met andere actoren duidelijk naar voren kwam. Hierdoor is echter minder aandacht besteed aan concrete doelen van beleid en middelen die hiervoor zijn ingezet. Ook is er niet diep ingegaan op de strijd tussen verschillende actoren en het belang van coalitievorming. Verder is aan de bestaande traditie en de daaruit voortvloeiende waarden en normen voorbij gegaan.

Wanneer de andere benaderingen ook betrokken waren geweest in de analyse, zouden misschien andere verklaringen gevonden zijn voor het ontstaan van het convenant en de beheerscommissie. Ook zou het succes van het convenant misschien worden afgezwakt of juist versterkt. Ten slotte hadden andere aanbevelingen gedaan kunnen worden, bijvoorbeeld het stellen van duidelijker doelen.

Literatuur

Wetenschappelijke bronnen

- Abma, T.A. en R.J. in 't Veld (2001) Handboek beleidswetenschap. Perspectieven, thema's en praktijkvoorbeelden, Amsterdam: Boom
- Babbie, Earl (2004) The practice of social research, Belmont: Wadsworth/Thompson Learning
- Bekkers, Victor (2007) Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector, Den Haag: Lemma
- Bressers, J. Th. A. (1993) Overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn: Tjeenk Willink
- Bressers, J. Th. A. en A. Hoogerwerf (1995) Beleidsevaluatie, Alphen aan den Rijn: Tjeenk willink
- Dierickx, G. (2005) De logica van de politiek, Apeldoorn: Garant
- Hupe, Peter (2007) Overheidsbeleid als politiek: over de grondslagen van beleid, Assen: Uitgeverij van Gorcum
- Marks, Peter en Arie van Sluis (2007) Cities, citizens and safety 1. Een vergelijkend onderzoek naar veiligheidsbeleid in Antwerpen en Rotterdam, Faculteit Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Partners en Pröpper (2004) Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie, Vught: Auteur
- Robson, Colin (2002) Real world research. Second Edition, Malden: Blackwell Publishing
- Sabatier, P. & H.C. Jenkins-Smith, Policy change and learning: An Advocacy Coalition Approach, Boulder, Westview Press
- Tops, P.W., B. Hoogenboom, W. van Spijker en E. van der Torre (2009) Van Urgentie naar noodzaak. Positie en perspectief van de stadsmariniers in Rotterdam
- Witteveen, W.J., H.D. Stout en M.J. Trappenburg (1992) Het bereik van de wet, Zwolle: Tjeenk Willink

Overheidsdocumenten

- College van Burgemeester en Wethouders (2002) Contouren Rotterdams prostitutiebeleid
- COS (2008) Maatschappelijke opvang in Rotterdam, Centrum voor Onderzoek en Statistiek; Rotterdam
- Deelgemeente Delfshaven (1996) Motie Van der Heem, 3 oktober 1996
- Deelgemeente Delfshaven (2005) Motie Kleinschalige opvang, 16 juni 2005

- Deelgemeente Delfshaven (2007-a) Locatie bijzonder doelgroepen in de deelgemeente Delfshaven
- Deelgemeente Delfshaven (2007-b) Wonen voor bijzondere doelgroepen in Delfshaven
- Deelgemeente Delfshaven (2007-c) Beheerconvenant Voorziening Intensief Begeleid Wonen Korenaarstraat 45-47
- Deelgemeente Delfshaven (2009) Beleidskader maatschappelijke opvang Delfshaven
- Deelraad Delfshaven (2009) Verslag deelraad d.d. 5 maart 2009
- dS+V (2009) Concept Beleidskader Huisvesting Bijzondere Doelgroepen
- Gemeente Rotterdam (2001) Versterking Veiligheid Rotterdam. Vijfjarenprogramma in samenwerking tussen stadsbestuur, deelgemeenten, stedelijke diensten, politie, justitie, bewoner, maatschappelijke organisaties en bedrijven
- Gemeente Rotterdam (2005) Samenwerken aan veiligheid: voorkomen en handhaven
- Gemeente Rotterdam (2007-a) Het Rotterdams Kompas
- Gemeente Rotterdam (2007-b) Model Convenant + toelichting
- Gemeente Rotterdam (2008) Verslag bijeenkomst Maatschappelijke Opvang 18 september 2008
- Gemeente Rotterdam (2009-a) Veiligheidsindex 2009. Meting van de veiligheid in Rotterdam
- Gemeente Rotterdam (2009-b) Rotterdam sociaal gemeten. 2^e meting Sociale Index
- Gemeente Rotterdam (2009-c) Nadere regels gebiedsquota voor kamerverhuur 2009
- Leger des Heils (2006) Jongerenopvang 'Vast & Verder'
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2006) Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang, Den Haag

Tijdschriften

- Berveling, J. (1998) Creativiteit versus representativiteit. Een onderbelicht dilemma in de interactieve praktijk, *Bestuurskunde*, 7, 317 – 322
- Hall, Peter A. (1993) Policy Paradigms, Social Learning and the State. The case of economic policy making in Britain, *Comparative politics*, 3, 275 - 296
- Klijn, E.H. en J.F.M. Koppenjan (1998) Tussen representatieve en directe democratie, *Bestuurskunde*, 7, 302 - 308

- Pröpper, I.M.A.M. en D.A. Steenbeek (1998) Interactieve beleidsvoering. Typering, ervaringen en dilemma's, Bestuurskunde, 7, 292 – 301
- Vries, M.S. de (2000) Lokale netwerken. Een internationale vergelijking, Bestuurskunde, 3, 117 - 132

Websites

- www.dakloosinrotterdam.nl (2006), Beleid, http://dakloosinrotterdam.nl/cms/preview/beleid_maatschappelijke_opvang.htm, bezocht op 17-02-2009
- www.nieuws.nl (2005) Prostituees niet blij met sluiting Keileweg, <http://binnenland.nieuws.nl/2809>, bezocht op 17-03-2009

Bijlagen

Respondenten

Geïnterviewde	Omschrijving
André Baas	Delphi Opbouwwerk, ondersteuning bewoners en bewonersgroepen
Lucas Hendriksen	Buurtbewoner, lid beheerscommissie Koreenaarstraat
Hans Hoekman	Politie Middelland, lid beheerscommissie
Hans Kleinekoort	Teammanager IBW instelling Koreenaarstraat
Anita Schilperoordt	GGD, namens gemeente Rotterdam lid van beheerscommissie Koreenaarstraat
Ferry Steegman	Politie Middelland, buurtagent 's Gravendijkwal
Jur Verbeek	Stadsmarinier IJsselmonde, voorheen stadsmarinier Delfshaven
Frieda Vogel	Buurtbewoonster, lid beheerscommissie Koreenaarstraat