

Burgerparticipatie bij stedelijke vernieuwing in de gemeente Rotterdam

Een onderzoek naar spanningen bij de participatie van bewoners bij stedelijke vernieuwing in de gemeente Rotterdam



Afstudeerscriptie voor de masteropleiding Bestuurskunde 'Public Administration' aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

December 2010, Mahiroen Kasiemkhan, 277539

Burgerparticipatie bij stedelijke vernieuwing in de gemeente Rotterdam

Een onderzoek naar spanningen bij de participatie van bewoners bij
stedelijke vernieuwing in de gemeente Rotterdam

Afstudeerscriptie voor de masteropleiding Bestuurskunde 'Public Administration'
aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

December 2010, Mahiroen Kasiemkhan, 277539

Uitgevoerd door:

M. Kasiemkhan

277539

Onder begeleiding van:

Prof. dr. J. Edelenbos (Eerste lezer)

Dr. M.A. Beukenholdt-ter Mors (Tweede lezer)

Erasmus Universiteit Rotterdam

Faculteit der Sociale Wetenschappen

Bestuurskunde

Burgemeester Oudlaan 50

Postbus 1738

3000 DR Rotterdam

Illustratie voorblad:

Nieuw Trapezium Nieuw

Crooswijk.

Bron: www.nieuw-trapezium.nl

Foto voorblad:

Hoorzitting over burger-
participatie. Stef Steneker

Bron:

www.groningergezinsbode.nl

Logo voorblad: 'het is uw buurt
dus u mag het zeggen'.

Bron: voucher gemeente

Sittard-Geleen,

www.sittard-geleen.nl

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	7
Samenvatting.....	9
Hoofdstuk 1 Inleiding: Achtergronden en opzet van dit onderzoek.....	11
1.1 Achtergronden: burgerparticipatie en stedelijke vernieuwing.....	11
1.2 Aanleiding onderzoek inzake herstructureringsprojecten in Rotterdam.....	12
1.3 Doelstelling, hoofdvraag en deelvragen.....	12
1.4 Wetenschappelijke relevantie.....	13
1.5 Onderzoeksaanpak.....	14
1.6 Opbouw van deze afstudeerscriptie.....	14
Hoofdstuk 2 Theoretisch kader	17
2.1 Definitie en doelstellingen interactieve beleidsvorming en burgerparticipatie.....	17
2.2 Mate van interactie van burgers bij beleidsvorming.....	18
2.3 Dimensies en aspecten van en spanningen bij interactieve besluitvorming.....	20
2.4 Nadere analyse van spanningen bij interactieve beleidsvorming.....	22
2.4.1 Spanningen op constitutioneel niveau.....	22
2.4.2 Spanningen op organisationeel niveau.....	26
2.4.3 Spanningen op individueel niveau.....	27
2.5 Gevolgen van spanningen voor het bestuurlijk vermogen.....	28
2.6 Oplossingen om de spanningen te voorkomen.....	29
2.6.1 Voorkomen van spanningen op constitutioneel niveau.....	29
2.6.2 Voorkomen van spanningen op organisationeel niveau.....	31
2.6.3 Voorkomen van spanningen op individueel niveau.....	31
2.7 Methoden en technieken.....	31
Hoofdstuk 3 Stedelijke vernieuwing en bewonersparticipatie in gemeente Rotterdam.....	33
3.1 Definitie van stedelijke vernieuwing.....	33
3.2 Doelstellingen en achtergronden van stedelijke vernieuwing.....	34
3.3 Partijen betrokken bij stedelijke vernieuwing.....	37
3.4 Doelstellingen en werkwijze stedelijke vernieuwing in Rotterdam.....	40
3.5 Bewonersparticipatie bij fysieke projecten in gemeente Rotterdam.....	42
3.5.1 Kadernotitie bewonersparticipatie Rotterdam.....	42
3.5.2 Participatieaanpak in gemeente Rotterdam.....	45
3.5.3 Aansluiting participatieaanpak op de bestaande praktijk.....	49
3.5.4 Wettelijke kaders.....	50
Hoofdstuk 4 Casus 1: Herstructurering van Nieuw Crooswijk.....	53
4.1 De beschrijving van de wijk en haar bewoners.....	53
4.2 De aanleiding voor herstructurering.....	55

4.3 De herstructureringsopgave en plannen Nieuw Crooswijk.....	56
4.4 Partijen betrokken bij de herstructurering.....	57
4.5 Bewonersparticipatie bij herstructurering Nieuw Crooswijk.....	58
4.5.1 Het begrip en de mate van bewonersparticipatie in het project.....	58
4.5.2 De participatie in de herstructureringsfasen.....	59
4.5.3 De informatieavonden en de conflicten met deelnemers.....	60
4.6 Projectdoelstelling.....	65
4.7 Stand van zaken.....	66
4.8 Conclusie.....	66
 Hoofdstuk 5 Cases II: Herstructurering van Tarwewijk.....	 67
5.1 De beschrijving van de wijk en haar bewoners.....	67
5.2 De aanleiding voor herstructurering.....	69
5.3 De herstructureringsopgave en plannen Tarwewijk.....	70
5.4 Partijen betrokken bij de herstructurering	72
5.5 Bewonersparticipatie bij herstructurering van Tarwewijk.....	74
5.5.1 Het begrip en de mate van bewonersparticipatie in het project.....	75
5.5.2 De participatie in de herstructureringsfasen.....	76
5.5.3 De conflicten, teleurstellingen, ergernissen met deelnemers.....	78
5.6 Projectdoelstelling.....	79
5.7 Stand van zaken	80
5.8 Conclusie.....	80
 Hoofdstuk 6 Analyse van burgerparticipatie en spanningen.....	 83
 Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen.....	 95
7.1 Conclusies.....	95
7.1.1 Conclusie: Interactieve beleidsvorming, definitie, doelstelling en kenmerken.....	95
7.1.2 Conclusie: Spanningen bij interactieve beleidsvorming in de literatuur.....	96
7.1.3 Conclusie: Voorgestane mate van burgerparticipatie per project.....	98
7.1.4 Conclusie: Beschrijving van burgerparticipatie per project.....	99
7.1.5 Conclusie: Spanningen bij burgerparticipatie en verklaring ervan.....	99
7.1.6 Conclusie: Beschrijving van spanningen bij burgerparticipatie per project.....	101
7.2 Aanbevelingen.....	104
 Lijst van gebruikte afkortingen.....	 105
 Geraadpleegde literatuur.....	 107
 Geraadpleegde internet sites.....	 109
 Geïnterviewde personen.....	 109
 Bijlage 1 Operationele onderzoeksvragen	 111

Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie die het resultaat is van onderzoek naar spanningen die zich voordoen bij burgerparticipatie bij stedelijke vernieuwing in Rotterdam. Met deze scriptie rond ik de opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam af. Het is een zeer leerzame studie geweest waar ik veel plezier aan heb beleefd.

Het afstuderen was geen gemakkelijke opgave. In dit voorwoord wil ik een aantal mensen bedanken die mij daarbij gesteund en begeleid hebben.

In het bijzonder wil ik mijn echtgenoot Jan Rogier en onze twee kinderen Rafaël en Faranaaz bedanken voor al hun onvoorwaardelijke steun. Daarnaast wil ik mijn zwager Frenk Bekkers, werkzaam in de stedelijke vernieuwing, bedanken voor alle tijd en energie die hij heeft gestoken om mij te begeleiden, de scriptie mee te lezen, van commentaar te voorzien en te helpen er een goed leesbaar onderzoeksrapport van te maken.

Ik wil mijn begeleider aan de Erasmus Universiteit prof. dr. Jurian Edelenbos bedanken. Zijn sturend vermogen, deskundigheid, raad en aanwijzingen maar vooral voor zijn geduld hebben mij heel erg geholpen bij het schrijven. Zonder zijn vertrouwen en stimulerende woorden was het afstuderen een nog grotere opgave geworden. Ik wil de tweede lezer dr. Tilly Beukenholdt ook bedanken voor het lezen van mijn scriptie en het geven van aanwijzingen voor verbetering en het zetten van de puntjes op de i.

Tot slot wil ik alle respondenten bedanken voor de kostbare tijd die zij voor mij hebben gereserveerd en de interviewen die zij mogelijk hebben gemaakt.

Mahiroen Kasiemkhan
Rotterdam, december 2010

Samenvatting

De gemeente Rotterdam wil burgers meer betrekken bij bouwplannen en herstructurering van woonwijken. De in het verleden gebruikte inspraakprocessen blijken echter niet toereikend te zijn voor de huidige omstandigheden. De herstructurering van een woonwijk verschilt wezenlijk van de opgave in het verleden (bouwen voor de buurt), waarin de gemeente met veel subsidies de bewoners kon dienen. Herstructurering is een opgave waarin de belangen van de gemeente (die tot uiting komen in “stedelijke doelen” zoals economische ontwikkeling van de stad) strijdig kunnen zijn met de belangen van wijkbewoners. Verder zijn de bevolkingssamenstelling en de rol van woningcorporaties veranderd.

Deze ontwikkelingen leiden tot spanningen tussen de bij deze processen betrokkenen. In het kader van het afstuderen voor de masteropleiding Bestuurskunde is hiernaar onderzoek verricht. De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt. *Welke spanningen doen zich voor bij burgerparticipatie bij herstructureringsprojecten in Rotterdam waarbij stedelijke doelen aan de orde zijn, hoe gaat de gemeente om met die spanningen en welke verbeteringen zijn daarin aan te brengen?* Het onderzoek is uitgevoerd door middel van literatuuronderzoek en twee casestudy's. Deze betreffen de herstructurering in Nieuw Crooswijk en Tarwewijk.

Vorm van de burgerparticipatie en positie van de bewonersorganisatie

Burgerparticipatie vindt in beide projecten ongeveer op dezelfde wijze plaats. Er zijn informatie-avonden, enquêtes, nieuwsbrieven en een informatiepunt. In de Tarwewijk is de participatie nog wat laagdrempeliger gemaakt door stand in de wijk, ambtenaren die in de wijk burgers spreken en inloopavonden.

De verhouding gemeente-corporatie-bewoners is echter per project zeer verschillend. In Nieuw Crooswijk is de corporatie in de praktijk de regisseur van het proces, de gemeente faciliteert het proces. De bewonersorganisatie is door professionele steun van buitenaf in staat een alternatief Masterplan op te stellen. In de Tarwewijk heeft de gemeente de regie en faciliteert de corporatie als sociale ontwikkelaar het proces. De bewonersorganisatie heeft geen professionele steun van buitenaf maar is wel deskundig. Ze is daardoor in staat om voorstellen te doen bij inrichtingsplannen.

Spanningen als gevolg van burgerparticipatie

In Nieuw Crooswijk is de spanning het grootst. De gemeente en marktpartijen staan recht tegen over een deel van de bewoners. Gemeente en marktpartijen zetten in voor bijna een totale sloop- en nieuwbouwoopgave, terwijl de bewonersvertegenwoordiging met een alternatief plan komen, waarbij renovatie leidend is. De gemeente motiveert de aanpak vanuit het stedelijke belang, stedelijke vernieuwing en bevolkingsbeleid. De bewonersvertegenwoordiging zet in op de huidige bewoners en voor het behoudt van de culturele en historische erfgoed. Die spanning wordt nog vergroot, doordat de gemeente voor het realiseren van herstructurering afhankelijk is van kapitaalkrachtige (en ook inhoudelijk beter uitgeruste) partijen en zich daaraan bindt.

In Tarwewijk zit een zekere mate van spanning tussen het geven van informatie en het transparant willen zijn. Verder is er een spanning te constateren tussen ambtenaren als individuele en korte termijn problemen eerder op de agenda van bijeenkomsten komen te staan dan langer termijn op te lossen problemen.

Omgang met spanningen

In Nieuw Crooswijk had de gemeente een door de investeerders gedomineerd plan gemaakt. Zij werd daardoor spreekbuis van de investeerders. Gaandeweg bleek de gemeente bij een belangrijk deel van de burgers niet te kunnen voldoen aan de verwachting dat ook op het niveau van beleid sprake zou zijn van participatie. De gemeente werd afhankelijk van het oordeel van de rechter.

In de Tarwewijk is gekozen voor een stedenbouwkundig minder radicale aanpak. De corporatie was minder dominant en het verloop onder de bewoners veel groter dan in Nieuw Crooswijk. De gemeente kon daardoor de regie beter in de hand houden. Burgerparticipatie werd vanaf het begin gezien als een campagne en een feest en werd daardoor juist een middel om de spanningen die het project al van zichzelf had (onteigening) te kunnen verzachten.

In beide gevallen lijkt het erop dat de benadering ertoe leidt dat conflicten worden gesust maar dat onderliggende spanningen niet effectief worden opgelost.

Succes- en faalfactoren

Het omgaan met spanningen bleek gemakkelijker te gaan als ze openlijk werden erkend. Verder bleek het opbouwen van een goede relatie tussen gemeente en burgers zijn vruchten af te werpen op het moment dat er spanningen ontstonden. Ook blijkt het goed te werken als bewoners gezamenlijk verantwoordelijkheid krijgen voor de inrichting van hun straat en daartoe worden voorzien van een klein budget. Dat beperkt spanningen tot de meer strategische beleidskwesties en kan compensatie bieden voor het feit dat burgers op een minder hoog niveau kunnen participeren.

De volgende zaken bleken het omgaan met spanningen, die optraden als gevolg van burgerparticipatie, te bemoeilijken. Het niveau van burgerparticipatie en de uitwerking daarvan zijn niet systematisch bepaald. Als degene die de participatie organiseert niet exact de procesarchitectuur voor ogen heeft, dan maakt dat het vinden van oorzaken en oplossingen moeilijker. De spanningen zijn niet van te voren ingecalculeerd: er heeft geen risicoanalyse plaatsgevonden. De rol van investeerders bleek (vooral in Nieuw Crooswijk) bijzonder dominant en beperkte de rol van de burgers aanzienlijk. De ruimte om spanningen op te lossen was daardoor klein. De bewoners waren niet geheel op hun marginale rol voorbereid en ondervonden hinder van de hoge drempel. Bestuurders van de gemeente Rotterdam waren tijdens het participatieproces nauwelijks aanwezig. Vooral vanwege het grote stedelijke belang van de projecten ontstond een strak bestuurlijk kader, dat strijdig is met sommige bewonersbelangen. Te verwachten was geweest dat bij spanningen vanwege het kader, bestuurders op zijn minst verantwoording zouden afleggen richting bewoners.

Het onderzoek resulteert in de volgende aanbevelingen aan de gemeente.

1. Kies het niveau van burgerparticipatie bewust.
2. Erken dat burgerparticipatie spanningen met zich meebrengt. Benoem ze, maak vooraf een risicoanalyse en maak voor het vinden van een oplossing gebruik van theorieën.
3. Houd bij burgerparticipatie bij stedelijke vernieuwing rekening met de dominante rol van investeerders. Zorg voor directe contacten tussen investeerders en bewoners, zodat de gemeente niet als spreekbuis voor investeerders hoeft op te treden.
4. Maak bij projecten met een groot stedelijk belang en grote externe investeringen direct aan de bewoners duidelijk dat dit beperkingen geeft aan de burgerparticipatie. Compenseer dit door burgers meer ruimte te geven bij de invulling van het plan en investeer extra in de plezierige kant van informatie delen.
5. Laat bestuurders hun verantwoordelijkheid nemen voor het verantwoorden en (voor zover mogelijk) onderhandelen over het kader met bewoners; belast hier de projectleider niet mee.

Hoofdstuk 1 Inleiding: Achtergronden en opzet van dit onderzoek

Dit hoofdstuk geeft een inleiding op het onderzoek naar burgerparticipatie bij stedelijke vernieuwing binnen de gemeente Rotterdam.

1.1 Achtergronden: burgerparticipatie en stedelijke vernieuwing

De laatste twee decennia is de aandacht voor burgerparticipatie bij het maken van beleid toegenomen. De begrippen burgerparticipatie, interactieve beleidsvorming en coproductie zijn tegenwoordig niet meer weg te denken uit het openbaar bestuur. Burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en overheden worden in een zo vroeg mogelijke stadium betrokken om in openheid en/of in samenwerking problemen te definiëren of te formuleren en een oplossing te vinden voor maatschappelijke- en andere problemen. Door burgers te betrekken bij beleid wordt een poging gedaan de kloof tussen overheid en burgers te dichten en het draagvlak van beleid te vergroten (Edelenbos, 2000). Vooral op lokaal en regionaal niveau is de trend om burgers te laten participeren in de beleidsvorming in toenemende mate waar te nemen (Edelenbos en Monnikhof, 2001).

Gemeenten hebben de wettelijke taak om de bewoners bij de stedelijke vernieuwing te betrekken. De gemeenten betrekken bij de beleidsvorming van stedelijke vernieuwing naast de burgers ook bedrijven, andere overheden en andere maatschappelijk organisaties. Dit brengt spanningen met zich mee. De betrokkenen en belanghebbenden kunnen verschillende doelen en belangen nastreven. Voor de gemeente bijvoorbeeld is een belangrijk beleidsdoel bij stedelijke vernieuwing het doorbreken van de eenzijdige bevolkingssamenstelling in de herstructureringswijken. Dit betekent dat een deel van de zittende bewoners naar een andere wijk moet verhuizen. De positie van de zittende bewoners in het beleidsproces van de stedelijke herstructurering¹ wordt hierdoor minder eenduidig (Bergeijk, Kokx e.a., 2008). Dit geeft spanningen bij de wijkbewoners.

Spanningen bij de participatie van burgers bij stedelijke vernieuwing kunnen ook andere achtergronden hebben. Burgerparticipatie kan op gespannen voet staan met andere aspecten van besluitvorming, bijvoorbeeld met de bestaande institutionele omgeving (representatieve democratie). Er zijn vaak spanningen tussen enerzijds bestuurders en andere belanghebbenden, omdat andere belanghebbenden dan formeel meer dezelfde positie krijgen en het bestuur meer een *horizontaal* dan *verticaal* karakter krijgt. Daar waar vroeger ambtenaren, politici en verzuilde organisaties de macht deelden krijgen individuele burgers, kleine maatschappelijke organisaties en bedrijven meer zeggenschap bij interactieve beleidsvorming.

Als de spanningen niet goed worden onderkend of worden opgelost, dan kan dat leiden tot uitkomsten die maatschappelijk onaanvaardbaar of niet optimaal zijn.

¹ In dit rapport worden de termen 'stedelijke vernieuwing' en 'herstructurering' naast elkaar gebruikt; zoals in de documenten van de gemeente gebruikelijk is. In andere documenten wordt de term herstructurering gebruikt voor de belangrijke maatregel namelijk, het creëren van een diversiteit in de woningvoorraad.

1.2 Aanleiding onderzoek inzake herstructureringsprojecten in Rotterdam

Burgerparticipatie staat op dit moment in de schijnwerpers van de Rotterdamse politiek. In 2006 respectievelijk 2007 zijn de moties Oosterhoff en Simons, door de gemeenteraad aangenomen. Het college wordt gevraagd om de gemeenteraad en zijn commissies vroegtijdig te informeren over bouwplannen waarvoor een voorbereidingsbesluit noodzakelijk is. Bovendien wordt het college gevraagd een voorstel te doen over de wijze waarop aan de informatiebehoefte van de gemeenteraad kan worden voldaan om de bewoners tijdig te betrekken bij bouwplannen. In 2008 heeft een student bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam een afstudeerscriptie geschreven over het onderzoek naar verschillende vormen van burgerparticipatie binnen de pijlerprojecten van Pact op Zuid. Dat afstudeeronderzoek is begeleid door prof. dr. Edelenbos.

Twee jaar geleden in 2008 is een 'Werkgroep bewonersparticipatie Rotterdam' opgericht. Dit omdat er behoefte bestaat aan verduidelijking van de positie en de rol van bewoners, winkeliers en andere belanghebbende actoren bij bouwprojecten en herstructurering. De werkgroep heeft een kadernotitie opgesteld met tien uitdagingen die het hoofd moeten bieden om bewonersparticipatie zinvol te laten zijn. De tien dilemma's en uitdagingen in de kadernotitie zijn de 'best practices' en 'lessons learned' van voorgangers en partners die met burgerparticipatie te doen hebben gehad. Naast de 'best practices' is tevens gebruik gemaakt van de ervaringen van de leden uit de werkgroep. Behalve de kadernotitie met tien uitdagingen heeft de werkgroep in december 2009 een participatieaanpak ontwikkeld voor fysieke projecten in de gemeente Rotterdam. In hoofdstuk 3 zullen de resultaten van de werkgroep bewonersparticipatie nader worden beschreven.

De gemeente Rotterdam wil burgers meer betrekken bij bouwplannen en herstructurering van woonwijken. Zij heeft al decennia lang inspraakprocessen in de stadsvernieuwing gehad. De inspraakprocessen blijken niet toereikend te zijn voor de huidige omstandigheden. De herstructurering van een woonwijk verschilt wezenlijk van de opgave in het verleden (bouwen voor de buurt), waarin de gemeente met veel subsidies de bewoners kon steunen. Herstructurering is een opgave waarin de belangen van de gemeente (die tot uiting komen in “stedelijke doelen” zoals economische ontwikkeling van de stad) strijdig kunnen zijn met de belangen van wijkbewoners. Ook is de bevolkingssamenstelling veranderd. In de klassieke stadsvernieuwing woonden autochtonen met lage inkomens in de oude wijken. Nu zijn er 174 nationaliteiten. Er zijn bewoners die binnen die wijk sociaal willen stijgen (zowel autochtonen als allochtonen), er zijn er waar dat niet aan de orde is (bijvoorbeeld ouderen), er zijn er die liever naar elders willen. Ook de rol van woningcorporaties is veranderd: van zwaar gesubsidieerde verhuurders naar zelfstandige, professionele investeerders in woning en woonomgeving.

1.3 Doelstelling, hoofdvraag en deelvragen

Voor dit onderzoek over burgerparticipatie binnen de gemeente Rotterdam is de volgende doelstelling geformuleerd.

Doelstelling

Het geven van een advies aan de gemeente Rotterdam over hoe zij beter om kan gaan met spanningen die inherent zijn aan burgerparticipatie in herstructureringsprojecten.

In dit onderzoek wordt vastgesteld welke spanningen er bij de burgerparticipatie binnen twee

Rotterdamse projecten, Nieuw Crooswijk en Tarwewijk, hebben plaatsgevonden, op welke wijze dit is opgelost, met welk motief en met welk bereik en resultaat, om uiteindelijk te bepalen welke aandachtspunten er zijn aan te wijzen voor de inzet van burgerparticipatie binnen de verschillende lopende projecten en projecten die er zullen komen. De reden waarom is gekozen voor casestudy's als onderzoeksmethode wordt gegeven in paragraaf 2.7. De reden om voor deze twee projecten als casus te kiezen wordt gegeven in paragraaf 3.4. Beide projecten zijn gestart in 1999. De periode waarop dit onderzoek betrekking heeft is van 1999 tot medio 2010.

De doelstelling van het onderzoek is vertaald in de volgende hoofdvraag.

Hoofdvraag

Welke spanningen doen zich voor bij burgerparticipatie bij herstructureringsprojecten in Rotterdam waarbij stedelijke doelen aan de orde zijn, hoe gaat de gemeente om met die spanningen en welke verbeteringen zijn daarin aan te brengen?

Deze hoofdvraag is opgedeeld in een aantal deelvragen. Deze opdeling is afgeleid van een bestaande aanpak, die voor het eerst is toegepast in het onderzoek "Burgers als beleidsadviseurs" (Edelenbos e.a., 2006). Daarin wordt burgerparticipatie bij lopende projecten eerst beschreven aan de hand van dimensies en aspecten. Die beschrijving vormt vervolgens de basis voor handreikingen. Dat onderzoek had betrekking op acht nationale projecten. Bij het maken van deze scriptie is er vanuit gegaan dat de werkwijze die is gebruikt om nationale projecten te beoordelen ook bruikbaar is voor (complexe, politiek belangrijke) lokale projecten.

Deelvragen:

1. *Wat is burgerparticipatie? Welke kenmerken kent het? (descriptieve, theoretische vraag)*
2. *Welke (potentiële) spanningen bij introductie en uitvoering van burgerparticipatie worden in de literatuur genoemd? (descriptieve, theoretische vraag)*
3. *Welke vorm van burgerparticipatie wordt per project voorgestaan (mate van participatie en bestuursstijl)? Wat wil de gemeente daarmee bereiken? (descriptief, feitelijk/empirisch)*
4. *Hoe kan de burgerparticipatie per project worden beschreven (inhoud, proces, macht, architectuur, feitelijke handelingen, uitkomsten)? (descriptief, feitelijk/empirisch)*
5. *Welke spanningen treden op per project als gevolg van burgerparticipatie? Hoe kunnen deze spanningen verklaard worden? (analytische deelvraag, empirisch gericht)*
6. *Hoe is de gemeente Rotterdam met deze spanningen omgegaan in de twee projecten? Waarom (analytische vraag, empirisch gericht)*
7. *Hoe kan de gemeente beter met die spanningen omgegaan? (prescriptieve deelvraag)*

1.4 Wetenschappelijke relevantie

Burgerparticipatie is een onderwerp dat binnen de bestuurskunde de laatste jaren veelvuldig is onderzocht. Het zou een instrument moeten vormen om de kloof tussen burger en overheid te dichten. In het adviesrapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur wordt tevens genoemd dat burgerparticipatie, naast de mogelijkheden tot versterking van de democratie ook voordelen biedt voor onder andere agendering, voorbereiding, besluitvorming, uitvoering en evaluatie van beleid. De voordelen zijn: impuls voor bestuurlijke vernieuwing, acceptatie door participatie, de kwaliteit van beleid verbeteren met de belanghebbenden, en effectief gebruik maken van de kennis en de

creativiteit van de burgers (Raad Openbaar Bestuur, 2004: 7). Door erkenning van de meerwaarde van burgerparticipatie zijn steeds meer overheden bezig met het gebruik ervan. Er zijn inmiddels verschillende manieren en methoden ontwikkeld voor burgerparticipatie. Dit afstudeeronderzoek hoopt een bijdrage aan de bestuurskunde te leveren, door onderzoek te doen naar spanningen en effect van burgerparticipatie binnen gemeentelijke projecten.

Door de gekozen aanpak levert dit afstudeeronderzoek ook een antwoord op de vraag in hoeverre een werkwijze, die is ontwikkeld aan de hand van casussen van nationale beleidsvorming, ook toepasbaar is voor lokale projecten van stedelijke vernieuwing.

1.5 Onderzoeksaanpak

De aanpak van het onderzoek is opgedeeld in een drietal fasen. Elke fase bestaat uit een aantal stappen.

Fase 1: Formuleren van de onderzoeksopzet.

1. Formuleren van de hoofdvraag.
2. Kiezen van de aanpak (gebruiken van de bestaande theorie, richten op spanningen, werken met casussen).
3. Vertalen van de aanpak in deelvragen; kiezen van (twee) casussen.

Fase 2: Beschrijven van theorie en praktijk.

1. Beschrijven van de theorie aan de hand van (vak) literatuur.
2. Beschrijven van de te onderzoeken praktijk (doelstellingen Stedelijke Vernieuwing Rotterdam en per casus doelen project en burgerparticipatie) aan de hand van beleidsdocumenten.
3. Toetsen van de praktijkbeschrijving en van het nut (denkt de projectleider dat met dit onderzoek zijn probleem wordt opgelost) van dit onderzoek door middel van interviews met projectleiders.

Fase 3: Uitvoeren van de aanpak.

1. Beantwoorden van de deelvragen met behulp van de resultaten uit fase 2.
2. Toetsen van de antwoorden bij de projectleiders en andere bij de projecten betrokkenen.
3. Beantwoorden van de hoofdvraag; trekken van conclusies ten aanzien van de gebruikte theorie en onderzoeksaanpak.

1.6 Opbouw van deze afstudeerscriptie

In dit rapport wordt in hoofdstuk 2 gekeken naar de achtergrond van interactieve beleidsvorming en burgerparticipatie. Dit is gedaan op basis van verschillende bevindingen uit bestaande wetenschappelijke literatuur over burgerparticipatie. Allereerst wordt gekeken naar de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke positionering van het fenomeen. Vervolgens wordt een aantal motieven genoemd voor de inzet van burgerparticipatie en wordt gekeken naar de mate van participatie, in relatie tot bestuursstijlen en rollen van burger en bestuurder bij interactieve beleidsvorming. Er wordt aandacht besteed aan de dimensies en aspecten van interactieve beleidsvorming. Tot slot wordt gekeken naar spanningen die in het procesverloop zich kunnen voordoen.

In hoofdstuk 3 wordt een beschrijving gegeven van het begrip “stedelijke vernieuwing” en de te onderzoeken praktijk aan de hand van beleidsdocumenten.

In de hoofdstukken 4 en 5 (beschrijving project, beantwoording deelvraag 1-6) worden de projecten inhoudelijk bekeken. Per casus wordt een beschrijving gegeven van het project. Hierbij wordt gekeken wat de doelstelling is van het project, welke vorm van burgerparticipatie per project wordt voorgestaan en wat de gemeente daarmee wil bereiken. Voorts wordt een beschrijving gegeven van hoe de burgerparticipatie per project is verlopen. Hierbij wordt gekeken naar inhoud, proces, macht, architectuur, feitelijke handelingen en resultaat. Tenslotte wordt aangegeven welke spanning er hebben opgetreden en hoe met die spanningen is omgegaan.

In hoofdstuk 6 wordt een analyse van de onderzoeksbevindingen gegeven. Hoofdstuk 7 (afsluiting fase 3.3) omvat het afsluitende hoofdstuk; er wordt antwoord gegeven op de hoofd- en deelvragen van dit onderzoek. Hierbij worden conclusies getrokken, aanbevelingen gedaan en een reflectie gegeven op het onderzoek.

Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt het theoretische kader beschreven aan de hand van bevindingen uit bestaande wetenschappelijke literatuur. Vanuit dit kader wordt het onderzoek gedaan naar interactieve beleidsvorming bij herstructureringsprojecten in de gemeente Rotterdam. De theorie is zo beschreven dat deze uitmondt in concrete vragen die gesteld kunnen worden in interviews. Achtereenvolgens komen de volgende onderwerpen aan de orde. Wat kan worden verstaan onder interactieve beleidsvorming en burgerparticipatie (definitie en doelstellingen)? Wanneer is sprake van burgerparticipatie? Welke dimensies en aspecten kunnen in het proces van interactieve beleidsvorming worden onderscheiden? Welke soorten spanningen kunnen worden onderscheiden en hoe kunnen deze worden voorkomen? Het antwoord op deze vragen kan helpen bij het zoeken naar dieper liggende oorzaken en mogelijke gevolgen van spanningen.

2.1 Definitie en doelstellingen interactieve beleidsvorming en burgerparticipatie

Burgerparticipatie heeft de laatste dertig jaar een ontwikkeling doorgemaakt van uitsluitend indirecte participatie naar directe participatie.

Tot de jaren zeventig van de vorige eeuw was de participatie van burgers en maatschappelijke organisaties bij beleid alleen geregeld volgens (reactieve) regels van de representatieve democratie. Sinds de jaren zeventig is de roep om meer directe invloed op beleid toegenomen, wat resulteerde in andere vormen van burgerparticipatie. Gedurende de jaren tachtig en negentig zet de radicalisering van participatie door. De participatie van burgers en maatschappelijke organisaties is niet langer alleen geregeld volgens formele participatiemechanismen, maar er worden tevens vormen van directe participatie ontwikkeld waarbij burgers en maatschappelijke organisaties in onderhandeling met overheden beleid ontwikkelen en uitvoeren.

De opkomst van interactieve beleidsarrangementen en vormen van directe burgerparticipatie is het gevolg van zich wijzigende verhoudingen tussen staat, maatschappij en markt, waarin marktpartijen en maatschappelijke organisaties worden uitgenodigd medeverantwoordelijkheid te dragen voor het ontwikkelen en uitvoeren van beleid. Overheden spelen weliswaar een belangrijke rol, maar de centrale positie van de overheid is niet langer automatisch verzekerd. Meer en meer opereert het bestuur onder condities van onzekerheid en dynamiek, waarbij ambtenaren en politici onderhandelen met maatschappelijke actoren om al dan niet gezamenlijk het beleid te formuleren en uit te voeren. Deze samenwerkingsverbanden tussen overheid en partijen uit de samenleving staat in de literatuur bekend als interactieve beleidsvorming (Klijn en Koppenjan, 1998, Pröpper en Steenbeek, 2001, Edelenbos en Monnikhof, 2001, Denters cs., 2003, Herwijer, 2003). In de bestuurskunde wordt de term 'interactief beleid' evenals synoniemen interactief bestuur (Boogers en Hendriks, 2000), interactieve beleidsvoering (Pröpper en Steenbeek, 1998) en interactieve beleidsvorming (Edelenbos, 2000, De Jong en Mulder, 2000) gehanteerd.

Er zijn verschillende definities van interactieve beleidsvorming te vinden. Grotendeels vertellen de definities hetzelfde, alleen met andere woorden of vullen ze elkaar aan. De definitie die ik voor dit onderzoek hanteer, luidt als volgt: *Interactieve beleidsvorming is een (communicatieve) vorm van beleidsontwikkeling waarbij de overheid in een zo vroeg mogelijk stadium andere overheden, burgers, bedrijven en georganiseerde belangengroepen betreft om gezamenlijk beleid te ontwikkelen en uit te voeren* (Edelenbos, Domingos, Klok, en Van Tatenhove, 2006). Kern van deze

definitie is dat burgers en andere belanghebbenden in een vroeg stadium worden betrokken bij het maken van beleid door beleidsmakers.

Redenen waarom de overheid dit doet zijn: het dichten van de kloof tussen overheid en burgers, het creëren van draagvlak en het wegnemen van weerstand (Edelenbos, 2000). Een andere reden voor de overheid om interactief te werken is het vinden van oplossingen voor ongetemde of ongestructureerde problemen of 'wicked problems'. Interactieve beleidsvorming past daarom vooral bij onderwerpen die controversieel en dubbelzinnig zijn en waarbij de oplossingen niet voor handen liggen (Koppenjan & Klijn, 2004). Er is sprake van ongetemde en ongestructureerde problemen, naarmate er onzekerheid of gebrek is aan kennis en er geen sprake is van consensus tussen betrokkenen over de waarden die bij het probleem in het geding zijn (Van de Graaf en Hoppe, 1998).

Het betrekken van burgers bij de beleidsvorming heeft daarmee kortweg twee doelen, namelijk: het verhogen van legitimiteit (draagvlak) en het vergroten van de effectiviteit van beleid.

Het verhogen van legitimiteit

Burgerparticipatie bij beleidsvorming is bedoeld om gedragsroutines, ervaringen en prioriteiten van burgers af te stemmen. Voor legitimiteit oftewel draagvlak voor beleid is het een noodzakelijke voorwaarde dat beleid zo veel mogelijk aansluit bij wat er onder burgers leeft. De beleidsmaker betreft de burgers als hij wil weten welke belang burgers hechten aan de urgentie en de richting van de probleemoplossing. Dit geldt ook als hij denkt dat het betrekken van de burgers bij het zoeken naar oplossingen voor een beleidsprobleem, bijdraagt aan de maatschappelijke steun daarvoor.

Bij het verhogen van de legitimiteit moet aan tenminste twee voorwaarden worden voldaan.

- a) Het vraagstuk van de representativiteit van de deelnemende burgers moet zijn opgelost. Afhankelijk van de doelstelling van de burgerparticipatie in het specifieke beleidsvormingstraject moeten de deelnemende burgers in voldoende mate een afspiegeling zijn van de (Nederlandse) samenleving.
- b) Zowel in politieke kringen als in de samenleving moet breed bekend zijn dat burger georiënteerd beleid wordt gemaakt en burgers zijn betrokken bij beleidsvorming. (VROM² brochure, Beleid met burgers)

Het vergroten van de effectiviteit van beleid

Burgers hebben ervaringen en zicht op hoe beleidsmaatregelen uitpakken. Door deel te nemen aan beleidsvorming kunnen onvoorziene en ongewenste effecten worden voorkomen. Bij de oplossing van problemen kunnen burgers met verrassende oplossingsuggesties komen. Zij kunnen een andere kijk op beleidsproblemen en -oplossingen bieden. Burgers die kennis hebben over het beleids- onderwerp worden betrokken. Hetzelfde geldt als beleid hen direct raakt of als de beleidsmaker meer inzicht nodig heeft in het denken en het gedrag van burgers (VROM brochure, Beleid met burgers).

2.2 Mate van interactie van burgers bij beleidsvorming

Burgers kunnen in verschillende rollen en met verschillende verantwoordelijkheden een bijdrage leveren aan de kwaliteit van beleidsvorming en - uitvoering. Op welke manier dat gebeurt, bepaalt mede de mate van interactiviteit. De mate van interactiviteit kan worden geplaatst op een continuüm

²Namen van ministeries in het rapport zijn namen ten tijde van uitbrengen publicatie c.q. vaststelling beleid.

van indirecte tot reflexieve participatie. De diverse vormen van participatie en interactiviteit worden door verschillende auteurs uitgewerkt in zogenaamde ‘participatieladders’. De participatieladder is een bruikbaar model om te bepalen welke verantwoordelijkheid burgers in het beleidsproces kunnen krijgen en welke invloed ze in dat geval kunnen uitoefenen. Edelenbos e.a. onderscheiden vijf gradaties van interactiviteit. Deze zijn: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en mee-beslissen (Edelenbos en Monnikhof, 2001). Om aan te geven wat wel en wat niet onder interactieve beleidsvorming moet worden verstaan, combineren Pröpper en Steenbeek (1998) de stadia van de participatieladder met verschillende bestuursstijlen. Met uitzondering van de gesloten autoritaire bestuursstijl is er bij alle andere bestuursstijlen in meer of mindere mate sprake van interactie tussen initiatiefnemer en de participanten.

In onderstaande tabel 2.1 worden de participatieladders en bestuursstijlen van Edelenbos (2000) en Pröpper en Steenbeek (1999) naast elkaar gepresenteerd en gepositioneerd met aandacht voor de precieze rol voor burger (als een van de participanten) en bestuur in interactieve processen.

Participatieladder Edelenbos (2001)	Bestuursstijlen Pröpper en Steenbeek (1999)	Rol van burger	Rol van bestuur
5. meebeslissen	faciliterende stijl	initiatiefnemer	biedt ondersteuning en laat beleidsvorming aan participanten over
4. coproduceren	samenwerkende stijl	samenwerkingspartner op basis van gelijkwaardigheid	bestuur werkt en besluit op basis van gelijkwaardigheid met participant samen
	delegerende stijl	medebeslisser binnen randvoorwaarden	bestuur besluit over het beleid met in achtneming van de voorafgestelde randvoorwaarden
3. adviseren	participatieve stijl	adviseur	bepaalt beleid, maar staat open voor de voorafgestelde randvoorwaarde
2. raadplegen	consultatieve stijl	geconsulteerde gesprekspartner	bepaalt beleid en geeft de mogelijkheid tot commentaar, maar hoeft daaraan geen consequenties te verbinden
1. informeren	open autoritaire stijl	doelgroep van onderzoek / voorlichting, levert geen input	voert zelfstandig beleid en verschaft hierover informatie
Participant wordt niet betrokken	gesloten autoritaire stijl	geen	voert zelfstandig beleid en verschaft geen informatie

Tabel 2.1 Mate van participatie en stijlen van bestuur

Het combineren van de participatieladder met bestuursstijlen levert een continuüm van vormen van interactieve beleidsvorming op, met als ene uiterste een vorm van interactieve beleidsvorming waarbij participanten slechts doelgroep van beleid zijn en worden geïnformeerd door de overheid en als andere uiterste vormen van reflexieve beleidsarrangementen waarbij participanten initiatiefnemer zijn.

De participatieladder illustreert ook dat burgers bij elke volgende trede intensiever bij beleidsvorming betrokken zijn en meer invloed op beleid hebben. Van interactieve beleidsvorming is sprake pas bij trede 3 of hoger (VROM brochure: Burgers en beleid).

2.3 Dimensies en aspecten van en spanningen bij interactieve besluitvorming

In deze paragraaf wordt het fenomeen interactieve beleidsvorming zo ontleed dat dit leidt tot een inzicht in oorzaken en gevolgen van spanningen.

Interactieve beleidsvorming wordt gekenmerkt door een voortdurende wisselwerking tussen inhoud, proces en macht (Edelenbos e.a. 2006). De *inhoudelijke dimensie* gaat over de inhoudelijke onderwerpen waarover wordt onderhandeld. Er worden verschillende ideeën en oplossingsrichtingen ingebracht die de uiteindelijke inhoudelijke resultaten worden van de interactieve processen. De *procesdimensie* gaat over de inrichting van het (interactieve) beleidsproces (procesontwerp), het feitelijke procesverloop, het ‘managen’ van het beleidsproces en de mate waarin betrokkenen al dan niet tot overeenstemming komen door middel van het doorlopen van het interactieve beleidsproces. De *machtsdimensie* betreft de vraag wie er over de hulpbronnen beschikken om problemen te definiëren, wie de vermogens hebben om probleemdefinities en oplossingsrichtingen aanvaard te krijgen en wie bepaalt wie wel of niet mogen deelnemen aan het interactieve proces.

Binnen de drie bovengenoemde dimensies worden drie aspecten onderscheiden, namelijk: *architectuur, feitelijke handelingen en uitkomsten* (Edelenbos e.a., 2006). Het aspect *architectuur* verwijst naar welke regels en afspraken aan het begin van het proces van het interactieve proces zijn gemaakt over de inhoudelijke en procesmatige kaders en de toegang en machtsposities van actoren. De regels en afspraken bepalen hoe binnen in de arena de interacties van betrokkenen zich afspelen. In de arena gaan de betrokkenen daadwerkelijk met elkaar aan de slag. Dit is het aspect van het *feitelijke handelen*. Mensen brengen bepaalde inhoudelijke standpunten naar voren, ze interacteren op bepaalde wijzen met elkaar met behulp van activiteiten van het procesmanagement en komen tot overeenstemming (of blijven het juist oneens met elkaar zijn). Hierbij gebruiken ze eventueel de machtsmiddelen die hen ter beschikking staan. Ten slotte ontstaan na verloop van tijd bepaalde *uitkomsten*. De inhoudelijke voorstellen van de betrokkenen worden al dan niet omgezet in beleid. Er ontstaat (geen) overeenstemming met degenen die over het uiteindelijke beleid beslissen. Hieruit resulteert een bepaalde mate van invloed voor verschillende betrokkenen.

In tabel 2.2 wordt ten eerste het bovenstaande schematisch weergegeven. In het overzicht zijn de drie aspecten en dimensies gekruist tot negen combinaties. Voor elke combinatie is de essentie kort weergegeven (bijvoorbeeld de inhoudelijke dimensie van de architectuur betreft de inhoudelijke kaders en randvoorwaarden. Ten tweede wordt een veronderstelling gegeven over waar, uitgaande van dit schema, spanningen in het proces kunnen ontstaan, zich manifesteren en doorwerken in de uitkomsten. Deze veronderstelling is gebaseerd op een tweetal eenvoudige relaties. De aspecten hebben een volgtijdelijke relatie: de architectuur leidt tot feitelijke handelingen en die leiden tot uitkomsten. De andere relatie is dat bij de feitelijke handelingen het procesverloop wordt beïnvloed door inhoudelijke inbreng en machtsuitoefening. De aldus veronderstelde relaties zijn weergegeven met de gele pijlen.

Dimensies / aspecten	Architectuur	Feitelijke handelingen	Uitkomsten
Inhoud	Inhoudelijke kaders randvoorwaarden	Inhoudelijke inbreng van betrokkenen	Inhoudelijke resultaten
Proces	Inrichting proces	Procesverloop en procesmanagement	Mate van overeenstemming en conflict
Macht	Toegang en besluitvormingsmechanisme	Gebruik machtsmiddelen (machtsuitoefening)	Mate van invloed

Tabel 2.2 Oorzaken en gevolgen van spanningen bij interactieve beleidsvorming.

Uit het schema valt af te leiden dat spanningen in de architectuur (linkerkolom van het schema) en/of in het feitelijke handelen op de inhoud en macht kunnen doorwerken in het procesverloop en in de uitkomsten. Spanningen kunnen voorkomen worden door daarom in de architectuur voldoende rekenschap te geven en door een adequaat procesmanagement. Voorbeeld: in een structuurvisie staat dat in een herstructureringswijk alleen maar dure woningen moeten worden gebouwd (inhoudelijk kader). Als echter de bewoners van de wijk goedkope woningbouw willen (inhoudelijke inbreng), dan levert dat spanningen op. Als de wethouder op zijn strepen gaat staan (machtsuitoefening) en is er geen onafhankelijke procesmanager die partijen dichterbij kan brengen (inrichting proces), dan is de kans groot dat het proces steeds spaak loopt (procesverloop) en eindigt in ruzie (mate van overeenstemming en conflict). Dat spanningen bestaan hoeft op zich geen punt te zijn, ze horen bij het proces, het gaat erom dat effectief met spanningen wordt omgegaan. Het beschikken over inzicht in oorzaken en gevolgen kan daarbij behulpzaam zijn.

In tabel 2.3 wordt dit globale schema verder ingevuld. Voor elke cel uit het schema is uitgewerkt wat daaronder in essentie wordt verstaan. Dit is gebeurd in de vorm van vragen.

Architectuur: afspraken en opzet

Inhoud (Inhoudelijke kaders randvoorwaarden)

- Is inhoudelijk verrijking een doelstelling van het project en welke methoden zullen worden ingezet om deze doelstelling te bereiken?
- Inhoudelijk beleidsruimte: welke inhoudelijke onderwerpen kunnen aan de orde komen (vastgestelde beleidsinhoudelijke kaders)?
- Inhoudelijke mogelijkheden actoren: wie mogen nieuwe inhoudelijke voorstellen naar voren brengen?

Proces (Inrichting proces)

- Specifieke vormgeving procesmanagement: wie is verantwoordelijk voor procesmanagement (onafhankelijke positie)?
- Procesontwerp: zwaarte van het onderwerp en de aspecten van structurering van het interactieve proces (bijv. fasen, arena's, etc.)?

Macht (Toegang en besluitvormingsmechanisme)

- Afspraken over toegang van actoren: wie mogen op grond van welke criteria wel of niet meedoen, dan wel worden expliciet uitgenodigd of niet?
- Welke machtsmogelijkheden hebben welke actoren in de interactieve arena en de uiteindelijke besluitvorming (regels over besluitvorming in en buiten arena, specifieke hulpbronnen)?

Feitelijk handelen in de praktijk

Inhoud (Inhoudelijke inbreng van betrokkenen)

- welke methoden worden daadwerkelijk gebruikt?
 - Over welke onderwerpen wordt daadwerkelijk gesproken, hoe groot is de variëteit aan onderwerpen?
 - Wie brengt nieuwe voorstellen naar voren? Worden die echt serieus besproken?
- Proces (feitelijk verloop en procesmanagement)
- Mate van openheid in het interactieve procesverloop: wat is de mate van openbaarheid (informatieontsluiting) en mate van transparantie (toegankelijkheid en inzichtelijkheid) van het interactieve proces?
 - Relatie tussen interactief beleid en formele besluitvorming: is er sprake van (bewuste) koppeling tussen beide processen of waar ontsproten de twee processen?
- Macht (gebruik machtsmiddelen: machtsuitoefening)
- Feitelijke participatie van actoren: wie doen er mee, hoe selectief/representatief zijn de deelnemers?
 - Hoe worden de machtsmiddelen feitelijk in het interactieve proces aangewend?
- Uitkomsten van het proces**
- Inhoud (inhoudelijke resultaten)
- In hoeverre is er sprake van inhoudelijke verrijking?
 - Komen nieuwe creatieve ideeën ook door de besluitvorming heen?
- Proces (mate van overeenstemming en conflict)
- Mate van overeenstemming: bereikt men uiteindelijk overeenstemming over de resultaten of blijven er conflicten?
- Macht (mate van invloed)
- Welke actoren hebben in welke mate invloed gehad op de uitkomsten van het proces?

Tabel 2.3 *Uitwerking van de dimensies en aspecten van interactieve beleidsvorming*

2.4 Nadere analyse van spanningen bij interactieve beleidsvorming

In de vorige paragraaf is aangegeven waar in interactieve beleidsvorming spanningen kunnen ontstaan, zich manifesteren en gevolgen merkbaar kunnen zijn. In deze paragraaf wordt verder gezocht naar de bron van spanningen. Uit tabel 2.2 blijkt dat met name de “architectuur van de macht”, oftewel de toegang tot macht en het besluitvormingsmechanisme, een belangrijke oorsprong van spanningen kan zijn. Hoe zit dit? Volgens Edelenbos en Monnikhof (1998) zorgen interactieve besluitvormingsprocessen voor een vermenging van directe en indirecte democratie op drie niveaus. In de beleidspraktijk treedt de vermenging vaak niet afzonderlijk, maar tegelijk (Kiser en Ostrom, 1982). De drie niveaus waarin vermenging van directe en indirecte democratie plaatsvindt zijn:

1. constitutioneel niveau: dit is het niveau van wetten, regels, procedures en principes die de basis vormen van de representatieve democratie;
2. organisationeel niveau: het niveau van de verschillende organisaties, afdelingen en clusters;
3. individueel niveau: het niveau van de rollen, functies en gedragsvormen van individuen.

Hieronder wordt achtereenvolgens op elk niveau gekeken welke mogelijke spanningen de interactieve beleidsvorming met zich meebrengt en hoe de spanning kan worden voorkomen.

2.4.1 Spanningen op constitutioneel niveau

Bij interactieve beleidsvorming kunnen spanningen zijn tussen het *mandaat* dat gemeenteraadsleden hebben gekregen van inwonenden van de gemeente en het mandaat dat vertegenwoordigers hebben gekregen van medeburgers. De gemeenteraadsleden hebben het mandaat gekregen via democratische verkiezingen en hebben een grotere legitimiteit. Om het mandaat van de burgers te vergroten in processen is het van belang dat duidelijkheid is namens wie zij spreken. Hiervoor zouden de deelnemende belangen(groepen) in kaart kunnen worden gebracht. De spanning tussen de bestuurder en ander belanghebbenden is er, omdat andere belanghebbenden formeel meer

dezelfde positie krijgen en het bestuur meer een horizontaal dan verticaal karakter krijgt. Met *horizontaal karakter* wordt bedoeld op de overheid die in toenemende mate via horizontale instrumenten en verbanden probeert te sturen en die steeds vaker in *een gelijkwaardige verhouding* staat met andere overheden, de markt, de samenleving en de burger. Bij de horizontale sturing gaat men ervan uit dat de overheid is gestopt met de verticale sturing (of top-down sturing) (Edelenbos en Monnikhof, 1998). Het tegendeel is waar. Vaak zijn horizontale en verticale sturing zodanig met elkaar vermengd dat paradoxale situaties ontstaan waarin 'de overheid' in een spagaat verzeild raakt en er spanningen ontstaan (Kalders, Van Erp en Peters, 2004). Met 'verticale sturing' wordt bedoeld op eenzijdige sturing, of te wel de klassieke top-down sturing, waarbij de overheid met behulp van juridische, financiële en communicatieve instrumenten beleid vaststelt en uitvoert. Door de verticale sturing probeert de overheid haar doelstellingen te bereiken door de nevenschikte en de ondergeschikte actoren binnen en buiten de overheid te beïnvloeden.

Kalders, Van Erp en Peters (2004) onderscheiden vijf typen spanningen op de volgende drie niveaus: strategisch-, tactisch- en operationeel niveau.

Spanning op strategisch niveau

Als de horizontale en verticale sturingsrelaties worden gecombineerd doet zich een spanning voor die kan worden gekarakteriseerd als 'de dubbele pet' (Kalders, Van Erp en Peters, 2004). Voor degene op wie de sturing is gericht is het onduidelijk wanneer de sturingsrelatie verticaal of horizontaal is. De overheid kan daarom in dezelfde sturingsrelatie heen en weer schieten tussen een horizontale en verticale positie.

Spanning 1: De dubbele pet (Kalders, Van Erp en Peters, 2004)

De overheidsactor participeert zowel in horizontale als verticale sturingsrelaties en kan verschillende rollen met elkaar vermengen of combineren. De spanning die hieruit ontstaat heet toepasselijk de 'dubbele pet'. Als voorbeeld wordt de sociale pijler van het Grotestedenbeleid (GSB) genoemd, waarbij een horizontale sturingsrelatie is tussen het Rijk en de gemeenten. Hierbij is sprake van partnerschap. De gemeenten op lokaal niveau krijgen de ruimte om eigen beleid vorm te geven. Binnen de kaders van convenanten, prestatieafspraken en verantwoordingsmechanismen hebben de steden beleidsvrijheid. De GSB-verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) betreft in belangrijke mate een systemen methodiek-verantwoordelijkheid volgens de lijn visie-programma-projecten. De verantwoording voor minderhedenbeleid is daarentegen vooral beleidsinhoudelijk van aard en gaat gepaard met een meer verticale aansturing van de steden. De minister voor Grotestedenbeleid en Integratie (GSI), gedwongen door de Tweede Kamer, heeft op dit beleidsterrein een aparte oudkomersregeling met een eigen verantwoordingsrelatie aan de GSB-steden opgelegd. Voor deze steden betekent de 'dubbele pet' van het ministerie van BZK dat zij binnen de sociale pijler van het GSB zowel horizontaal als verticaal worden aangestuurd. De gevolgen van deze spanning voor de steden zijn negatief. De ruimte die ministers hebben gegeven aan andere partijen om zelf, of op gelijkwaardige voet met het Rijk, tot lokale of regionale afspraken en maatwerk te komen, moeten zij onder druk van de Tweede Kamer weer 'terugnemen'.

Spanning op tactisch niveau

Het gelijktijdig optreden van horizontale en verticale sturing leidt tot spanningen op het niveau van doelstellingen van actoren en van verantwoording hierover. Dit komt omdat de vermenging van sturingsvormen dit actor in een situatie van 'dubbele binding' brengt waarbij deze tegelijk verschillende kanten op getrokken wordt. Op dit niveau worden twee typen spanningen onder-

scheiden: de 'sturingsspagaat' en de 'verantwoordingsbocht' (Kalders, Van Erp en Peters, 2004).

Spanning 2: De sturingsspagaat (Kalders, Van Erp en Peters, 2004)

Er is sprake van sturingsspagaat als zich een situatie voordoet, waarin een actor wil voldoen aan normen en verwachtingen die van hem in zowel horizontale als verticale sturingsrelaties worden opgelegd. De actor wordt dan twee verschillende kanten op getrokken en belandt in een spagaat. Een goed voorbeeld is de rol die lagere overheden (arrondissementsparketten van het Openbare Ministerie (OM) spelen bij het beleid van hogere overheden (integraal veiligheidsbeleid). De relaties tussen de rijksoverheid enerzijds en de regionale en lokale (overheids)organisaties anderzijds (gemeenten, bureau jeugdzorg) vertonen zowel verticale als horizontale kenmerken. De hogere overheid trekt zich dan terug naar de kerntaken waarna zij opspoort en vervolgt. Zij is dus niet langer verantwoordelijk voor de veiligheid en wijkproblematiek. Anderzijds participeren medewerkers van verschillende arrondissementsparketten op lokaal en wijkniveau in de integrale aanpak van veiligheidsproblemen. Medewerkers van het arrondissementsparket stellen bij onderzoeken dat de landelijke taakopvatting haaks staat op hun inspanning om samen te werken in driehoeksoverleggen op wijk- en buurtniveau. Dit is, omdat lichte vergrijpen (jongerenoverlast op pleinen bijvoorbeeld) op wijkniveau juist om een preventieve aanpak en inzet vragen. Voor bepaalde zaken is een strafrechtelijke aanpak het meest geschikt, in andere zaken kan deze ondersteunend zijn. Helaas leidt in sommige gevallen de informatie-uitwisseling tussen het OM, politie en gemeente tot een andere aanpak. Met het oog op de spanning tussen lokale en landelijke prioriteiten zouden de medewerkers van het parket het onverstandig vinden om zich terug te trekken als OM, omdat dat de effectiviteit van de integrale aanpak op wijkniveau ondermijnt.

Spanning 3: De verantwoordingsbocht (Kalders, Van Erp en Peters, 2004)

Deze spanning doet zich voor in de sturingsrelatie tussen een hogere en een lagere overheid. De lagere overheid wordt afgerekend op de prestaties van haar partnerorganisatie. In horizontale verbanden worden afspraken gemaakt, zonder dat de lagere overheid voldoende zeggenschap heeft over de partnerorganisatie (hogere overheid). Een goed voorbeeld is het gemeentelijk onderwijsachterstandsbeleid (GOA), in de relatie tussen het Rijk en de gemeente. Het onderwijsachterstandsbeleid is een lokale verantwoordelijkheid en komt tot stand door horizontaal overleg tussen gemeenten en scholen. Scholen ontvangen rechtsreeks middelen van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW). Hierdoor zijn zij niet verplicht gemeenten inzage te geven in de besteding van deze middelen, en hoeven zij ook niet te onderhandelen over de inzet ervan. Gemeenten hebben inzicht nodig om een effectief onderwijsachterstandsbeleid te kunnen voeren. De gemeenten hebben ook geen instrumenten in handen om de rol en bijdrage af te dwingen van scholen in het onderwijsachterstandenbeleid. Gemeenten leggen verantwoording af aan het Rijk over het gevoerde beleid en de resultaten ervan. In het lokaal plan geven gemeenten aan hoe de GOA-gelden en de schoolgebonden middelen die scholen rechtsreeks vanuit het Rijk ontvangen, tezamen op een effectieve wijze worden ingezet. Om aan deze verplichting te kunnen voldoen, zijn zij afhankelijk van de bereidwilligheid van scholen en niet zozeer van de (on)wil van de gemeenten zelf.

Spanning op operationeel niveau

De laatste twee spanningen doen zich voor op het niveau van de analyse van de beleidsinstrumenten. Een instrument dat horizontaal van karakter lijkt kan in feite een verticaal instrument zijn, de zogenaamde 'horizontale vermomming'. Tenslotte is in een onderzoek een spanning geïdentificeerd die zich kenmerkt door een ongelijktijdige combinatie van verticale en

horizontale instrumenten, namelijk de 'verticale reflex'. Deze spanning ontstaat door de reactie van actoren op een verdwenen of verdwijnende verticale sturingsrelatie.

Spanning 4: Horizontale vermomming (Kalders, Van Erp en Peters, 2004)

Er is sprake van 'horizontale vermomming', als een horizontaal instrument door een sturende actor op verticale wijze wordt ingezet of gebruikt. Dit heeft zich bijvoorbeeld voorgedaan bij het verkeersveiligheidsbeleid van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW). Door middel van concrete maatregelen wordt in een convenant inhoud gegeven aan structurele verbetering van de verkeersveiligheid. Het lijkt net of hier sprake is van een horizontaal instrument. Het tegendeel is waar omdat in de loop der tijd blijkt dat het ministerie van VenW het convenant als een verticaal instrument gebruikt. Bovendien bepaalt het ministerie vaak eenzijdig de spelregels binnen het convenant en zelfs uiteindelijk het antwoord op de vraag of een convenant nog nodig is. Het gevolg van de verticale inzet van het convenant is dat de decentrale overheden steeds meer het vertrouwen verliezen in een convenant met het ministerie.

Ergens anders in het verkeers- en vervoersbeleid doet de 'horizontale vermomming' zich ook voor, namelijk bij de onderhandelingen voor het Bereikbaarheidsoffensief Randstad (BOR) tussen het Rijk, en de vier grote steden, de Kaderwetgebieden en de Randstadprovincies. Het ministerie van VenW onderhandelt omdat zij medewerking van andere partijen nodig heeft om tot invoering van prijsmechanisch rijden (rekeningrijden) te kunnen komen. Tijdens het onderhandelen gaat het Rijk zich op een hiërarchische wijze opstellen door de financiële speelruimte te bepalen, de onderhandelingsagenda op te stellen en te bepalen welke partijen eraan de onderhandelingen kunnen meedoen. Deze horizontale wijze van het onderhandelen door het Rijk wordt door de andere partijen opgevat als verticale sturing, wat schadelijk blijkt te zijn voor het onderhandelingsproces.

Spanning 5: De verticale reflex (Kalders, Van Erp en Peters, 2004)

In het openbaar bestuur zijn actoren nogal geneigd terug te grijpen op vertrouwde verticale instrumenten, de zogenaamde 'verticale reflex'. De verticale reflex doet zich voor in twee vormen, namelijk een top-down variant en een bottom-up variant. Verticale bottom-up duidt op de situatie waarin door lagere overheden het ontbreken van verticale sturing als een gemis wordt ervaren. Als vanouds kijken zij daartoe naar de rijksoverheid voor 'meer samenhang en richting'. Bij de verticale 'topdown-reflex' gaat het om het van bovenaf opleggen van horizontale sturing, bijvoorbeeld als het Rijk een gemeente verplicht overleg te voeren met andere partijen en daar strakke, verplichte kaders voor aanreikt.

Voorbeeld van een verticale 'topdown-reflex' is bij het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). In vele gemeenten komt de samenwerking tussen Arbeidsvoorziening en gemeentelijke sociale diensten niet of nauwelijks op gang. Daarom worden gedurende dit traject de vrijheid van bestaande en zich ontwikkelende samenwerkingsverbanden door de landelijke CWI-top langzaam maar zeker aan banden gelegd en van bovenaf ingekaderd. Sommige gemeenten en regio's zijn als betrokken partijen verder gevorderd in hun samenwerking en worden ze juist gehinderd door deze inkadering. Een verticale 'bottom-up-reflex' speelt zich af bij het integraal veiligheidsbeleid. Gemeenten worden aangespoord om meer horizontaal sturing te doen. Zij leggen de bal weer terug en verlangen een centrale sturing. Als reden hiervoor wordt gewezen op het feit dat dit historisch gegroeide gewenning is bij gemeenten. In lastige tijden wordt teruggegrepen 'als in een reflex'.

2.4.2 Spanningen op organisationeel niveau

Ambtelijke organisatiestructuren Binnen de gemeente vindt de vorming van beleid en uitvoering ervan geïntegreerd plaats binnen één (beleids)sector die in grote mate zelfstandig opereert. Het voordeel van dit sectormodel is dat het goed is voor de effectiviteit van het beleidsvormingsproces, omdat de beschikbare kennis binnen beleidsvelden is gebundeld. Een belangrijk nadeel is echter dat dit besturingsmodel verkokerend werkt. Er wordt nauwelijks over de muren van de sectoren gekeken. Bij invoering van interactieve beleidsvorming kan dit tot spanningen leiden en komt de samenwerking tussen verschillende sectoren moeilijk van de grond. Ambtenaren uit verschillende sectoren hebben zelden of nooit met elkaar samengewerkt en worden hiermee geconfronteerd. De projectleider krijgt vaak niet de bevoegdheden om medewerking uit de diverse sectoren af te dwingen. Projecten lopen vast door gebrek aan medewerking of middelen. Interactieve processen kosten hierdoor extra tijd. Ook wordt regelmatig de tijdsduur van interactieve beleidsvorming met alles wat daarmee samenhangt onderschat (Edelenbos en Monnikhof, 1998).

De gemeentelijke organisatie Het beeld bestaat dat binnen de gemeente politici, bestuurders en ambtenaren beleid maken binnen een gesloten bolwerk. Alleen het uiteindelijke resultaat wordt naar buiten gebracht. Met de introductie van het interactieve beleidsontwikkeling wordt het bolwerk opengebrouwen. Het begrip 'openheid' speelt een belangrijke rol. Burgers kunnen op open wijze meepraten over beleid. Ze worden uitgenodigd door de gemeente om op basis van informatie die is verschaft door gemeente mee te denken en mee te praten. De rol van externe deskundigen blijkt soms sturend te zijn. In een deel van de gevallen kunnen zij een nuttige rol vervullen, bijvoorbeeld door het intekenen van ingebrachte suggestie op een kaart, of door het anderszins verwoorden of verbeelden van gevoerde discussie. In de praktijk blijkt kennisvoorsprong vaak te leiden tot een dominante rol. Ditzelfde kan ook gelden voor ambtenaren die ter begeleiding van het proces aan werkateliers of werkgroepen deelnemen (Edelenbos en Monnikhof, 1998).

Soms kan niet alle informatie beschikbaar worden gesteld aan burgers, omdat sommige informatie politiek gevoelig ligt, en andere informatie gevolgen kan hebben voor commerciële partijen. Het is vaak ook niet helemaal duidelijk welke informatie nu precies nodig is, of het is moeilijk de over vele sectoren en ambtenaren verspreide stukken bijeen te krijgen. Soms duikt informatie op die voorheen niet was vrijgegeven. Dit leidt dan tot wantrouwen bij deelnemende burgers wat het proces kan schaden (Edelenbos en Monnikhof, 1998).

Het kweken van een draagvlak in het ambtelijk en politiek apparaat verdient meer aandacht vanuit de procesbegeleiding. Vaak doemen halverwege de rit problemen op dit vlak, die mogelijk anderszins ondervangen kunnen worden door in de beginfase meer tijd in te ruimen voor discussie over de aanpak. Bovendien moet adequaat worden gereageerd op problemen en spanningen die tussentijds in het ambtelijk apparaat ontstaan (bijvoorbeeld door capaciteitsproblemen, een verhoogde werkdruk, onvoldoende afstemming tussen ambtenaren in verschillende sectoren (Edelenbos en Monnikhof, 1998).

De geïnstitutionaliseerde overlegverbanden Gemeenten hebben in het verleden overlegcircuits opgebouwd met het 'maatschappelijk middenveld' of andere organisaties als Scholenraad, Kerkenraad, zorgverleningsinstanties, met projectontwikkelaars, provincies en omringende gemeenten. Interactieve beleidsvorming zorgt ervoor dat geïnstitutionaliseerde overlegpartners van de gemeente privileges moeten inleveren of moeten delen met groepen actieve burgers. De organisaties reageren vaak negatief. Ze weigeren deel te nemen aan interactieve beleidsvorming of verlangen een bevoorrechte behandeling binnen of buiten het proces. Het gevaar bestaat dat

hierdoor parallelle trajecten van beleidsontwikkeling ontstaan, waarvan de uitkomsten niet altijd worden ingebracht in de interactieve sessie met belanghebbende burgers. De overlegpartners krijgen het gevoel dat beslissingen achter hun rug om worden genomen. Afstemming met of inbedding van bestaande overlegverbanden met de nieuwe manier van werken is een punt van aandacht (Edelenbos en Monnikhof, 1998).

2.4.3 Spanningen op individueel niveau

Politici en bestuurder Politici en bestuurders zoeken naar hun rol in de interactieve beleidsvorming. Van hen wordt verwacht dat zij contacten onderhouden met de achterban om op de hoogte te blijven van wat de kiezers willen. In de praktijk verwoorden zij de belangen van de partij en zijn ze intensief bezig met de dagelijkse politieke beslommingen. Zij hebben te weinig tijd over om contacten te onderhouden met het veld, mede door commissie- en fractievergaderingen. Bij interactieve beleidsvorming wordt van politici verwacht dat zich actiever op de burger richten en meer stelling nemen en laten zien aan de burger waar zij voor staan. Zij dienen ook bereid te zijn te verdedigen waar ze voor staan, terwijl mondige burgers kritische vragen stellen met de verwachting dat de politicus en bestuurder hen overtuigend kunnen verantwoorden voor hun standpunten (Edelenbos en Monnikhof, 1998).

Interactieve beleidsvorming zien politici als iets extra's dat grotendeels buiten de gebruikte manier van besluitvorming staat. Als politici en bestuurders niet betrokken worden bij de interactieve beleidsvorming verliezen ze het contact met de gedachtenuitwisseling die daar plaatsvindt. Ander aspect is dat ze gewend zijn voorstellen uit het ambtelijk apparaat desgewenst 'probleemloos' af te wijzen. Afwijzen van voorstellen die uit interactieve besluitvorming naar voren komen, is niet meer mogelijk. Deze moeten goed beargumenteerd worden. Dit geeft bij politici al gauw het gevoel niet meer tot afwijzing te kunnen overgaan, terwijl bij burgers het onvoldoende beargumenteren van afwijzingen het gevoel geeft niet serieus te worden genomen.

Soms hebben politici de angst dat ze in hun positie worden aangetast en het primaat van de politiek wordt ondermijnd. Ze vragen zich af of er nog wel genoeg ruimte overblijft voor een vrije afweging van belangen en of ze niet gedwongen worden zich aan de uitkomst te conformeren. Het primaat van de politiek zal bij interactieve beleidsvorming meer verschuiven van de eindbeslissing over een voorstel naar het initiërend en richtinggevend te werk gaan als politicus. Van politici en bestuurders zal veel meer verwacht worden dat zij zich mengen in discussies over de totstandkoming van beleid, en dat zij hun standpunten en keuzes doorlopend beargumenteren tegenover de burgers die eraan hebben deelgenomen. Dit kan een conflict opleveren met de gangbare tendens om als politicus 'je kaarten voor je te houden' in het politieke spel, waarmee een balans zal moeten worden gevonden (Edelenbos en Monnikhof, 1998).

Ambtenaar Ambtenaren bereiden beleid voor van achter hun bureau. Als uitgangspunt nemen zij het bestaande beleid en houden rekening met de politieke haalbaarheid. Ze houden contacten met het maatschappelijke middenveld of collega's om te kijken of de plannen goed vallen of eventueel om aanvullende informatie te vragen. De nota die ze schrijven kan het politiek-bestuurlijk circuit in en uiteindelijk beslist de raad over het beleid. De invloed van de ambtenaren is ontleend aan hun kennis over een bepaald inhoudelijk terrein. De ambtenaar vereenzelvigd zich in dit patroon ook met de rol van inhoudelijk deskundige en adviseur van het bestuur en politiek.

De invoering van interactieve beleidsvorming vraagt een compleet andere houding van de ambtenaar. Behalve de bekende wereld waarin hij zich dienstbaar opstelt ten opzichte van het gemeentebestuur komt hij in een nieuwe wereld waarin hij op een andere wijze ook burgers van

dienst moet zijn. De inhoudelijke deskundigheid blijft belangrijk, maar in plaats van het voorbereiden en vormgeven van beleidsvoorstellen wordt van ambtenaren meer een rol als inhoudelijk adviseur op afroep of vraagbaak verwacht. Dit kan de vorm aannemen van het verschaffen van achtergrondinformatie, maar van het adviseren over de politieke teneur. De participanten aan het proces bepalen de inhoud, de ambtenaar faciliteert en kan een standpunt innemen als specialist en materiedeskundige. Dit kan alleen als hij zijn inhoudelijke stellingname continu aan burgers weet duidelijk te maken door in begrijpelijke taal gestelde argumenten.

De rol die de ambtenaar vervult is afhankelijk van het forum waarin hij optreedt: in ambtelijke fora, het politieke forum of het publieke forum. Door de wisselingen van de rollen kan hij zich moeilijk staande houden in interactieve beleidsvorming. Hierbij is het belangrijk om een onderscheid te maken tussen een ambtenaar die deelneemt aan het proces vanuit zijn rol als inhoudelijk deskundige op een bepaald terrein, en een projectverantwoordelijke die naast inhoud ook het proces in de gaten houdt. De laatste is aangesteld als ambtelijk projectleider om het proces ook inhoudelijk te laten slagen, argumenteren en de dialoog met de samenleving aan te gaan. Hierbij is het nodig dat hij kan communiceren met burgers, politici en bestuurders en ambtenaren. Gezegd kan worden dat de ambtenaar er een organisatorische taak bij krijgt. Ook wordt een groter beroep gedaan op zijn communicatieve vaardigheden (Edelenbos en Monnikhof, 1998).

Burgers In de representatieve democratie hebben inwoners twee rollen die een zekere spanning met zich meebrengen. In de rol van onderdaan verwacht men dat de inwoner de overheid gehoorzaamt, aan de uitvoering van het vastgestelde overheidsbeleid meewerkt, en de wetten en regels naleeft. In de rol van burger wordt verwacht dat dezelfde burger mondig en weerbaar is, kritisch over het te voeren overheidsbeleid meedenkt en als verantwoordelijk mens bewust direct of indirect invloed op beleidsvorming probeert uit te oefenen. Deze rol geldt meer bij deelname aan interactieve beleidsvorming, waarbij de burger als participant optreedt en zelf wil deelnemen aan het proces van beleidsvorming. Binnen de interactieve beleidsvorming moeten burgers van rol veranderen. In plaats van opsporen van zwakke plekken in uitgewerkte voorstellen, en het schrijven van inspraakreacties of bezwaarschriften, moeten zij nadenken over de wijze waarop voorstellen kunnen worden verbeterd. Ze moeten kunnen inschatten wat hun voorstellen voor gevolgen hebben voor andere deelnemers aan het proces. Van hen worden ook onderhandelings- en communicatievaardigheden verwacht. Hun invloed gaat gepaard met inspanning. Dit is omdat bestuurders niet probleemloos de voorstellen van burgers kunnen afwijzen. De afwijzingen moeten ze goed beargumenteren. Zij hebben gauw het gevoel niet meer tot afwijzing te kunnen overgaan, terwijl burgers het onvoldoende beargumenteren van afwijzingen het gevoel geven niet serieus te worden genomen. Bovendien zijn politici en bestuurders bang dat hun positie door interactieve beleidsvorming worden aangetast (Edelenbos en Monnikhof, 1998).

2.5 Gevolgen van spanningen voor het bestuurlijk vermogen

In deze paragraaf wordt aangegeven welke gevolgen spanningen hebben voor het bestuurlijk vermogen van de overheid.

Het bestuurlijk vermogen wordt vertaald naar de legitimiteit en de effectiviteit van het optreden van de overheid. Volgens Kalders, Van Erp en Peters (2004) hebben spanningen gevolgen voor zowel de legitimiteit als de effectiviteit van het optreden van de overheid. Als de spanningen leiden tot beschadigd vertrouwen of aantasting van de geloofwaardigheid van een overheid bij andere overheden en maatschappelijke partijen, is de legitimiteit in het geding. Deze beschadiging of

aantasting van het vertrouwen leidt vervolgens tot een vermindering van het bestuurlijk vermogen van de overheid. Dit blijkt met name bij de combinatie van horizontale en verticale sturingsrelaties, in de vorm van de spanningstypen 'dubbele pet' en 'horizontale vermomming', wat aanleiding geeft tot een vertrouwensbreuk tussen betrokken actoren. Op korte termijn kost het wantrouwen veel energie en kan het ertoe leiden dat overheden vooral op elkaar gaan letten in plaats van op de burger. Op lange termijn wordt het bij nieuwe projecten moeilijker anderen van de eigen betrouwbaarheid te overtuigen.

De spanningen hebben gevolgen voor de effectiviteit van overheidsoptreden als de lokale en regionale actoren, als ook private partijen weinig ruimte hebben om tot afspraken en beleid te komen dat toegespitst is op hun specifieke omstandigheden. Dit blijkt met name bij de gelijktijdige combinatie van horizontale en verticale sturingsrelaties, die zich uit in de vorm van de spanningstypen 'sturingsspagaat' en 'verantwoordingsbocht', dat leidt tot een inperking van de ruimte van de betrokken actoren. Hiermee wordt het bestuurlijk vermogen van deze actoren aangetast. Doordat de lokale- en regionale actoren moeten voldoen aan van bovenaf opgelegde regels, kunnen zij geen en/of onvoldoende maatwerk leveren, wat ten koste gaat van de effectiviteit.

Een bewuste combinatie van horizontale en verticale sturing zou ook positieve gevolgen kunnen hebben en het bestuurlijk vermogen vergroten. Zo kan een 'dubbele pet' tot combinatievoordelen leiden voor degenen die ze draagt. Dit is het geval bij de minister voor GSI, die de rol als verantwoordelijke voor het GSB en integratiebeleid vermengt op het terrein van het oudkomersbeleid, wat leidt tot voordelen in de aansturing van de steden. Daarbij wordt wel afgevraagd of de voordelen van de dubbele pet op korte termijn wel opwegen tegen de genoemde nadelen van deze spanning op de langere termijn (Edelenbos en Monnikhof, 1998).

2.6 Oplossingen om de spanningen te voorkomen

In deze paragraaf wordt aangegeven hoe spanningen worden opgelost of voorkomen.

2.6.1 Voorkomen van spanningen op constitutioneel niveau

Degenen die getroffen worden met de negatieve gevolgen van spanningen door horizontalisering en verticalisering hebben drie mogelijkheden ter beschikking, namelijk verticaliseren, horizontaliseren en beter combineren (Kalders, Van Erp en Peters, 2004).

Verticaliseren als oplossing hiervoor wordt op allerlei terreinen aangetroffen. Het Rijk versterkt zijn verticale sturing en met verticalisering, omdat men vindt dat de horizontalisering op sommige beleidsterreinen te ver is doorgesloten. Gepleit wordt voor een cultuuromslag, waarbij heldere en eenduidige verticale instrumenten de effectiviteit van het overheidsoptreden zouden verhogen.

Een ander manier om met spanningen om te gaan is *horizontaliseren*. Andere overheden en private partijen worden dan vrij gelaten om zelf eigen beleid op te stellen, of zichzelf als gelijkwaardige speler in het netwerk op te stellen. Voorstanders van horizontalisering zeggen dat de trend niet meer te keren is. Andere vinden dat de horizontalisering niet volledig wordt doorgezet. Dit houdt in dat gemeenten en marktpartijen zich beter moeten richten op de wensen van burgers. Overheden (het Rijk als gemeenten) moet 'vertrouwen' hebben in participanten en een andere houding aannemen, namelijk 'echt loslaten'.

Uit onderzoek blijkt dat vooral lagere overheden naar oplossingen zoeken bij horizontalisering, omdat zij behoefte hebben aan meer ruimte om zelf hun beleid te kunnen bepalen, met minder sturing van bovenaf. Dit is, omdat zij belangrijke belemmeringen ondervinden door vergaande

horizontalisering. Tegenstanders vinden dat de overheid te veel haar ambities weggeeft. Het Rijk in haar rol als wetgever heeft daar tegenover veel doelstellingen die niet zonder meer kunnen worden prijsgegeven. Een ander argument is dat de (rijks)overheid zich gedwongen ziet rekenschap af te leggen over bestede middelen en tijd en daar ook zeggenschap over wil.

De meest vruchtbare aanpak voor spanning bij horizontale en verticale sturing wordt “de erkenning van de spanning” genoemd. Daarnaast richt men zich op het beter combineren van de horizontale en verticale sturing door de oorzaken van de spanningen aan te pakken. Als de oorzaak voor de spanning wordt de opstelling van de landelijke politiek genoemd: de Tweede Kamer grijpt terug op verticale sturing om eigen prioriteit op te leggen aan andere overheden en private partijen. Departementen worden gedwongen om de decentrale overheden onder druk te zetten door middel van Kamervragen en moties. Reden hiervoor is de wens om als rijksoverheid zelf de kaders vast te stellen. Een slimme combinatie van horizontale en verticale sturingsvorm, waarbij rekening wordt gehouden met spanningen dat met zich meebrengt, kan een oplossing zijn. Hier hoort bij een grotere bewustwording van de bestaande spanningen, een heldere communicatie over de spanningen (ook naar politiek toe) en het zoeken naar maatregelen in overlegstructuren en gedeelde percepties (over gekozen sturingsstijl en combinatie van horizontale en verticale sturing) (Edelenbos en Monnikhof, 1998).

Binnen elk interactief proces moet de verhouding tussen het *mandaat* van de burgers vanuit hun groep en dat van de raadsleden van het begin af aan duidelijk zijn. Als één van beide mandaten zwaarder weegt, moet worden aangegeven welke zwaarder weegt en hoeveel. Aangegeven wordt hoe dit tot uitdrukking komt. Dit kan zijn bijvoorbeeld door behoud van het primaat van de politiek of doordat de politiek zich committeert aan de inbreng van de burgers. Het moet duidelijk zijn of burgers alleen worden geaccepteerd als ze een voldoende zwaar mandaat hebben en of de meningen van individuele burgers even zwaar meewegen. Ten slotte is ook duidelijk tot wanneer de geldigheidsduur is van het mandaat dat burgers van medeburgers hebben gekregen en hoe vaak deelnemende burgers terugkoppelen naar de achterban (Edelenbos en Monnikhof, 1998).

Behalve de *bevoegdheden* zijn de *rollen* van alle deelnemers helder en vastgelegd. Veel interactieve processen hebben te lijden onder onduidelijkheid over de rollen en bevoegdheden van de verschillende deelnemers. Het gaat dan bijvoorbeeld over de rol van het college of raadsleden in het proces, of de aparte positie van meebetallende participanten. Vooraf dienen de gemeenteraad en het college zich eveneens duidelijk uit te spreken over hoe zij met de resultaten van het interactieve proces zullen omgaan. De randvoorwaarden moeten bij aanvang helder zijn; deze kunnen niet tussentijds eenzijdig worden gewijzigd. Tot de randvoorwaarden behoren ook de recent genomen raadsbesluiten (tenzij de politiek die natuurlijk zelf ter discussie wil stellen). Er dient een goede afstemming te zijn met de reguliere besluitvorming in de gemeenteraad over onderwerpen die raken aan het interactieve proces (Edelenbos en Monnikhof, 1998).

Daarnaast hebben deelnemers vaak heel *verschillende bedoelingen* met het proces. De een zit meer op spoor van participatie en draagvlakverwerving (vaak politici), terwijl de ander er vooral inhoudelijk iets uit wil slepen (vooral burgers). Het is goed om duidelijkheid te scheppen over ieders motieven en verwachtingen om teleurstellingen en frustraties te voorkomen. Dit komt het resultaat ook ten goede als bijvoorbeeld blijkt dat de interactieve processen niet in een win-win situatie eindigen. In de fase van de meningsvorming kunnen dan nog onbekommerd ideeën worden gespuid. Vroeg of laat zullen betrokkenen zowel aan de kant van de burgers als aan de kant van de politiek water bij de wijn moeten doen. Machtverschillen en belangentegenstellingen moeten niet

onder een wollen deken van schijnharmonie en schijnkelijkwaardigheid worden weggestopt. Het is juist goed te onderkennen wat ieders belang is en wat ieders feitelijke positie is. Dit komt de evenwichtigheid van het proces en de inzichtelijkheid van de uiteindelijke belangenafweging ten goede (Edelenbos en Monnikhof, 1998).

Bij complexe onderwerpen is het uitgangspunt om niet alle *minderheidsstandpunten* tot het eind op tafel te willen houden. In de procesbegeleiding moet dan worden aangestuurd op clustering van de veelheid aan ideeën tot een beperkt aantal alternatieven. Daarvoor moeten zorgvuldige methoden worden gehanteerd (Edelenbos en Monnikhof, 1998).

2.6.2 Voorkomen van spanningen op organisationeel niveau

Bij interactieve beleidsvorming gaat nu nog veel tijd verloren door interne ambtelijke procedures. De les dient te zijn dat participatie van burgers gewoon tijd kost en dat dit soort proces schade ondervindt door een al te grote tijdsdruk. Dit leidt tot noodzakelijke bijstelling van plannings. Als interactieve beleidsvorming een blijvend onderdeel wordt van de gemeentelijke werkwijze dan zal de bestaande manier van werken moeten worden verzoend met het projectmatig werken, dat gepaard gaat met interactieve beleidsvorming. Werkwijze en procedures van gemeenten dienen dan ook beter afgestemd te worden op het interactieve proces (Edelenbos en Monnikhof, 1998).

Daarnaast dient er een goede afstemming te zijn tussen gemeentelijke projectleiders en externe procesbegeleiders, omdat zij beide verschillende opdrachten hebben. De projectleider draagt zorg voor de totstandkoming van een product, terwijl de procesbegeleider de kwaliteit van het proces moet bewaken, die soms op gespannen voet met elkaar kunnen staan. Vooral in de fase van voorbereiding van de besluitvorming wil dat wel eens aanleiding geven tot conflicten. Om dit soort situaties op te kunnen lossen zijn er waarborgen nodig in het proces (Edelenbos en Monnikhof, 1998).

2.6.3 Voorkomen van spanningen op individueel niveau

Over de aanpak van spanningen op individueel niveau wordt in de bestuurskundige literatuur niets vermeld. Dit is begrijpelijk omdat methoden voor het omgaan met dit soort spanningen vallen onder psychologie en communicatiewetenschappen. In de praktijk krijgt dit aspect de aandacht in trainingen van bestuurders en ambtenaren en door het inschakelen van communicatiemedewerkers en (agogisch opgeleide) inspraakbegeleiders.

2.7 Methoden en technieken

In deze paragraaf staat een verantwoording van de gekozen onderzoeksstrategie, -methoden, en -technieken. Alsmede van gemaakte keuzen bij de uitwerking daarvan.

De vraagstelling van het onderzoek is een praktische: “hoe kan de gemeente Rotterdam verbeteringen aanbrengen in een al lang bestaande, in de praktijk ontwikkelde werkwijze?” In die praktijk is sprake van verschillende visies en perspectieven van betrokkenen zoals bestuurders en burgers. Een dergelijk onderzoek leent zich voor een *interpretatieve benadering*. Deze benadering gaat ervan uit dat de werkelijkheid subjectief is: twee mensen die hetzelfde meemaken zullen dat verschillend beleven. Interpretatieve onderzoekers streven ernaar de fenomenen die ze bestuderen te

begrijpen. Om dat te kunnen doen onderzoeken ze hoe mensen gebeurtenissen ervaren en welke interpretatie ze eraan geven. Om die perceptie te kunnen begrijpen worden gebeurtenissen in hun geheel onderzocht. Onderzoek richt zich bij deze benadering vaak op een situatie maar beschouwt daarbinnen wel alle actoren en factoren die zich voordoen. Handelingen van en tussen mensen (interacties) worden in hun context beschouwd. Om op deze wijze te kunnen werken maken interpretatieve onderzoekers meestal gebruik van *kwalitatieve onderzoeksmethoden* zoals de case study. Deze maken het namelijk mogelijk om complexe en niet-numerieke variabelen (zoals percepties) te verzamelen en te analyseren of beter gezegd: te interpreteren (Van Thiel, 2007).

Er is gekozen om *twee casussen* te bestuderen. In overleg met de gemeentelijk projectleider stedelijke vernieuwing is gekozen voor de twee gebieden die er het meest uitspringen bij de door de gemeente gemaakte impressie van de opgave (Voortgangsrapportage herstructurering 2003). Deze twee projecten tezamen representeren, naar de opvatting van deze projectleider de problematiek van burgerparticipatie bij stedelijke vernieuwing voldoende. Een nadere toelichting op deze keuze staat in paragraaf 3.4.

De gebruikte techniek voor dataverzameling is die van *desk research* (beleidsdocumenten) en het afnemen van *interviews*. Er is gekozen voor interviews omdat op die manier de verschillende percepties in afzondering doorgrond kunnen worden en omdat via de interviews gebeurtenissen over een veel langere periode beschouwd kunnen worden dan het geval is bij participatie. Er is gekozen voor *halfgestructureerde interviews* (Hart et al, 2005). De structuur draagt bij aan de *betrouwbaarheid* en *validiteit* van de interviews (Van Thiel 2007). Door de structurering is het ook mogelijk om de verschillende perspectieven en casussen met elkaar te vergelijken. Ook is het mogelijk om vragenlijsten te maken die een relatie hebben met de theorie (zie de verantwoording van de onderzoeksvragen in de bijlage). Doordat het interview maar voor een deel is gestructureerd is er de mogelijkheid om tijdens het interview door te vragen en de diepte in te gaan. Daardoor is het beter mogelijk om de percepties te begrijpen en met elkaar te confronteren. Bij elke casus is een interview afgenomen met elk van de vertegenwoordigers van organisaties waartussen of waarbinnen spanningen kunnen optreden die verband houden met burgerparticipatie: gemeente (projectleider), deelgemeente (gebiedsmanager, deelgemeenteraadslid) en bewonersorganisatie. Van elk interview is een bijna woordelijk verslag gemaakt.

De verkregen data zijn in een aantal stappen *geanalyseerd*. De essentiële uitspraken zijn samengevat, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen een algemene opmerking en voorbeelden (in geel kader en cursief in hoofdstuk 4 en 5) Daarna zijn ze voor beide projecten met elkaar vergeleken in drie blokken: projectbeschrijving, proces burgerparticipatie en spanningen. Aan de hand daarvan is een antwoord gegeven op de deelvragen waarin de onderzoeksvraag is opgesplitst. Aldus is, opgebouwd vanuit desk research en interviews en gespiegeld aan de theorie, het proces van burgerparticipatie geobserveerd, zijn spanningen verklaard en succes- en faalfactoren voor het omgaan met die spanningen geïdentificeerd. Tot slot zijn die factoren één op één vertaald naar aanbevelingen.

Hoofdstuk 3 Stedelijke vernieuwing en bewonersparticipatie in gemeente Rotterdam

In hoofdstuk 3 wordt een beschrijving gegeven van de stedelijke vernieuwing en de te onderzoeken praktijk aan de hand van beleidsdocumenten.

3.1 Definitie van stedelijke vernieuwing

Het begrip stedelijke vernieuwing en de manier waarop dit beleid wordt geïnterpreteerd is sinds de introductie van de nota “ Stedelijke Vernieuwing” van het ministerie van VROM in 1997, steeds ontwikkeld. Van oorsprong stond de term voor fysieke aanpak. Later werden nadrukkelijk ook sociale en economische maatregelen genomen om wijken en buurten aan te pakken. Het kenniscentrum stedelijke vernieuwing (KEI³) hanteert de volgende definitie van stedelijke vernieuwing.

“Het door publieke en private partijen gebiedsgericht ontwikkelen van het wonen, de woonomgeving en de leefomgeving in wijken en buurten in de stad om ze duurzaam vitaal te maken en haar bewoners de mogelijkheid te bieden maatschappelijk vooruit te komen.”

Hieronder wordt ingegaan op de verschillende onderdelen van deze definitie.

Publieke en private partijen. In stedelijke vernieuwing is meestal sprake van samenwerking tussen partijen uit de publieke, semi-publieke en commerciële sector. Partijen uit de publieke sector zijn overheden als het Rijk, de provincie en gemeente. De semi-publieke partijen die in stedelijke vernieuwing meedoen zijn de maatschappelijke ondernemingen als, woningcorporaties, scholen, en zorg- en welzijnsinstellingen. Actieve marktpartijen zijn de projectontwikkelaars, beleggers en banken (www.kei-centrum.nl).

Gebiedsgerichte ontwikkelingen. Dit betekent dat er verschillende vernieuwingen in het stedelijk gebied in samenhang met elkaar worden uitgevoerd met het doel het gebied in zijn geheel te verbeteren (www.kei-centrum.nl).

Maatregelen. Voor de ontwikkeling kunnen maatregelen worden genomen uit het fysieke, sociale economische en culturele domein. Welke maatregel er precies wordt genomen is per gebied verschillend en is afhankelijk van de lokale opgave, de betrokken partijen en het beschikbare budget. De meeste voorkomende maatregelen die worden genomen zijn:

- Creëren van een diverse(re) woningvoorraad (*herstructurering*);
 - Verbeteren van de kwaliteit van bestaande woningen;
 - Verbeteren van de woonomgeving (openbare ruimte);
 - Bouwen of samenvoegen van voorzieningen (zoals zorggebouwen, scholen, winkels);
 - Het verbeteren van de veiligheid;
 - Stimuleren van sociale en economische activiteiten en verbanden voor en door bewoners en plaatselijke ondernemers;
 - Nieuwe mogelijkheden bieden aan bewoners op het gebied van wonen, werk, opleiding, zorg en welzijn om bewoners de kans te geven maatschappelijk vooruit te komen.
- (www.kei-centrum.nl)

³ KEI staat voor Kennis Expertise Innovatie

Duurzame vitaliteit en maatschappelijk vooruitkomen. Dit deel van de definitie beschrijft de doelstelling van de stedelijke vernieuwing, namelijk het “duurzaam vitaal maken” van wijken en buurten en het "maatschappelijk vooruitkomen van haar bewoners". Een stedelijk gebied is duurzaam en vitaal als de woningvoorraad en (beheer van) openbare ruimte toekomstbestendig is, als het gebied economisch levensvatbaar is, en een goede en blijvende leefbaarheid kent. Bewoners moeten door de vernieuwing van hun buurt of wijk (meer) kansen krijgen om zichzelf op verschillende vlakken in hun leven te kunnen ontplooiën, zodat zij stappen vooruit kunnen maken op de maatschappelijke ladder.

Stedelijke vernieuwing vindt in de bestaande stad plaats. Daarom is het proces ingewikkelder dan 'bouwen in de wei' of aan de stadsrand. In bestaande buurten en wijken wordt immers al decennialang geleefd en gewerkt. De gebieden zijn al bebouwd en hebben een eigen geschiedenis en imago. Vanwege de geschiedenis zijn bij de vernieuwing vaak vele partijen betrokken, ieder met een eigen belang. Deze complexe situatie vraagt moeite en investering van vele betrokkenen, en vraagt om overleg en onderhandeling. Bewoners krijgen de mogelijkheid om hun invloed uit te oefenen. Dit alles vergt tijd. De vernieuwing van een wijk duurt, afhankelijk van de grootte van de opgave, daarom vaak zo'n tien tot vijftien jaar en soms langer (www.kei-centrum.nl).

3.2 Doelstellingen en achtergronden van stedelijke vernieuwing

In de jaren negentig blijkt dat bepaalde wijken in Nederland in de grote steden zowel op sociaal-economisch gebied, als op fysiek gebied (woningen, winkels, voorzieningen, straten en openbare ruimte) achter zijn geraakt ten opzichte van de rest van de stad. De achterstanden doen zich voor in voor- en naoorlogse woonwijken. Opvallend is dat de woonwijken zijn gebouwd tussen de jaren twintig en zeventig. Ze liggen vaak aan de rand van de stad en hebben een hoog percentage sociale woningen.

Sociaal-economisch gezien wonen in deze wijken mensen met laag gemiddeld inkomen en, opleidingsniveau ten opzichte van de rest van de stad. Er heerst een hogere werkeloosheid en een gevoel van onveiligheid. Ook voltrekt zich een demografische verandering in de wijken. De oorspronkelijke middenklasse autochtone bewoners verhuisden in de jaren zeventig, tachtig en negentig in gestaag tempo naar nieuwe eengezinskoopwoningen in de groeikernen en VINEX-locaties⁴. Hun plaats werd voor een groot deel ingenomen door (arbeids)migranten uit onder meer Turkije, Marokko, Suriname en de Antillen (www.kei-centrum.nl).

Fysiek gezien waren veel woningen en woningcomplexen in slechte staat of hadden een woning-indeling die niet meer paste bij de manier van leven van hun bewoners. Door gebrekkig onderhoud lagen straten, pleinen en parken er soms vervallen bij. De samenleving was veranderd en sinds de Wederopbouw, vrijer en rijker geworden. De meeste mensen zochten in hun woonsituatie naar privacy, kleinschaligheid en ruimte voor individualiteit. Veel naoorlogse wijken - met hun grootschalige stedenbouwkundige opzet, sociale huurwoningen in uniforme portiek- en galerijflats, brede straten en anonieme stukken groen – voorzagen steeds minder in deze behoeften van de wijkbewoners. In sommige vooroorlogse wijken was ook sprake van bouwtechnische mankementen, slechte isolatie, te weinig groen en te kleine woningen (www.kei-centrum.nl).

⁴Met Vinex-locaties worden nieuwbouwoffices bedoeld die de regering heeft aangewezen als uitbreidingsgebied voor steden. Vinex is de afkorting van Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra, de naam van een woningbouwplan uit 1993 van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM).

De noodzaak van ingrijpen door de overheid in die ontwikkelingen.

De overheid vindt het noodzakelijk om in te grijpen in de voor- en naoorlogse woonwijken. Reden is dat een groeiende ruimtelijke segregatie tussen arm en rijk, huurwoningen en koopwoningen, autochtoon en allochtoon, zichtbaar was. Zowel de overheid als sommige woningcorporaties maakten zich zorgen hierover, omdat dit meerdere nadelige effecten heeft voor de steden.

Economische effecten. Voor de stedelijke economie is het goed om kapitaalkrachtige burgers te hebben die hun geld uitgeven in de plaatselijke winkels, voorzieningen en horeca. Door het vertrek van mensen met hoge- en middeninkomens uit de oude wijken, dreigden ook de investeringen in de lokale economie terug te lopen. Daarbij is een gemiddeld lager inkomen in de stad nadelig voor de belastinginkomsten van de grote steden. Op hun beurt krijgen zij problemen om voorzieningen als zorg en welzijn in de wijken op peil te houden (www.kei-centrum.nl).

Sociaal-culturele effecten. Er dreigde een ruimtelijke scheiding te ontstaan op sociaal-cultureel gebied tussen verschillende inkomensgroepen tussen allochtonen en autochtonen. De aanname - als in Parijs en Amerika (getto's) waarbij er kort geleden rellen zijn uitgebroken - dat sociaal-economisch zwakke burgers in verloederde wijken hun kansen op een succesvolle maatschappelijke carrière zou worden verkleind, werd als schrikbarend ervaren. Voor de langere termijn werd dit zowel op sociaal als op economisch niveau als een onwenselijke ontwikkeling gezien (www.kei-centrum.nl).

Fysieke effecten. Op fysiek gebied lag een neerwaartse spiraal van verloedering op de loer. Als er niet wordt ingegrepen in de wijken dreigen ze in de volgende decennia steeds sneller af te glijden naar een slechtere leefbare situatie. Het is voor de woningcorporaties, de huiseigenaren van de woningvoorraad in de wijken in kwestie belangrijk om de wijken leefbaar te houden, om ook in de toekomst nog nieuwe huurders te kunnen vinden. Het gevolg zou zijn dat sommige wijken in de toekomst zodanig uit de gratie zouden kunnen raken dat leegstand zou optreden en het corporatiebezit sterk in waarde zou dalen. Ook particuliere huiseigenaren en commerciële verhuurders liepen dit risico (www.kei-centrum.nl).

De totstandkoming van de huidige aanpak van stedelijke vernieuwing.

De Woningwet is in 1901 ingesteld om een actieve aanpak van krotwoningen mogelijk te maken. In de jaren zeventig tijdens de stadsvernieuwing zijn 'achterstandswijken' opgeknapt door de uitvoering van soms grootschalige renovaties van verouderde woningen en nieuwbouw voor zittende bewoners ('Bouwen voor de buurt'). Halverwege de jaren tachtig en de jaren negentig zijn daarnaast sociaal-economische maatregelen ingezet voor de toen zogenaamde 'probleemcumulatiegebieden'. Dit werd ook wel '*sociale vernieuwing*' genoemd. Geprobeerd is mensen door scholing aan werk te helpen, de sociale cohesie te versterken en verloedering en vervuiling van de woonomgeving tegen te gaan (door meer betrokkenheid van bewoners).

Grotestedenbeleid. De inspanningen van eerdere decennia hebben op verschillende plaatsen effect gehad. Midden jaren negentig bleek dit toch nog onvoldoende om alle wijken er (voldoende) bovenop te helpen. Op verzoek van de vier grote steden (Rotterdam, Amsterdam, Utrecht en Den Haag), gingen het Rijk en de gemeenten daarom in 1995 over op een nieuw stedelijk beleid: het Grotestedenbeleid (GSB). Elke vijf jaar volgde een nieuwe periode: GSB I, GSB II en GSB III. Vanaf 2010 is het Grotestedenbeleid voortgezet als Stedenbeleid. Het doel van het GSB is om met een integrale aanpak vanuit een fysieke (gebouwde) omgeving, economische én sociale aanpak te

komen tot “compacte, vitale en krachtige” steden. In het GSB II mondt deze beleidsvisie uit in het '3-pijlermodel'. Het geld voor het Grotestedenbeleid werd opgedeeld in drie thematische pijlers: fysiek, sociaal en economisch. Met de integrale aanpak hoopte men de complexe stedelijke achterstanden beter te kunnen bestrijden dan voorheen. Om de goede samenwerking binnen en tussen de pijlers te bewerkstelligen (de integraliteit), moesten verschillende disciplines, beleidsorganen en professionals in het stedelijke krachtenveld hun activiteiten meer met elkaar afstemmen dan voorheen (www.kei-centrum.nl).

Stedelijke vernieuwing is een belangrijk onderdeel van het GSB. De aanpak is geïntroduceerd in de 'nota Stedelijke vernieuwing' uit 1997. Deze aanpak ging in de tweede periode van het GSB vanaf 1999 van start, met instelling van het pijlermodel en de Wet stedelijke vernieuwing (2000). In de Wet stedelijke vernieuwing is het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) vastgelegd. De oude wijken moesten een flinke fysieke opknappbeurt krijgen door differentiatie van de woningvoorraad (herstructurering) en renovaties. Belangrijke gedachte hierachter was dat het aanbrenge van meer verscheidenheid van woningen (meer koop- en dure huurwoningen, minder sociale huurwoningen) zou bijdragen aan een betere mix van bevolkings- en inkomensgroepen in de wijken. Het gevolg hiervan zou zijn positieve sociaal-economische effecten. De verwachting was dat huishoudens met middeninkomens naar de oude wijken zouden terugkeren en als zij er nog woonden, zouden willen blijven.

De fysieke herstructurering in veel wijken hield in dat een flinke hoeveelheid sociale huurwoningen moest worden gesloopt om plaats te maken voor nieuwe koop- en duurdere huurwoningen. Het streven was dikwijls om in de nieuwbouw 30% sociale huurwoningen terug te bouwen wat betekende dat een deel van de oorspronkelijke sociale huurders hun woning wegens sloop moesten verlaten. De ‘sloopurgenten’ verhuizen vaak naar sociale huurwoningen in andere wijken en keren meestal niet meer terug naar hun oude wijk. De fysieke herstructurering bevordert de spreiding van economisch zwakkere bewoners over de stad en kan structurele sociale problemen doorbreken, maar brengt ook discussies met zich mee over de wenselijkheid van *social engineering*⁵ door overheden en woningcorporaties. Ook is er de zorg dat door de spreidingsaanpak sociaal-economische achterstanden van wijk naar wijk zullen worden geschoven (het zogenaamde waterbedeffect) (www.kei-centrum.nl).

Latere stedelijke vernieuwing. Sinds de millenniumwisseling heeft de stedelijke vernieuwing zich verbreed in van een hoofdzakelijk fysieke aanpak naar een zogenaamde *integrale* werkwijze met aftakkingen naar sociale, economische en culturele projecten. Deze verbreding zorgt voor een grote overlap tussen stedelijke vernieuwing en het Grotestedenbeleid. Naast differentiatie van de woningvoorraad en het plegen van fysieke verbeteringen, is geleidelijk steeds meer aandacht ontstaan voor begrippen als sociale cohesie, empowerment, wijk economie en het anderszins vergroten van de maatschappelijke kansen van oorspronkelijke en nieuwe wijkbewoners. Deze manier van denken, vanuit het vooruitkomen van wijk én bewoners, wordt 'sociale stijging' genoemd en lijkt een groeiende invloed te hebben op de aanpak en doelstelling over de hele breedte van de stedelijke vernieuwing. Een verandering die gelijk opgaat met de verbreding van de stedelijke vernieuwing als geheel, is de geleidelijke taakverbreding van woningcorporaties. Naast hun oorspronkelijke taakgebied, woningbouw en -beheer, zijn zij zich, vaak in nauwe samenwerking met gemeenten, steeds meer gaan bemoeien met andere domeinen, zoals maatschappelijk vastgoed, financiering van zorg en welzijn, revitaliseren van winkelstraten en het

⁵ *Social engineering is een vorm van beïnvloeding van sociaal gedrag en van attitudes* (www.wikipedia.nl).

organiseren van sociale en culturele projecten. Dit wordt de 'brede zorg voor het wonen' genoemd (www.kei-centrum.nl).

Wijkaanpak. Vanaf 2003 is de stedelijke vernieuwing in een stroomversnelling geraakt voor wat betreft de moeilijkste wijken. Vanuit het Rijk wordt steeds meer de urgentie gevoeld om de inspanningen op het gebied van stedelijke vernieuwing te focussen op een beperkt aantal wijken die er het slechtst voorstaan. In 2003 is daarom een lijst van 56 'prioritaire' wijken samengesteld. Deze wijken zouden meer steun krijgen. Na een noodkreet van voormalig (interim)minister Winsemius volgde in 2007 de 40-wijkeaanpak, onder voormalig minister Vogelaar. Zij was daarvoor aangesteld op een speciale nieuwe ministerspost: Wonen, Wijken en Integratie (WWI). Voor haar plannen werd geacht dat ze het overgrote deel van de aanzienlijke benodigde investering moest halen bij de woningcorporaties. Na moeizame onderhandelingen lukte het haar overeenstemming te bereiken met Aedes (woningcorporatiekoepel) dat de corporaties die actief waren in de veertig wijken in tien jaar € 2,5 miljard extra in de wijken zouden investeren. Bovendien dwong zij door middel van een verplichte heffing af dat ook de corporaties buiten de veertig wijken gezamenlijk jaarlijks € 75 miljoen zouden bijdragen aan de Wijkaanpak. Om deze gelden doelmatig te besteden en te koppelen met gewenste effecten, sloot Vogelaar convenanten (een soort prestatiecontracten) af met betrokken gemeenten en corporaties voor alle veertig wijken (www.kei-centrum.nl).

3.3 Partijen betrokken bij stedelijke vernieuwing

In stedelijke vernieuwing zijn vele partijen betrokken, met ieder een eigen visie, belang, expertise, verantwoordelijkheid en macht. De manier waarop deze partijen samenwerken is een belangrijke factor voor het slagen van de vernieuwing van een buurt of wijk. De belangrijkste partijen zijn: gemeenten, deelgemeenten, woningcorporaties en bewoners (huurders en huiseigenaren). Andere belangrijke partijen zijn het Rijk, projectontwikkelaars, vastgoedbeleggers, architecten, provincies, belangengroepen, winkeliers, ondernemers, banken, bouwbedrijven, politie, scholen, welzijnsorganisaties, zorginstellingen en de Europese Unie.

Hieronder wordt ingegaan op de kenmerken en de rol van de belangrijkste partijen in de stedelijke vernieuwing in lokale gebieden.

Gemeenten

De gemeenten zijn de laagste politieke bestuurslagen van Nederland (afgezien van de Amsterdamse en Rotterdamse stadsdelen). Gemeenten functioneren onder de provincie, de rijksoverheid en de Europese Unie. De gemeenten zijn verplicht te handelen volgens de wetten en regels van deze hogere overheden. Vanwege het subsidiariteitsbeginsel en de voortschrijdende decentralisatie hebben gemeenten binnen hun eigen grenzen en taakstelling betrekkelijk veel vrijheid om eigen beleid te voeren. Dit geldt in toenemende mate ook op het gebied van stedelijke vernieuwing vooral in het kader van het Grotestedenbeleid en de Wet maatschappelijke ordening.

Het bestuur van de gemeente is geordend volgens het duale stelsel. Het dagelijks bestuur is in handen van het college van burgemeester en wethouders (college van B&W). Zij worden gecontroleerd door de gemeenteraad, de volksvertegenwoordiging, die eens per vier jaar direct wordt gekozen door de inwoners van de gemeente. De gemeenteraad en het college worden voor de ontwikkeling en uitvoering van beleid ondersteund door een (permanent) team van ambtenaren, werkzaam bij verschillende diensten en afdelingen (www.kei-centrum.nl).

Rol in stedelijke vernieuwing

Gemeenten hebben in het verleden een dominante positie gehad in de stedelijke vernieuwing. Dit is omdat ze over relatief veel geld en grond beschikten en de woningen zelf bouwden. Die positie heeft zich steeds meer ontwikkeld tot een weliswaar centrale, maar gelijkwaardige partij in een breed netwerk van andere betrokken partijen wat gepaard ging met de gegroeide taakstelling en onafhankelijkheid van de woningcorporaties en het complexer worden van de maatschappelijke en stedenbouwkundige opgaven. De gemeenten bouwen zelf geen huizen meer, maar betalen en bepalen nog wel vaak de inrichting en het beheer van de openbare ruimte en financieren (mee aan) de bouw en het onderhoud van maatschappelijke voorzieningen. Zij financieren ook (soms via rijkssubsidies) de zorg- en welzijnsorganisaties, die van belang zijn voor de leefbaarheid in de stad.

In de praktijk van stedelijke vernieuwing houden gemeentebestuurders en raadsleden in hoofdzaak rekening met twee belangrijke partijen, namelijk: de bewoners, die huurders of woningbezitters zijn en de woningcorporaties, die de eigenaren zijn van de sociale huurwoningen in de stedelijke wijken. De gemeente heeft een sturende rol tussen de twee partijen, omdat de belangen van deze twee partijen niet altijd overeen komen. Gemeenten moeten in overleg met deze en andere partijen, zoals Rijk en projectontwikkelaars, visies vormen, kaders opstellen en afspraken vastleggen over stedelijke ontwikkeling en stedelijke vernieuwing.

In de uitvoering van stedelijke vernieuwing spelen gemeenten vaak een centrale rol op het niveau van de stad en de wijk. Dit wordt de regierol van gemeenten genoemd. Als het gaat om maatregelen voor individuele huizen, straten of blokken zijn andere partijen zoals corporaties, of ontwikkelaars vaak verantwoordelijk voor de uitvoering.

Om deze regie te voeren beschikken gemeenten over een aantal instrumenten. De belangrijkste instrumenten zijn:

- opstellen of aanpassen van regels en visies om andere partijen bij te sturen of aan te zetten om te investeren in stedelijke vernieuwing;
- leveren van een financiële bijdrage om, meestal in samenwerking met andere partijen, onrendabele, maar maatschappelijk wenselijke ontwikkelingen in de stedelijke vernieuwing van de grond te krijgen;
- kopen of verkopen van grond en vastgoed aan andere partijen om gelden en mogelijkheden te genereren voor ontwikkelingen in de stedelijke vernieuwing.

(www.kei-centrum.nl)

Woningcorporaties

Woningcorporaties zijn private organisaties met een publieke taak en dus zonder winstoogmerk. Zij worden ook wel maatschappelijke ondernemingen genoemd. Woningcorporaties bouwen, beheren en verhuren betaalbare woonruimte. De laatste jaren investeren ze ook in leefbaarheidsmaatregelen en maatschappelijk vastgoed, zoals scholen, zorg- en buurtcentra. De doelgroep waarop corporaties zich richten zijn: huishoudens met een inkomen tot ca. € 33.000, aangevuld met groepen met specifieke woonbehoeften zoals ouderen, gehandicapten, studenten, woonwagendwoneers, dak- en thuislozen, ex-psychiatrische patiënten en dergelijke (www.kei-centrum.nl).

Het grootste deel van de corporatiewoningen behoort tot de sociale huursector (met een huur tot € 631,73). De corporaties zijn geen homogene groep. Er zijn corporaties met 50.000 woningen of meer, terwijl de kleinere slechts een paar honderd woningen beheren. De meeste corporaties zijn

gevestigd in een beperkt geografisch gebied (een of enkele dorpen of steden), waardoor zij te maken hebben met specifieke lokale omstandigheden.

De maatschappelijke taakstelling van corporaties komt voort uit het verleden, toen zij subsidies van de overheid ontvingen om zorg te dragen voor een goede en betaalbare volkshuisvesting. Veel corporaties waren in die periode als gemeentelijk woningbedrijf onderdeel van de overheid. Sinds 1994 zijn de corporaties verzelfstandigd - de zogenaamde bruteringsoperatie - en krijgen ze geen subsidies meer van de overheid. Wel wordt hun kapitaal en de woningen die zij bezitten als 'maatschappelijk bezit' aangemerkt en kunnen corporaties door borgstelling van de overheid goedkoper dan andere partijen geld lenen. De corporaties moeten zich houden aan regels die zijn vastgelegd in het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH). Hun presteren wordt ook ieder jaar beoordeeld door het Centraal Fonds voor Volkshuisvesting (CFV) op de volgende zes taakgebieden:

- passend huisvesten van de doelgroep;
- kwalitatief in stand houden van het woningbezit;
- betrekken van bewoners bij beleid en beheer;
- waarborgen van de financiële continuïteit;
- bevorderen van de leefbaarheid in wijken en buurten;
- bijdragen aan de combinatie wonen en zorg.

(www.kei-centrum.nl)

Rol in stedelijke vernieuwing

Corporaties spelen om een aantal redenen een hoofdrol in de stedelijke vernieuwing. Belangrijkste reden is het feit dat de corporaties een groot deel van de woningvoorraad bezitten waar stedelijke vernieuwing betrekking op heeft. Corporaties weten ook door hun langdurige aanwezigheid in een bepaald gebied vaak goed wat er speelt in een wijk. Die kennis beperkt zich niet alleen tot beheerskosten van woningcomplexen en huurachterstanden, maar vaak ook sociale achterstanden en de geschiedenis van een wijk.

Corporaties beschikken over een flink kapitaal. Een groot deel van dat kapitaal zit echter 'vast in de stenen' en kan dus pas worden ingezet in de stedelijke vernieuwing door verkoop van huurwoningen of sloop- en nieuwbouwoperaties. De opbrengsten uit de verkoop van nieuwbouwwoningen worden dan gebruikt om nieuwe sociale huurwoningen en maatschappelijke voorzieningen te bouwen en leefbaarheidsmaatregelen te financieren.

Bewoners

Bewoners zijn een belangrijke partij in het vernieuwingsproces. De fysieke stedelijke vernieuwing betreft hun woningen en leefgebied. In de stedelijke vernieuwing is nadrukkelijk sociale doelen toegevoegd. Hierdoor is de betrokkenheid van bewoners nog belangrijker geworden (www.kei-centrum.nl).

Bewoners kennen wel diverse eigen organisatiestructuren maar zijn minder institutioneel georganiseerd dan bijvoorbeeld gemeenten en corporaties. Er zijn bewonersorganisaties, huurderscommissies, Vereniging van Eigenaren (VvE's), buurt- en actiecomités, waarbij iedere bewoner van een wijk, buurt of straat zich kan aansluiten. De wijkraad bestaat uit een kleine groep wijkbewoners die de gemeenteraad gevraagd en ongevraagd van advies voorziet. Op landelijk niveau is de Woonbond actief. Dit is een belangenvereniging van huurders en woningzoekenden. Er is het Landelijke Samenwerkingsverband Aandachtswijken (LSA), een platform dat bestaat uit 65 bewoners uit aandachtswijken in heel Nederland. Zij werken samen om de leefbaarheid in hun wijk te vergroten. Vereniging Eigen Huis komt op voor de belangen van (toekomstige) woningbezitters.

Niet alle bewoners zijn actief bij een van de bovengenoemde collectieven aangesloten. De groep die niet aangesloten is, is groot. Zij voelen zich ook niet vertegenwoordigd. Deze mensen kunnen uiteraard ook uit vrije wil binnen de wet hun eigen initiatieven ontplooiën. Tenslotte is het van belang om te weten dat bewoners kiezers zijn en zij door hun stemgedrag directe invloed hebben op de samenstelling van het lands- en stadsbestuur, wat voor zowel lokale als landelijke politici een belangrijk gegeven is.

Rol in stedelijke vernieuwing

Bewoners spelen op verschillende manieren een rol in stedelijke vernieuwing. In sommige gevallen nemen bewoners zelf het initiatief tot betrokkenheid bij de stedelijke vernieuwing. Voorbeelden van eigen initiatieven van bewoners zijn: verzet tegen sloop van hun woning, het meedoen of zelf opzetten van kleine of grote projecten in de eigen wijk (met of zonder steun of toestemming van gemeente of corporaties), het geven van inspraak of nieuwe ideeën in overleggen met corporaties en gemeente of het renoveren van de eigen woning.

In andere gevallen kiezen gemeente, corporaties en soms marktpartijen er bewust voor om bewoners bij hun plannen of de uitvoering van hun plannen te betrekken. Zij noemen dit dan meestal bewonersparticipatie of bewonerscommunicatie. Hiervoor zijn verschillende motieven bij de betrokken partijen. Het kan gaan om het zoeken van democratische legitimiteit voor de vernieuwing, het creëren of vergroten van draagvlak, het vergroten van de betrokkenheid van bewoners (met de buurt en met elkaar) en/of het verhogen van de kwaliteit van de plannen.

Betrokkenheid van bewoners in stedelijke vernieuwing is hoe dan ook belangrijk, omdat het proces en het resultaat behoorlijk kan worden beïnvloed door hun medewerking en initiatief. Bewoners weten wat ze wel of niet wensen. Daarom kan actieve medewerking van bewoners zorgen voor een beter leefklimaat in de wijk. Vooral wederzijdse duidelijkheid tussen bewoners en professionals over verwachtingen en verantwoordelijkheden lijkt daarbij een van de belangrijkste factoren te zijn voor goede samenwerking tussen gemeenten, corporaties en bewoners (www.kei-centrum.nl).

3.4 Doelstellingen en werkwijze stedelijke vernieuwing in Rotterdam

Dit onderzoek heeft betrekking op het beleid voor stedelijke vernieuwing dat de gemeente Rotterdam voerde in de periode van 1999 tot medio 2010. In deze periode werd het kader gevormd door het Rijksbeleid verband houdend met het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV).

Werkwijze bij herstructurering

“De herstructurering is geen taak voor de gemeenten alleen. Corporatie, gemeente en de deelgemeenten, als eerste vertegenwoordiger van de bewoners, kunnen alleen gezamenlijk de herstructurering tot stand brengen.

Een herstructureringsproces doorloopt in de Rotterdamse aanpak, de volgende fasen:

1. Intentiefase

In deze fase besluiten partijen gezamenlijk de herstructurering op te pakken en stellen een plan van aanpak op. Veelal wordt een projectstart-up georganiseerd. De fase wordt afgesloten met een intentiedocument. In dit document spreken partijen uit dat zij gezamenlijk de herstructurering willen oppakken, welke werkzaamheden nodig zijn, hoe de organisatie is opgebouwd en welke planning zij nastreven.

2. Programma / Masterplan

Voor dit document zijn verschillende namen in omloop: ontwikkelingsvisie, structuurschets. Het document geeft aan welk programma voor woningbouw, buitenruimte en voorzieningen partijen willen realiseren, en in welk stedenbouwkundige structuur. Belangrijk is dat het document ook de grondexploitatie bevat die de financiële haalbaarheid aangeeft, evenals een toets op milieuaspecten als water, bodem, geluid e.d..

3. Gebiedsafspraken

Het programma vormt de basis voor de gebiedsafspraken. Dit is een juridisch bindend contract waarin gemeente, deelgemeente en corporatie zich binden aan de uitvoering van het programma. Het contract bevat ook afspraken over de wederzijdse financiële inzet, eventuele inzet van ISV subsidie en grondoverdracht. Parallel aan deze privaatrechtelijke afspraak, kan in deze fase op basis van het programma de ontwikkeling van het nieuwe bestemmingsplan vorm krijgen, de publiekrechtelijke verankering van het Masterplan.

4. Realisatiefase

Het programma is op te splitsen in deelplannen voor woningbouw, buitenruimte en voorzieningen. Per deelproject wordt een overeenkomst voor de ontwikkeling van het deelproject afgesloten tussen Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, corporatie en eventuele private ontwikkelaars. Na een planvoorbereidingsfase, kan de uitvoering beginnen. In de meeste gebieden start de voorbereiding van de eerste projecten parallel aan het werken in fase 2 en 3 (Voortgangsrapportage herstructurering, 2009)".

Doelstellingen

Het college van Burgemeester en Wethouders hebben in het meerjarenontwikkelingsprogramma (MOP) voor die periode de volgende doelstellingen geformuleerd:

1. Verbetering van de balans tussen vraag en aanbod op gebied van wonen.

Deze doelstelling is uitgewerkt in aantallen nieuw te bouwen woningen:

- aantallen omzettingen (huur/koop en sloop);
- aantallen ingrijpende woningverbeteringen;
- toename van het aantal volledig toegankelijke woningen.

2. Verbetering van de omgevingskwaliteit.

Deze doelstelling is uitgewerkt in:

- oppervlak openbare ruimte waarbij sprake is van een kwaliteitsimpuls;
- aantal groenprojecten met bijbehorend oppervlak;
- aantal wijken waar fysieke culturele kwaliteit aantoonbaar zijn en integraal deel uitmaken van de gebiedsontwikkeling;
- en de mate waarin deze kwaliteit zijn gewaarborgd in lokale planfiguren en beleid.

3. Zorgvuldig ruimtegebruik.

Deze doelstelling is uitgewerkt in het saldo toe te voegen woningen in bestaand bebouwd gebied.

4. Het creëren van fysieke voorwaarden voor een aantrekkelijke sociale en veilige omgeving.

Deze doelstelling is uitgewerkt in vier thema's:

- brede scholen in prioritaire herstructureringswijken;

- regionale spreiding inkomens;
- hotspots⁶;
- parkeren.

Deze doelstellingen moeten voornamelijk worden gerealiseerd in de vijf wijken die in 2003 in overleg met de minister van VROM zijn aangewezen als prioritaire herstructureringsgebieden: Hoogvliet, Rotterdam-West, Crooswijk Noord, Oud Zuid en Zuidelijke Tuinsteden. Deze gebieden worden gekenmerkt door een concentratie van problemen met de woonkwaliteit en op sociaal en economisch vlak. De gebieden bestaan uit totaal achttien actiegebieden. De gemeente krijgt van het Rijk ruim 212 miljoen euro als budget (ISV) (Op weg naar een stad in balans, 2005).

De twee casussen voor deze studie worden allebei genoemd in de lijst van de 18 actiegebieden. In overleg met de gemeentelijk projectleider stedelijke vernieuwing is gekozen voor de twee gebieden die er het meest uitspringen bij de door de gemeente gemaakte impressie van de opgave (Voortgangsrapportage herstructurering 2003).

- Nieuw Crooswijk “gaat vrijwel volledig op de schop met een omvangrijke aanpak van sloop/nieuwbouw”.
- Tarwewijk: de WOZ-waarde is hier zeer laag (44.000 euro) “De aanpak kan als uniek worden omschreven”.

Er is nadrukkelijk gekozen voor projecten die al langere tijd lopen, zodat gebruik kan worden gemaakt van inzichten op basis van jarenlange processen inclusief fouten en successen.

3.5 Bewonersparticipatie bij fysieke projecten in gemeente Rotterdam

Eerder in hoofdstuk 1, paragraaf 2 is aangegeven dat in het jaar 2008 de 'Werkgroep bewonersparticipatie Rotterdam' is opgericht. De oprichting van de werkgroep is in opdracht van de wethouder Karakus, de toenmalige wethouder voor portefeuille Wonen en Ruimtelijke Ordening. Er bestaat een behoefte aan de verduidelijking van de positie en de rol van bewoners, winkeliers en andere belanghebbende actoren bij bouwprojecten en herstructurering van woonwijken. Daarnaast is geconstateerd dat er verschillende beelden en verwachtingen zijn ten aanzien van de mate van betrokkenheid van bewoners en omwonenden in het proces van ruimtelijke veranderingen. De wethouder heeft de werkgroep gevraagd een brede discussie te voeren over de vraag 'wat een goede bewonersparticipatie is bij bouwprojecten en herstructurering' en te onderzoeken 'welke afspraken te maken zijn om betrokkenheid van bewoners en belanghebbenden op een breed aanvaarde manier te verankeren in het plan- en besluitvormingsproces van ruimtelijke projecten' (Werkgroep bewonersparticipatie Rotterdam, 2009). De resultaten van de werkgroep zijn hieronder beschreven.

3.5.1 Kadernotitie bewonersparticipatie Rotterdam

De werkgroep bewonersparticipatie Rotterdam is in de zomer van 2008 opgericht en bestaat uit vertegenwoordigers van de zogenaamde “gouden driehoek” van bewonersparticipatie: bewoners (bewonersorganisaties), overheid (ambtenaren en (deel)raadsleden) en marktpartijen (corporaties).

⁶ Buurten waar het woonmilieu zodanig is verslechterd dat de Rotterdamwet is ingevoerd. Door de Rotterdamwet kunnen in de wijken alleen mensen in een huurwoning gaan wonen die een inkomen hebben uit werk, of langer dan zes jaar in Rotterdam of de Stadsregio wonen.

In januari 2009 heeft de werkgroep een 'kadernotitie stedelijke protocol bewonersparticipatie Rotterdam' opgesteld. In de kadernotitie is een quick scan van dilemma's en uitdagingen over burgerparticipatie en inspraak gegeven. De dilemma's en uitdagingen vormen de belangrijkste uitgangspunt en input voor de consultatieronde. De dilemma's en uitdagingen laten ook zien dat bewonersparticipatie zinvol is. Hieronder zijn de tien uitdagingen weergegeven.

1. **Hoe vroeg is vroeg.** Hier is de vraag gesteld hoe vroeg je burgers kan betrekken om deel te nemen aan het proces van beleidsvorming. Er is een brede consensus over het ideaal dat het voor alle partijen verstandig is elkaar in een zo vroeg mogelijk stadium te informeren over plannen die er zijn om met bepaalde gebieden aan de slag te gaan. Soms is er een stadium waarin slechts sprake is van een idee. In deze fase is nog geen sprake van plannen, laat staan van een project. Het informeren van bewoners in zo'n stadium zou voor veel onrust kunnen zorgen, terwijl plannen helemaal niet doorgaan. Daartegenover levert het te laat of helemaal niet informeren van bewoners en voor veel betrokkenen een onbevredigend gevoel op. Hier wordt een goede balans voor gezocht in verdere discussies. Er moet rekening worden gehouden met de vaak ongelijke informatiepositie van bewoners enerzijds en professionals (bij gemeente en marktpartijen) anderzijds.

2. **Sociale structuren.** Men gaat ervan uit dat burgerparticipatie bij beleidsvorming alleen kans van slagen heeft als er een breed scala aan actoren worden betrokken. Daarom is het zinvol te investeren in sociale netwerken. In deze sociale netwerken moeten partijen elkaar kennen en elkaar gemakkelijk kunnen vinden. Het opbouwen van sociale netwerken eist een langdurige investering. Een dergelijke investering is niet vanzelfsprekend.

3. **Stedelijk versus lokaal.** De rol van bewoners als co-producent bij gebiedsontwikkeling is hier de uitdaging. De ambitie van Rotterdam is vervat in de Woonvisie en de Stadsvisie. Deze lange termijn visies worden vastgesteld door de gemeenteraad. De projectontwikkelaars en woningcorporaties ontwikkelen eveneens visies en maken lange termijn plannen. Dergelijke visies overstijgen de grenzen van wijken en buurten. Dit betekent dat ontwikkelingen van wijken en buurten altijd plaats vinden in omvattende (beleids)kaders van overheden. Voorbeelden zijn de Rotterdamse Stijl (voor de inrichting van buitenruimten), bestemmingsplannen en de Welstandsnota, waarop de directe invloed van individuele burgers beperkt is. Tegelijkertijd hebben overheden en ontwikkelaars rekening te houden met wensen van bewoners als het gaat om het bouwen in en herstructureren van specifieke wijken. Het voorbij gaan aan de wensen van bewoners miskent de dynamiek, de kracht en de onmisbaarheid van de lokale gemeenschap om van de wijk een leefbare wijk te maken. Bewoners immers zijn de ervaringsdeskundigen bij uitstek als het gaat om de woon- en leefomgeving. Het is juist een uitdaging om, met bij ingrijpende projecten gericht op herstructurering van een wijk, een juiste balans te vinden tussen de beleidsdoelen voor de lange termijn en de wensen van bewoners als direct belanghebbenden, die meer gericht zijn op de korte termijn. Bij stedelijke vernieuwing gaat het, afhankelijk van de fasering, bij de invulling van betrokkenheid bij het sociaal-fysieke proces om verschillende vraagstukken, zoals of, hoeveel en wanneer er sloop plaatsvindt, hoe afspraken worden gemaakt over herhuisvesting, terugkeer enzovoorts. De spanning hier – tussen stedelijke opgave en lokale wensen, tussen wat nodig is en wat mogelijk is, tussen bedrijfsbelang en bewonersbelang – is juist dat de balans gevonden moet worden om van bewonersparticipatie een succesvol en zinvol instrument te maken.

4. **De participatieparadox.** Deze uitdaging heeft meer met het proces van bewonersparticipatie te maken. Professionals (van een marktpartij of (deel)gemeente) organiseren met de beste bedoelingen

aan het begin van een planproces inloop-, inspraak- of informatieavonden. Zij constateren vaak dat er helaas weinig bewoners op afkomen, terwijl in die fase de mogelijkheden om invloed te hebben maximaal zijn. Uit de praktijk blijkt dat bewoners en belanghebbenden juist in de fase dat een projectplan in uitvoering gaat actief worden. De mogelijkheid om dan nog invloed uit te oefenen op het plan is minimaal geworden. In beide situaties is sprake van onvrede tussen professionals en bewoners/belanghebbenden. Alle partijen hebben er belang bij deze participatieparadox te vermijden, ofwel te voorkomen. Participanten stappen met verschillende verwachtingen in het proces. Waar professionals vaak op uit zijn om informatie en betrokkenheid “op te halen”, gaan bewoners en andere belanghebbenden er vaak van uit dat zij invloed kunnen uitoefenen. Het managen van deze verwachtingen is belangrijk om teleurstellingen tijdens het proces – of achteraf – te voorkomen.

5. Representativiteit en diversiteit. De uitdaging hier is om (actief!) die doelgroepen die niet gewend zijn hun mening te geven op te zoeken en mee te laten doen aan de burgerparticipatie. Zo kan ook meer rekening worden gehouden met de diversiteit van de doelgroepen en met de kwaliteit van de inspraak. Dit is juist in een stad als Rotterdam belangrijk, omdat zij zich kenmerkt door een grote culturele diversiteit die tot uitdrukking komt in verschillende leefstijlen en burgerschapsstijlen. In de praktijk blijkt dat vaak een zeer kleine groep bewoners zeer actief is in de participatietrajecten. Zolang deze kleine groep een zekere mate van representativiteit heeft en kan bogen op een breed draagvlak onder de eigenlijke doelgroep is dit niet problematisch. Voor de trekkers van het participatietraject is dit een groot voordeel in termen van effectiviteit en efficiëntie. Van representativiteit en draagvlak is echter lang niet altijd sprake. Daarom is het van belang hier aandacht aan te schenken, om later niet voor verrassingen te komen staan.

6. Proportionaliteit. Deze uitdaging sluit aan op de vorige uitdaging. Bewonersparticipatie komt in soorten en maten. Het kan gaan om een eenmalige inspraakavond, maar het kan ook gaan om een langdurig traject, waarbij in iedere fase weer met bewoners om tafel wordt gezeten om hun meningen te peilen en die ook een zware rol in het proces te laten spelen. Het is raadzaam de zwaarte van het traject aan te laten sluiten op de zwaarte van de fysieke ingrepen die ontwikkelaars voornemens zijn. Het is daarbij ook van belang de vorige uitdaging indachtig proportioneel aandacht te geven aan de verschillende doelgroepen, ongeacht de mate waarin zij zich weten te roeren in het al dan niet georganiseerde publieke debat.

7. Flexibiliteit in de aanpak. Deze uitdaging betreft de mate waarin sturing wordt gegeven aan informatie en participatie in het proces en de mate waarin ruimte wordt gelaten voor individuele bijdragen vanuit de wijk. De ervaring leert dat het verloop en het succes van een participatietraject sterk afhangt van krachtige individuen in de wijk, ook wel *everyday makers* genaamd. Enerzijds moet gebruik worden gemaakt van deze mensen. Anderzijds moet worden gewaakt dat het traject niet te veel afhangt van enkele individuen waarvan representativiteit en draagvlak op zijn minst discutabel zijn. Er dient te worden vastgehouden aan de lijnen die aan het begin van het traject zijn uitgezet. Daarom moet er maximale flexibiliteit in de aanpak worden gebouwd, zonder de primaire regie op het proces uit handen te geven. De werkgroep heeft hierbij bovendien de uitdrukkelijke aantekening gemaakt dat een succesvol participatietraject staat of valt met duidelijke politieke keuzes en een (langdurige) consistentie van beleid.

8. Heldere taal spreken. De uitdaging hier is om de voorgenomen plannen en hun consequenties concreet en begrijpelijk te maken en als zodanig te communiceren. Sommige professionals (bij de

gemeente en marktpartijen) verzuimen te spreken en te communiceren naar bewoners en andere belanghebbenden in duidelijke, begrijpelijke taal. Herstructureringsplannen, RO-procedures enz. zijn meestal complex en technisch ingewikkeld. Daarnaast is in dit opzicht ook belangrijk dat bewoners professioneel ondersteund worden – indien zij niet beschikken over voldoende vaardigheden – bij het beoordelen van plannen en bij het formuleren van hun meningen. Soms zijn bewoners beter op de hoogte van zaken dan professionals denken. De uitdaging is juist ook gebruik te maken van die kennis ten behoeve van het proces.

9. **Permanente en eerlijke feedback.** Hier is de uitdaging om in het proces van de bewonersparticipatie constant feedback te geven, eerlijk voor je mening op te komen en duidelijkheid te geven of iets beleidsmatig mogelijk is. Dit, omdat een goede bewoners-participatie een zogenaamd responsief proces is. In het proces hebben alle partijen de verantwoordelijkheid te reageren op vragen van andere partijen, bij voorkeur zonder al te veel vertraging. Dit geldt ook voor momenten als er niets te communiceren valt en bijvoorbeeld ook bij ogenschijnlijk onbelangrijke (kleine) zaken. In de besprekingen van de werkgroep is dit punt uitdrukkelijk naar voren gekomen. Het gebeurt namelijk nogal eens dat er met bewoners afspraken over zaken worden gemaakt die in een later stadium “op de tekentafel” om de één of andere reden sneuvelen. Niet alleen is feedback hierover erg belangrijk, het is ook belangrijk te beseffen dat juist kleine zaken, als de kleur van prullenbakken of een bepaalde muurschildering, voor bewoners van groot belang zijn. Het is bovendien belangrijk dat er eerlijk wordt gecommuniceerd. Als er bijvoorbeeld iets vanuit beleidsmatig oogpunt niet mogelijk is, is het aan te bevelen dit helder te communiceren. Dit kan soms pijnlijk zijn, maar in dit opzicht wordt gezegd dat zachte heelmeeesters stinkende wonden maken. Overigens is het in ditzelfde kader ook van belang dat de rol van bewoners in iedere fase van het communicatie- en participatietraject helder is.

10. **Contact of contract.** De uitdaging van de werkgroep is een stevige verankering in het netwerk van de 'gouden driehoek': bewoners, marktpartijen en overheid. De werkgroep is ervan uitgegaan dat na de consultatiefase een scherper beeld zal zijn over de knelpunten van bewoners- en belanghebbendenparticipatie in de praktijk en over de oplossingsrichting. Van daaruit zijn ook de oplossingen bedacht. De uitdaging hier is:

- behalve om te zorgen voor een stevige verankering in het verkeer tussen de partners in de “gouden driehoek”;
- om ook na te denken over de vorm van het protocol dat in de praktijk het best werkt;
- en na te denken over hoe het protocol de partners kan helpen elkaar te herinneren aan de gemaakte afspraken.

(Werkgroep bewonersparticipatie Rotterdam, 2009)

3.5.2 Participatieaanpak in gemeente Rotterdam

Ten behoeve van de consultatieronde is door verschillende organisaties gereageerd op de hiervoor beschreven uitdagingen. Daarnaast heeft de werkgroep organisaties gevraagd ook in te gaan op de volgende punten:

- of zij de beschreven uitdagingen herkennen;
- aan te geven welke van de tien uitdagingen in de praktijk het meest voorkomen of urgent zijn;
- aan te geven hoe de uitdagingen het beste opgelost kunnen worden;
- aan te geven welke bijdrage zij zelf of hun organisatie kan leveren aan de verbetering van

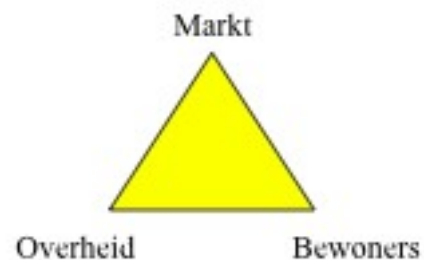
bewonersparticipatie;

- aan te geven welke rol een stedelijke protocol bewonersparticipatie Rotterdam kan spelen.

Van de ontvangen reacties is de volgende rapportage “*Samen bouwen in Rotterdam: participatie bij fysieke projecten*” geschreven. De Rotterdamse participatieaanpak is een leidraad voor een participatieproces op projectniveau. De inzet van de aanpak is het transparanter maken van het beleidsvormingsproces. Tijdens elke projectfase wordt ook duidelijk welke participatie-niveau⁷ van de participatieladder van toepassing is. Hiermee samenhangend worden afspraken voor ondersteuning aan bewoners en belanghebbenden gemaakt, indien het nodig is. Het is de bedoeling dat de participatieaanpak wordt gebruikt voor fysieke projecten.

De participatieaanpak.

Kern van de participatieaanpak is dat de betrokken partijen bij het proces van een ruimtelijke ontwikkeling vooraf op projectniveau afspraken maken en op de naleving ervan toezien. De partijen vormen samen de “Gouden Driehoek” en werken met elkaar samen om tot een goed resultaat te komen. Uitgangspunt is een gelijkwaardige positie ten opzichte van elkaar in het proces.



Bij de toepassing van de participatieaanpak worden vier stappen onderscheiden.

1. Project- en procesverkenning

Het project wordt in kaart gebracht. Bij zeer kleine projecten of deelprojecten binnen bestaande grote en meerjarige gebiedsontwikkelingsprojecten wordt geen volledig nieuwe participatieproces opgestart. In het belang van de transparantie spreken initiatiefnemers van projecten af dat zij met de partijen van de 'Gouden Driehoek' gaan overleggen en informeren. De keuzes zullen worden voorzien van argumenten. Bij grote projecten wordt bij het startbesluit de opdracht verleend ook met betrekking tot het organiseren van het participatieproces.

2. Sociale kaart

In de tweede stap wordt het 'speelveld' in kaart gebracht en waar nodig ondersteuning geboden. De initiatiefnemer stelt met een vertegenwoordiger van de bewoners, winkeliers en eventueel andere directe belanghebbenden het projectteam samen. Belangrijk hier is dat alle belang van betrokken partijen voldoende vertegenwoordigd is. De betreffende deelgemeente adviseert hierbij over de samenstelling van een representatieve groep. Indien nodig krijgen belanghebbenden ondersteuning om volwaardig te kunnen deelnemen.

3. Wensenkaart

In de derde stap worden de wensen van het procesverloop van belanghebbenden in kaart gebracht. De initiatiefnemer inventariseert de wensen en voorkeuren van de in kaart gebrachte bewoners, belanghebbenden en betrokken partijen. Dit resulteert in een participatieplan, met daarin de

⁷ Inzichtelijk wordt gemaakt wanneer in het proces participanten worden geïnformeerd, danwel geraadpleegd, hun om adviezen gevraagd, kunnen coproduceren of (mee)beslissen. In de participatieladder is beschreven wat dit inhoudt.

gekozen participatie-niveau uit de participatieladder en de momenten en de wijze waarop afspraken worden nagekomen.

4. Participatieplan

Tenslotte bepaalt de initiatienemer samen met de betrokken partijen het referentiekader van de afspraken. In de initiatief fase van het project bespreekt de initiatiefnemer in samenwerking met betrokken partijen per project af hoe zij zullen samenwerken en hoe het proces er uit zal zien. In deze stap is er veel aandacht voor de beïnvloedingsmogelijkheden van de partijen per projectfase. Per projectfase kan het participatie-niveau verschillen. Op welk moment welk participatie-niveau in het proces aan de orde is, wordt in het participatieplan vastgelegd.

Het participatieplan gaat niet over de inhoud maar over het proces. Er is een inhoudsopgave opgesteld met onderwerpen waarover procesafspraken worden gemaakt.

De inhoudsopgave waarover afspraken worden gemaakt bij bewonersparticipatie ziet er als volgt uit.

1. “Taken, rollen en verantwoordelijkheden van alle partijen.
 2. Sociale kaart van de wijk: welke zijn de belangrijkste doelgroepen/gebruikersgroepen en hoe benader je die?
 3. Facilitering bewonersvertegenwoordiging.
 4. Projectfasen en planning daarvan.
 5. Per fase: wat zijn de te nemen besluiten, welke zijn de beslissende instanties?
 6. Per fase: wat is de rol en invloed van bewoners/belanghebbenden? (bijvoorbeeld uitwerking aan de hand van de participatieladder)
 7. Hoe communiceren we hoe koppelen we terug?
 8. Hoe gaan we ermee om als de planontwikkeling leidt tot afwijking van de oorspronkelijke doelstelling?
 9. Hoe gaan we om met eventuele meningsverschillen?
 10. Per fase: opstellen van een 'participatieverslag'.”
- (Werkgroep bewonersparticipatie Rotterdam, 2009)

Er wordt een participatieplan met procesafspraken opgesteld en voorgelegd ter vaststelling aan de deelgemeente. De deelgemeente brengt een advies uit en let er op dat alle belanghebbenden voldoende zijn vertegenwoordigd. Het advies van de deelgemeente is een advies zonder rechtsgevolgen. Het bevoegde bestuur kan bij de besluitvorming het advies van de deelgemeente meenemen in de belangenafweging. Het participatieplan is bedoeld voor een specifiek project. Het doel van het participatieplan is dat de betrokkenen samen het referentiekader voor 'goede bewonersparticipatie' binnen het project bepalen. De opdrachtgever of initiatiefnemer van het project is verantwoordelijk voor het opstellen van het participatieplan. Op basis van de 'bevoegdheidskaart' behorende bij de nWro (nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening) is bepaald welke projecten onder de verantwoordelijkheid van de deelgemeenten vallen en welke als stedelijk kunnen worden aangemerkt. Deze 'bevoegdheidskaart' wordt ook in dit kader aangehouden.

Initiatiefnemers kunnen deelgemeenten zelf zijn, maar ook corporaties (bijvoorbeeld bij herstructurering) of projectontwikkelaars. Met het begrip 'initiatiefnemer' wordt flexibel omgegaan. Dit dient dan ook op projectniveau bepaald te worden (Werkgroep bewonersparticipatie Rotterdam, 2009).

Facilitering bewoners, advies en afspraken

Ten behoeve van de participatieaanpak is met partijen de afspraak gemaakt dat zij respectvol met elkaar gaan samenwerken. Daarbij zijn partijen ervan bewust dat er sprake is van ongelijkwaardigheid in het proces. Als bij het doorlopen van de vier fasen van het herstructureringsproces blijkt dat participanten behoefte hebben aan ondersteuning om de ongelijkwaardigheid op te heffen dan stelt de opdrachtgever budget beschikbaar. Hiermee kunnen de bewonersvertegenwoorders professionele deskundigheid inhuren. De professionele deskundigen kunnen met de bewonersvertegenwoorders in het projectteam meedraaien.

De facilitering is projectgericht en bestaat naast subsidies (van bijvoorbeeld de deelgemeenten, ook uit het reguliere participatiebudget dat corporaties verstrekken aan bestaande bewonersgroepen). Na een jaar vindt er een evaluatie plaats van de participatieaanpak (Werkgroep bewonersparticipatie Rotterdam, 2009).

In het participatieplan maken partijen afspraken over hoe ze met geschillen zullen omgaan. In dat kader wordt vooraf met elkaar afgesproken dat zij, in geval van een (dreigend) conflict of waar ze onderling niet uitkomen, een erkend mediator zullen inschakelen. Partijen kunnen in het participatieplan zich ook vooraf committeren aan het oordeel van de mediator. Mogelijk kunnen ze ook van te voren afspreken aan welke mediator zij het geschil gaan voorleggen (Werkgroep bewonersparticipatie Rotterdam, 2009).

Reikwijdte participatieaanpak

De Rotterdamse participatieaanpak bij fysieke projecten is gericht op de samenwerking tussen de partijen uit de 'Gouden Driehoek' bij grote ruimtelijke projecten die een grote of kleine impact heeft op de directe woonomgeving van Rotterdammers. Het gaat met name over gebiedsvisies, Masterplannen en stedenbouwkundige plannen. In dit kader wordt een Masterplan of een gebiedsvisie (beleidsvoorbereidende besluiten) aangeduid als een "project". Dit geldt overigens ook voor de bouw en/of renovatie van een bouwwerk of woonblok.

Kleine ingrepen, renovatiewerkzaamheden of voornemens zijn niet meegenomen in de participatieaanpak. De aanpak voorziet niet in het schilderen van een flatgebouw door de verhuurder (bijvoorbeeld de corporatie) in het kader van renovatie. Doe-het-zelfklussen van burgers van wie de burens zich niet kunnen vinden in het mogelijke eindresultaat, zijn hier ook niet in meegenomen (Werkgroep bewonersparticipatie Rotterdam, 2009).

Rol van deelgemeente in de bewonersparticipatie

De positie en de rol van deelgemeente in bewonersparticipatie is zeer belangrijk. Zij staan als bestuur het dichtst bij de bewoners in de wijk. Vaak zijn ruimtelijke projecten waar de Rotterdamse participatieaanpak betrekking op heeft, een deelgemeentelijk verantwoordelijkheid of een deelgemeentelijk initiatief (Werkgroep bewonersparticipatie Rotterdam, 2009).

Rol van corporaties als initiatiefnemer

Corporaties zijn gebonden aan de participatievoorschriften in het kader van de BBSH (Besluit Beheer Sociale Huursector). Deze zijn geformuleerd en worden op nakoming gecontroleerd door de minister. Afgezien hiervan voelen corporaties zich ook verantwoordelijk om in samenspraak met hun centrale bewonersorganisaties de participatie- en samenwerkingsafspraken up-to-date te houden en te verbeteren. Praktisch iedere corporatie kent dan ook haar eigen participatieaanpak en participatieprocesplan (Werkgroep bewonersparticipatie Rotterdam, 2009).

3.5.3 Aansluiting participatieaanpak op de bestaande praktijk

Bewonersparticipatie betekent voor alle partijen uit de 'Gouden Driehoek' (markt, bewoners, overheid) iets anders, omdat de wet- en regelgeving waarmee gewerkt moet worden voor een ieder anders is. Daarnaast hebben partijen te maken met bestaande richtlijnen, visies, nota's en werkwijzen die door hen zelf zijn ontwikkeld. De participatieaanpak brengt geen wijzigingen aan in de bestaande praktijk. Op projectniveau worden beelden, werkwijzen en verantwoordelijkheden waar nodig op elkaar afgestemd door vooraf procesafspraken te maken. In dit geval wordt aan het volgende gedacht.

1. Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken

In de gemeente Rotterdam werken veel partijen samen aan de realisatie van fysieke projecten. Er is besloten om een stevig verbeterprogramma te maken voor projectmatig werken binnen de diensten dS+V (dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting), OBR (OntwikkelingsBedrijf Rotterdam) en GW (Gemeentewerken) die zich met fysieke projecten bezighouden. Zo is de 'Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken (RSPW)' ontwikkeld. De RSPW is de professionele lat voor de ontwikkeling en realisatie van fysieke projecten zoals gebiedsontwikkelingen, vastgoedprojecten, buitenruimteprojecten en infrastructurele projecten. Het programma beschrijft de essentiële elementen voor de verbeterslag die de diensten de komende jaren moeten maken. Voorbeelden zijn de besturing en organisatie van projecten, en de manier waarop projecten worden gefaseerd en de besluitvorming is ingericht. Andere voorbeelden zijn risicomangement en de inrichting van projectcontrole. Dit zijn belangrijke hefboomen voor een professioneler verloop van projecten.

De participatieaanpak zoekt aansluiting bij de RSPW. Evenals de participatieaanpak voorziet de RSPW in verheldering van het proces bij ruimtelijke projecten. De aanpak kan dan ook gezien worden als een aanvulling op de RSPW op het gebied van participatie.

2. Participatienota's deelgemeenten en corporaties

De deelgemeenten en corporaties hebben allemaal uitgebreide participatienota's, handvesten en richtlijnen waarin is beschreven hoe zij omgaan met participatie in hun wijk, in hun buurt of met hun woningen. De participatieaanpak is geen inhoudelijke nota of inhoudelijk handvest maar fungeert op projectniveau als de verbindende factor tussen de bestaande nota's en handvesten, doordat partijen voor aanvang van het project afspraken maken over hoe zij omgaan met participatie.

3. Gebiedsgericht werken

In de afgelopen jaren is door de gemeente een nieuwe vorm van sturing ontwikkeld: het gebiedsgericht werken. Kort gezegd: een 'strakkere' werkwijze om elke wijk in Rotterdam de aanpak te bieden die nodig is (wijkgericht, vraaggericht of integraal).

Deelgemeenten regisseren de totstandkoming van een *gebiedsvisie* per wijk, en zorgen ervoor dat per wijk een *integraal wijkactieprogramma* (iwap) wordt opgesteld. Cruciaal is dat de gebiedsvisie niet wordt geschreven 'vanaf het bureau'. De deelgemeente coördineert daarom de inbreng van stedelijke diensten, maatschappelijke partners (scholen, welzijnsinstellingen, corporaties, enz.) en burgers. Ook hier is dus sprake van 'participatie'. In de loop van 2009 en 2010 wordt voor elke wijk een gebiedsvisie en een iwap opgesteld.

In de consultatiefase van de Rotterdamse participatieaanpak is opgemerkt dat de totstandkoming van een Masterplan veel lijkt op die van een gebiedsvisie. Daarom wordt gesuggereerd dat de

participatieaanpak vanwege ‘gebiedsgericht werken’ overbodig zal zijn. Er zijn verschillen en overeenkomsten tussen een Masterplan en een gebiedsvisie. Desondanks is men tot de volgende mogelijke samenwerking uitgekomen.

- Het gedachtegoed achter de participatieaanpak (o.a. het maken van heldere procesafspraken vooraf) is ook toepasbaar op het organiseren van de interactie bij de totstandkoming van een gebiedsvisie.
- Onderzoeken, enquêtes, verkenningen, e.d. kunnen eventueel in beide processen worden ingebracht.

(Werkgroep bewonersparticipatie Rotterdam, 2009)

3.5.4 Wettelijke kaders

Er zijn regelingen en andersoortige wetten die min of meer voorzien in vormen van participatie. Overheden en corporaties - en soms ook voor private marktpartijen – zijn eraan gebonden. Hieronder worden de regelingen en wetten aangegeven.

Corporaties en particuliere verhuurders

Alle corporaties en particuliere woningenverhuurders - die 25 of meer voor verhuur bestemde woongelegenheden in bezit hebben - zijn gebonden aan de '*Overlegwet*'. In de Overlegwet is geregeld dat huurders(organisaties) een sterke positie hebben ten opzichte van verhuurders. Zo hebben zij het recht op informatie, advies en overleg bij onderwerpen die rechtstreeks voor hun van belang zijn als huurders. Voorbeelden hiervan zijn renovatie, aankoop en verkoop van woningen. Volgens de wet dienen huurders ook geïnformeerd te worden over en betrokken te worden bij beleid rondom de leefbaarheid en herstructurering van buurten en wijken. Hetzelfde geldt ook voor bijvoorbeeld voorgenomen inhoudelijke wijzigingen van prestatieafspraken met de gemeente.

(Werkgroep bewonersparticipatie Rotterdam, 2009)

Gemeente

Evenals de corporaties en particuliere verhuurders heeft de gemeente Rotterdam wettelijke kaders waarbinnen zij moet opereren. Zo is er de 'Inspraakverordening' en de 'Verordening burgerinitiatief'.

Inspraakverordening

De Inspraakverordening voorziet in de inspraak bij de voorbereiding van besluiten van ruimtelijke aard, zoals wijziging of herziening van bestemmingsplannen, stadsvernieuwingsplannen en projecten op basis van de nWro. Met deze verordening wordt enerzijds aan belanghebbenden de mogelijkheid geboden om hun mening over beleidsvoornemens kenbaar te maken. Anderzijds biedt het de gemeenteraad een belangrijk hulpmiddel in het kader van de voor de beleidsvoorbereiding noodzakelijke belangenafweging. (Inspraakverordening Rotterdam 2005)

Verordening burgerinitiatief

Met het burgerinitiatief komen voorstellen van burgers op de agenda van de raad. Volgens deze verordening kan iedere inwoner van Rotterdam die 14 jaar of ouder is een burgerinitiatief indienen. Het initiatief kan gaan over een idee voor de buurt, de wijk of de stad. De raad neemt uiteindelijk de beslissing en laat binnen een bepaalde termijn weten wat er met het voorstel gebeurt.

Het voorstel moet wel aan een aantal voorwaarden voldoen. Zo moet het voorstel voldoende steun hebben van andere burgers (wat zichtbaar moet zijn aan het aantal opgehaalde handtekeningen). Er

moet een kostenoverzicht bijgesloten zijn en het mag niet gaan over de gemeentelijke organisatie, procedures, begroting, belasting en genomen besluiten. Ook mag het niet over deelgemeentelijke zaken of over personen gaan.

De wetten en verordeningen in relatie met de participatieaanpak

De Overlegwet, de Inspraakverordening en de Verordening Burgerinitiatief zijn wettelijke kaders waar partijen niet omheen kunnen. De participatieaanpak Rotterdam is geen wettelijke bepaling. Het doel van de participatieaanpak is het verbeteren en bevorderen van de samenwerking tussen de partijen uit de 'Gouden Driehoek' bij ruimtelijke projecten. De aanpak draagt hieraan bij door procesafspraken te stimuleren. Hiermee blijven de wettelijke kaders ongemoeid en overeind. (Werkgroep bewonersparticipatie Rotterdam, 2009)

Hoofdstuk 4 Casus 1: Herstructurering van Nieuw Crooswijk

Introductie casussen

De deelvragen drie, vier, vijf en zes van dit onderzoek worden in de hoofdstukken vier en vijf beantwoord. Het betreft de volgende vragen.

- Welke vorm van burgerparticipatie wordt per project voorgestaan (mate van participatie en bestuursstijl)? Wat wil de gemeente bereiken door burgers te laten participeren?
- Hoe kan de burgerparticipatie per project worden beschreven (inhoud, proces, macht, architectuur, feitelijke handelingen, uitkomsten)?
- Welke spanningen treden op per project als gevolg van burgerparticipatie?
- Hoe is de gemeente Rotterdam met deze spanningen omgegaan in de twee projecten?

Elke casestudy geeft een inhoudelijke beschrijving van het project gevolgd door de vorm van burgerparticipatie die er in het project wordt voorgestaan, de rol van de (geïnterviewde) deelnemers, wat de gemeente wil bereiken door burgers te laten participeren. Voorts wordt een beschrijving gegeven van hoe de burgerparticipatie in het project is georganiseerd, hoe de burgerparticipatie is verlopen, welke spanningen er hebben plaatsgevonden, hoe met die spanningen is omgegaan, en tot welk effect dit heeft geleid (betreft de doelstelling en het draagvlak) in het project.

Hieronder wordt de herstructurering van het project Nieuw Crooswijk (casus 1) beschreven.

4.1 De beschrijving van de wijk en haar bewoners

Nieuw Crooswijk is een van de 50 prioriteitswijken die door het Rijk is aangewezen als gebied waar de stedelijke vernieuwing moest worden versneld. Er zijn fiscale faciliteiten en ander instrumenten gezocht om de versnelling te stimuleren (Structuurvisie Nieuw Crooswijk 2003).

In dit hoofdstuk wordt de cases 'herstructurering van Nieuw Crooswijk' beschreven.

Nieuw Crooswijk ligt in het noorden van de stad Rotterdam. Het gebied ligt in de deelgemeente Kralingen-Crooswijk aan de noord-oost kant van het centrum. Aan de noordkant wordt het gebied omsloten door de Boezembocht en aan de oostkant door de Boezemlaan en de (Nieuwe) Boezemstraat. Aan de zuidkant van het gebied loopt de Crooswijksestraat / Pijperstraat en aan de westkant de Rotte.

De wijk ligt op een goede locatie; het grenst aan de Rotte en ligt niet ver van het Kralingse Bos. Bovendien ligt de wijk op loopafstand van het centrumgebied. In het herstructureringsgebied zijn er twee grote begraafplaatsen, namelijk de Rooms-katholieke Begraafplaats en de Algemene Begraafplaats en is er veel groen. Ondanks de pluspunten is Nieuw Crooswijk geen populair woongebied (Structuurvisie Nieuw Crooswijk 2003).

Wijkbeschrijving

De hoofdstructuur van de wijk is niet zo ingewikkeld. De twee elkaar kruisende lanen (de Paradijslaan en de Rusthoflaan) deelt de wijk in vier buurten met het Paradijsplein als centrale plek. De stratenstructuur daarbinnen is erg onoverzichtelijk. De smalle, steenachtige volle straten lopen soms dood en geven het gevoel van geslotenheid. De wijk Nieuw Crooswijk is typisch een oude stadswijk. Net als de meeste oude stadswijken heeft Nieuw Crooswijk ook haar bijbehorende

problemen. Er zijn veel gestapelde voor- en naoorlogse kleine woningen, die vaak slecht onderhouden zijn en dicht op elkaar staan. De straten en de binnenterreinen zijn smal/nauw en verouderd. Dit alles geeft een negatief effect op de leefbaarheid en de uitstraling van de wijk. De rechtlijnig lopende straten en de gevels geven een sombere indruk. Doordat de woningen gegroepeerd gebouwd zijn rondom een bebouwd binnenterrein is het uitzicht vanuit de woningen beperkt. Volgens gebiedsontwikkelaars worden de kansen en mogelijkheden die de wijk biedt niet benut. Door de huidige structuur is het ook niet mogelijk om er wat van te maken. De stedenbouwkundige opzet van de wijk is te veel 'naar binnen gekeerd' en is het niet mogelijk om te profiteren van de Rotte en het Kralingse bos. Het groen in de wijk is weinig functioneel. (Structuurvisie Nieuw Crooswijk 2003).

Hieronder is de begrenzing van het herstructureringsgebied weergegeven.



Bron: Masterplan Nieuw Crooswijk

Nieuw Crooswijk bestaat al bijna honderd jaar en telt ongeveer 2100 woningen. De woningen zijn in woonblokken gebouwd van drie tot vier hoog en alleen geschikt voor alleenstaanden of kleine gezinnen. Een groot deel van woningen (93%) zijn in het bezit van het Woningbedrijf Rotterdam (WBR) (www.kei-centrum.nl) Slecht een klein deel (4,8 %) is in handen van particulieren. De rest (2,2,%) is eigendom van Patrimonium Woningstichting (PWS). Het herstructureringsgebied bestaat uit de wijk Nieuw Crooswijk en een aantal straten in Oud Crooswijk, wat bekend staat onder de naam Tamboerbuurt. PWS is tevens de eigenaar van de ca. 280 woningen. Deze wijk is relatief nieuw. De bebouwing is uit de eerste helft van de twintigste eeuw. Volgens planning wordt dit jaar

(2010) bekeken of verbetering dan wel sloop in dit gebied aan de orde is.

De Nieuw Crooswijkers zijn over het algemeen tevreden over de voorzieningen in de wijk. Er is weinig speelruimte voor kinderen. Het Sportcentrum Schuttersveld biedt wel mogelijkheden maar is voor kleine kinderen niet zelfstandig te bereiken. Het schoolplein van de basisschool de Waaier is onlangs opgeknapt en geschikt gemaakt voor activiteiten van het TOS (Thuis Op Straat). Op de middenberm van de Rusthoflaan is een ruimte ingericht voor zowel jong als oud. In Nieuw Crooswijk zijn er verder twee basisscholen, een wijkgebouw met daarin een bibliotheek, een zwembad een sporthal en een buurthuis.

In Nieuw Crooswijk zijn een aantal kleine bedrijfjes te vinden, vaak onder de woningen. Zo zijn aan de Linker Rotte Kade, de Paradijslaan en aan de Rusthoflaan winkels gevestigd (Structuurvisie Nieuw Crooswijk 2003).

De bewoners van Nieuw Crooswijk

Nieuw Crooswijk telt weinig grote gezinnen (10%). De bevolking is wat betreft de leeftijd gemengd. Ook wonen er mensen van verschillende nationaliteiten. Meer dan de helft is allochtoon. Er is geen hechte band tussen de autochtone en allochtone bevolkingsgroepen. Daartegenover wonen de allochtone bevolkingsgroepen met verschillende nationaliteiten vreedzaam samen.

In Nieuw Crooswijk zijn er veel actieve bewoners- en doelgroepen zoals de Marokkaanse vrouwengroep, de Turkse jongerenvereniging en de verzamelde bewoners van de Denktank (Structuurvisie Nieuw Crooswijk 2003). Van de bewoners woont 60% al langer dan tien jaar in de wijk (terwijl de gemiddelde woonduur over het algemeen acht jaar is). De hoofdzakelijke blanke groep voelt zich op en top Crooswijker.

Probleem in Nieuw Crooswijk is dat er een hoge werkloosheid is en het opleidingsniveau laag is. Het percentage inwoners dat leeft van een bijstandsuitkering is hoger dan die van het gemiddelde in Rotterdam. Het gemiddelde inkomen van de wijk is lager dan dat van de stad en zelfs van Nederland. Er zijn veel eenouder gezinnen. Daarnaast wonen er ook groepen waarmee het goed gaat (Structuurvisie Nieuw Crooswijk 2003).

4.2 De aanleiding voor herstructurering

Het is een relatief kleine wijk met 6.000 inwoners. Aanleiding tot de herstructurering van dit gebied is de zorgwekkende ontwikkeling op economisch, sociaal en fysiek terrein. Door gebiedsontwikkelaars en stedenbouwkundigen wordt gezegd dat Nieuw Crooswijk een wijk is aan de grens van afglijden. Nu zijn de problemen nog te hanteren. Als er nu niet wordt ingegrepen zullen de sociale problemen ernstiger vormen aannemen en wordt het lastiger in te grijpen. Bovendien heeft het aangetreden college een nieuwe koers ingezet met meer aandacht voor veiligheid en zichtbare resultaten op korte termijn.

Nieuw Crooswijk kent een relatief hoge werkloosheid (een derde deel van de beroepsbevolking is werkloos), de klachten over onveiligheid en overlast groeien. De kwaliteit van de woningen en bedrijfsruimte is slecht. Belangrijk signaal is de toenemende uitstroom van mensen. Mensen die het beter krijgen verhuizen naar betere wijken. Reden hiervan is de eenzijdige, verslechterde voorraad vooroorlogse woningen die niet voldoet aan de eisen van deze tijd. Het gevolg is een groeiende leegstand, wat een toenemende verpaupering, onveiligheid en criminaliteit in de hand werkt. Bewoners wonen hier niet omdat ze hier graag willen wonen maar omdat ze geen andere mogelijkheid hebben om zich elders te vestigen. Er blijven alleen kansarme mensen in de wijk achter, wat ervoor zorgt dat de sociale problematiek steeds verder groeit. De wijk scoort ook hoog

in de landelijke armoedemonitor. De gezondheid van de Nieuw Crooswijkers is minder goed dan die van de gemiddelde Rotterdammer (Structuurvisie Nieuw Crooswijk 2003).

4.3 De herstructureringsopgave en plannen Nieuw Crooswijk

Projectontwikkelaars vinden dit gebied zeer aantrekkelijk om als woongebied te realiseren. De opgave is dat na 2003 in vijftien jaar de herstructurering van Nieuw Crooswijk vorm zou krijgen. Er worden grenzen verlegd op sociaal, fysiek en economisch terrein. Niet alleen de wijk zal er anders uitzien. Ook de mensen in de wijk zullen zich prettiger voelen en willen er blijven wonen. Mensen buiten dit gebied zullen er graag gaan wonen. De positieve kanten zullen beter benut worden.

Nieuw Crooswijk is aangewezen als een van de herstructureringsgebieden in Rotterdam. Daarvoor zijn (gemeentelijke) middelen en politieke wil aanwezig om het aan te pakken. Er is een plan (Masterplan) om de herstructurering van Nieuw Crooswijk in fasen uit te voeren. Er ligt een sociaal statuut. De bewoners worden van begin af aan betrokken, zodat kan worden geprofiteerd van hun inbreng en ontstaat er draagvlak voor de veranderingen.

Projectplanning

Hieronder volgt het proces van de herstructurering Nieuw-Crooswijk van 1999-2006, tot de uitvoering van de projectplannen.

	Datum	Mijlpaal	
Initiatief	1999	WBR maakt gebiedsplan	
	1999	Wijkvisie de 'Crooswijkse mix' opgesteld door bewoners met ondersteuning van het opbouwerk	
	1999	Wijk aangewezen als aandachtsgebied i.h.k.v. de Strategische Wijkaanpak (SWA) op initiatief van de (deel)gemeente	Gebiedsplan Wijkvisie SWA
Definitie	2000	WBR zoekt samenwerking met Proper Stok Woningen BV en ERA Bouw BV. Partijen verenigen zich in OCNC	
	begin 2003 juli 2003	OCNC, deelgemeente, gemeente en bewoners schrijven samen de structuurvisie. Structuurvisie Nieuw Crooswijk vastgesteld door deelraad Kralingen-Crooswijk en college van B&W	Structuurvisie Nieuw-Crooswijk
Ontwerp	februari 2004	Presentatie concept Masterplan door West8 aan bewoners	
	eind 2004	Deelgemeente geeft groen licht voor Masterplan	
	3 februari 2005 2/15 maart 2006	Masterplan vastgesteld door gemeenteraad Bestemmingsplan ligt ter inzage	Masterplan Nieuw-Crooswijk
Vorbereiding	8 december 2005	Alternatief Masterplan ingediend bij gemeenteraad als burgerinitiatief	
	19 januari 2006	Initiatief alternatief Masterplan niet ontvankelijk verklaard	
	2 maart 2006 2 maart-11 mei 2006	Ontwerpbestemmingsplan vastgesteld door gemeenteraad Bestemmingsplan ligt ter inzage	Wettelijke inspraakmoment
Realisatie	2006 - heden	Realisatieplannen afzonderlijke bouwprogramma's deelgebieden	Wettelijke inspraakmomenten bij afzonderlijke bouwplannen deelgebieden - afgifte sloopvergunningen - afgifte bouwvergunningen - rooivergunning - vaststellen inrichtingsplannen
		- afgifte sloopvergunningen - afgifte bouwvergunningen - Rooivergunning - Vaststelling inrichtingsplannen	
Nazorg		beheer openbare ruimte ligt in handen van de deelgemeente Kralingen-Crooswijk	

Schema procesverloop Nieuw-Crooswijk (Bron: Sjoerdje Giessen, juli 2006)

4.4 Partijen betrokken bij de herstructurering

Hieronder wordt schematisch het belang en de rol van de betrokken partijen bij de herstructurering van Nieuw Crooswijk weergegeven.

Partijen	Belang	Rol
Gemeente Rotterdam en deelgemeente Kralingen-Crooswijk (Overheid)	Beleidsbelang. De taakstelling die de gemeente Rotterdam en de deelgemeente heeft. Politiek belang. Bewoners zijn kiezers. Bij een kwalitatief goed plan kan de bestuurder ervoor kiezers mee winnen.	In de rol van initiatiefnemer onderschrijft gemeente de urgentie voor een verbeteringstraject en wijst Nieuw-Crooswijk aan als aandachtsgebied in de Strategische Wijkaanpak (SWA) De rol van de gemeente bij de uitvoering van het project is beperkt tot het scheppen van voorwaarde en het toetsen van plannen. (Sjoerdje Giessen, 2006)
Woonstad Rotterdam (fusie van Woningbedrijf Rotterdam en De Nieuwe Unie)	Woningcorporatie; eigenaar en verhuurder van 95% van de woningen: economisch belang door revitalisering	Maakt een gebiedsplan voor haar vastgoed in deze wijk. Heeft samen met ERA Bouw BV en Proper Stok Woningen BV de regie (wat loopt via de raad van commissarissen) bij de ontwikkeling en uitvoering van het project. Woonstad Rotterdam heeft het beheer van de inrichting van de buitenruimte (bijzondere rol).
ERA Bouw B.V. en Proper Stok Woningen B.V.	Private partijen; economische belang	Partners om de herstructureringsopgave uit te gaan voeren als een integraal plan.
Federatie Bewonerscomités Nieuw Crooswijk (FBNC; bewonersvereniging)	Het leefklimaat in de wijk wordt vergroot door de kwaliteit van het plan.	Door actief mee te doen met de stedelijke vernieuwing kunnen bewoners ervoor zorgen dat hun woonwensen worden gerealiseerd en de kwaliteit van het plan van de gemeente wordt groot.

Schema van de belangrijke partijen in het project Nieuw Crooswijk

Rol van de gemeente Rotterdam en deelgemeente Kralingen-Crooswijk.

Er is een onderscheid te maken tussen politieke- en beleidsbelangen. Het beleidsbelang betreft de taakstelling en de wens die gemeente Rotterdam heeft om van de stad Rotterdam een krachtige en goed functionerende stad te maken. Dat doet de gemeente Rotterdam en de deelgemeente Kralingen-Crooswijk door te herstructureren. Het politieke belang kan weerbarstiger zijn. Hier gaat het om de tegenstrijdigheid. Het politiek bestuur is degene die de beslissing neemt om in Kralingen-Crooswijk te gaan herstructureren. De rol van de gemeente is hierin beperkt. Zij heeft ervoor gekozen om de organisatie, de uitvoering en financiële risico's bij de Ontwikkelingscombinatie Nieuw Crooswijk (OCNC) neer te leggen (Jan van Kooten).

Rol van de Woonstad Rotterdam, ERA Bouw B.V. en Proper Stok Woningen B.V.

De drie partijen zijn verenigd tot de OCNC. De OCNC heeft de regie over de ontwikkeling en uitvoering van het project. De interne Raad van Commissarissen stuurt het werkapparaat, de OCNC, aan. Het belang van Woonstad is het revitaliseren van de stad Rotterdam. Woonstad Rotterdam heeft in Nieuw Crooswijk oude woningen staan die zij willen slopen en nieuwe woningen bouwen. ERA Bouw B.V. en Proper Stok Woningen B.V. zijn private partijen. De private partijen hebben

over het algemeen economische belangen. Zij doen mee aan het project omdat zij er geld mee verdienen (Jan van Kooten).

De rol van de Federatie Bewonerscomités Nieuw Crooswijk (FBNC)

De FBNC⁸ is het bewonersplatform in Nieuw Crooswijk die dat deel van de bewoners (ongeveer 30%) vertegenwoordigt die tegen het (Master)plan is (www.crooswijk.com). Zij zijn voor het behoud van de wijk waar het mogelijk is en verzetten ze zich tegen de sloop van hun woning. Hierin worden zij ondersteund door de 'Commissie van Wijzen'⁹ (Jan van Kooten).

De rol van het deelraadslid

Deelraadsliden zijn volksvertegenwoordigers en zijn altijd betrokken bij allerlei ontwikkelingen binnen een wijk. Zij nemen deel aan de deelraadsvergaderingen bij de deelgemeente. Formeel krijgen ze de technische stukken als deze worden aangeleverd voor de besluitvorming in de deelraadsvergadering.

Soms worden ze door bewoners gebeld over een kwestie waar ze het niet mee eens zijn of als ze tegen de plannen van de overheid zijn. Mensen die vóór een bepaald plan zijn, bellen niet naar raadsleden.

Raadsleden nemen ook deel aan burgerparticipatie van Nieuw Crooswijk door burgers te benaderen. Dit doen zij door in de buurt te lopen en met mensen te praten. Zij hebben politieke belangen. Bewoners zijn kiezers bij verkiezingen voor het bestuur van gemeente Rotterdam en deelgemeenten. Door op te komen voor bepaalde groepen of door ze te steunen kunnen (deel)raadsleden kiezers winnen.

4.5 Bewonersparticipatie bij herstructurering Nieuw Crooswijk

Binnen de herstructurering van Nieuw Crooswijk ligt de opdracht waarbij samenwerking is gezocht met alle lokale belanghebbende partijen (huurders, eigenaren, ondernemers), politici, beleidsmakers, corporaties en ontwikkelaars. Tijdens workshops, bewonersavonden en andere bijeenkomsten wordt naar de beste oplossingen voor de complexe problematiek in de wijk gezocht. Er wordt rekening gehouden met de randvoorwaarden. Bij de uitwerking van de visie is uitgegaan van de sterke kanten van Nieuw Crooswijk: ligging aan de Rotte, op loopafstand het Kralingse Bos, begraafplaatsen als centrale groene parken en de korte afstand naar het stadscentrum van Rotterdam. De visie vormde de basis voor het nieuwe bestemmingsplan het Masterplan.

4.5.1 Het begrip en de mate van bewonersparticipatie in het project

De partijen betrokken bij de herstructurering van Nieuw Crooswijk zijn bewust van het fenomeen burgerparticipatie. Onder burgerparticipatie verstaan ze dat de burger in een zo vroeg mogelijke stadium wordt betrokken bij plannen in zijn of haar woonomgeving, vooral als het zijn of haar woning betreft. Om te kunnen participeren moet men inzicht hebben in de plannen van de overheid.

⁸ De Federatie Bewonerscomités Nieuw Crooswijk (FBNC) vertegenwoordigt alle bewoners van Nieuw Crooswijk. De FBNC is in mei 2004 opgericht en is een samenwerkingsverband van zeven bewonerscomités in Nieuw Crooswijk. Zij werd opgericht om het verzet te bundelen van de Nieuw Crooswijkers tegen de voorgenomen grootschalige reconstructie van de wijk.

⁹ Commissie van Wijzen zijn ervaren deskundigen die de bewonerscomité Nieuw Crooswijk steunen. De commissie bestaat uit de volgende deelnemers: mevr. ir. C.H. Bijvoet (Bijvoet architect & Stadsontwerp), de heer Van Es (architect, oud-directeur Volkshuisvesting en Stadsvernieuwing Rotterdam), mevrouw ir. S.S.S. Rousseau (stedenbouwkundige, Technische Universiteit Eindhoven), dr.ir. V.J.M. Smit (plv. algemeen secretaris VROM-Raad, hoofdredacteur Tijdschrift voor de Volkshuisvesting), K. van Velzen (lid Tweede Kamer der Staten-Generaal), G.A. Van Wijngaarden (architect BNA, Rotterdam) en prof.ing.A.F. Thomsen (hoogleraar Technische Universiteit Delft).

Van de honderd mensen die er meedoen, vinden misschien 80% het plan goed en 20% vinden het niet goed of andersom. Uitgangspunt is dat je nooit iedereen tevreden kunt stellen. Er moet geprobeerd worden om zoveel mogelijk draagvlak te krijgen. Het heeft geen zin om eindeloos te blijven praten. Uiteindelijk moet een beslissing worden genomen.

Participatieladder

Bewoners van Nieuw Crooswijk zeggen dat voornamelijk het informeren is gehanteerd. Respondent oordeelt dit vanuit de kleur van de politieke partij waarvan hij deel uitmaakt. Een lid van de Partij van de Arbeid (PvdA) zou kunnen zeggen dat er is meebeslist en gecommuniceerd. Respondent is zelf lid van de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD). Dit is ook bij de ontwikkeling van het Jaffagebied (wijk in deelgemeente Kralingen-Crooswijk) te zien. Daar wordt volgens hem eveneens niet gecommuniceerd maar meer geïnformeerd. Respondent zegt dat: “afhankelijk van degenen met wie je aan tafel zit, is in beperkte mate sprake van beïnvloeding vanuit de kant van de bewoners. De tegenstanders van het plan Jaffagebied zouden zeggen dat ze wel hun mening kunnen geven, maar dat daar toch niet naar wordt geluisterd. Uiteindelijk wordt begonnen met uitplaatsen van bewoners.”

Manuel Kneepkens zegt dat: “van 1 t/m 3 is gebeurd, 4 (adviseren) is een beetje gebeurd. Maar coproduceren en meebeslissen is zeker niet aan de orde geweest in Nieuw Crooswijk.”

4.5.2 De participatie in de herstructureringsfasen

De herstructurering van Nieuw Crooswijk is meer dan vijf jaar in voorbereiding geweest. De bewoners zijn vanaf het begin nauw betrokken bij de planvorming. Woonstad Rotterdam (WBR) maakt in 1999 een gebiedsplan voor Nieuw Crooswijk. Daarna is door de deelgemeente met ondersteuning van bewoners de Wijkvisie 'de Crooswijkse mix' opgesteld. Bij de totstandkoming van de wijkvisie zijn bewoners nadrukkelijk betrokken met behulp van enquêtes, ateliers en interviews. De bewoners geven hierin hun visie op de toekomst van hun wijk. Rond die zelfde tijd in het jaar 2000 is een woonwensonderzoek en marktverkenning onder de bewoners in Nieuw Crooswijk gedaan. Het woonwensonderzoek en 'de Crooswijkse mix' vormden de uitgangspunten voor de verdere visievorming over Nieuw Crooswijk. De visievorming heeft haar beslag gekregen in de Structuurvisie “Nieuwe kijk op Nieuw Crooswijk”, die in juli 2003 is vastgesteld door de gemeenteraad. De structuurvisie van Nieuw Crooswijk is ook onder de bewoners breed gedragen. De bewoners geven hiermee erkenning en onderschrijven de urgentie voor de ingreep in hun woongebied. (Voorontwerp Bestemmingsplan Nieuw Crooswijk 2009)

De volgende fase in de herstructurering is het opstellen van een Masterplan, de basis voor het bestemmingsplan. Het Masterplan is in opdracht van de Ontwikkelingscombinatie Nieuw Crooswijk (OCNC, samenwerking van Proper-Stok, Era bouw en Woonstad Rotterdam) opgesteld door het stedenbouwkundigbureau West8, in samenwerking met de deelgemeente Kralingen-Crooswijk, de gemeente Rotterdam en diverse bewonersorganen. In 2004 was het concept Masterplan gereed en hebben de bewoners en andere belanghebbenden de mogelijkheid gehad om er kennis van te nemen. Men kon vragen stellen, en reacties geven op het plan.

In februari en maart 2004 zijn ten behoeve van de participatie bijeenkomsten georganiseerd voor huurders, eigenaren en (culturele) ondernemers. Met de makers van het Masterplan zijn meerdere keren kleinschalige inspraakbijeenkomsten geweest. Parallel aan de bijeenkomsten konden

belanghebbenden het informatiecentrum (aan de Paradijslaan 93) in de wijk bezoeken, waar een maquette van het plan staat en waar zij konden reageren op het Masterplan. Bewoners konden ook schriftelijk reageren. Op al de reacties is in een huis-aan-huis verspreide brief gereageerd door OCNC. Gezien de aantallen bezoekers is er een grote behoefte aan geweest (Voorontwerp Bestemmingsplan Nieuw Crooswijk 2009).

Bewoners hebben veel ruimte geboden gekregen bij het opstellen van het Masterplan. Reacties op het concept-Masterplan hebben geleid tot aanpassingen in het plan. Veel reacties hadden betrekking op de wijze van uitverhuizing van de zittende bewoners. Omdat uit de reacties naar voren kwam dat veel bewoners niet goed op de hoogte waren van de afspraken die WBR met haar huurders had gemaakt, heeft WBR begin 2005 enkele informatieavonden georganiseerd om de informatieachterstand weg te nemen. Tijdens de bijeenkomst is ook het Sociaal Statuut uitgebreid belicht. In een huis-aan-huis verspreide nieuwsbrief is het onderwerp tevens uitgebreid aan de orde geweest (Voorontwerp Bestemmingsplan Nieuw Crooswijk 2009).

In het Schutterskwartier in Nieuw Crooswijk is een klein deel van de woningen in particulier bezit. Met de eigenaren heeft het OCNC uitgebreid overleg gevoerd. Naar aanleiding van het Masterplan hebben de particuliere huiseigenaren een alternatief stedenbouwkundige plan laten maken voor hun buurt en aangeboden aan de wethouder. Het alternatieve plan heeft de gemeente, nadat zij dit had getoetst aan het bestuurlijke kader voor herstructureringsplannen afgewezen en ze heeft vastgehouden aan het Masterplan (Voorontwerp Bestemmingsplan Nieuw Crooswijk 2009).

Er is over de herstructureringsplannen op diverse manieren met de bewoners gecommuniceerd. Er zijn regelmatig informatiebijeenkomsten gehouden. Omdat er veel bewoners zijn van Turkse en Marokkaanse afkomst zijn in enkele gevallen tolken uitgenodigd. Sinds 2000 worden enkele malen per jaar huis-aan-huis nieuwsbrieven in de hele wijk verspreid. Er is een informatiepunt in de wijk aan de Paradijslaan 93 opgericht.

Daarnaast wordt met een actieve communicatietraject veel aandacht besteed aan bewonersparticipatie. Voor alle subbuurten zijn leefbaarheidsgroepen opgericht die ondersteund worden door het opbouwwerk en de wijkregisseurs van de deelgemeente. Eén keer in de zes weken vindt een algemene bewonersavond plaats onder de naam "de Koepel". Dit is een algemeen platform voor de wijk over alle zaken die bij de herstructurering aan de orde zijn. De inrichting van de nieuwe wijk en het bouwproces komt hier ook aan bod (Voorontwerp Bestemmingsplan Nieuw Crooswijk 2009).

4.5.3 De informatieavonden en de conflicten met deelnemers

De informatieavonden worden georganiseerd door de projectleider in samenwerking met de gebiedsmanager van de deelgemeente. De meeste reacties komen bij de deelgemeente binnen omdat zij dicht bij de bewoners staan. Ten behoeve van de bijeenkomst wordt een agenda opgesteld. De onderwerpen die op de agenda staan, zijn afhankelijk van de fase waarin het project zich bevindt en de vragen en reacties die bij de deelgemeente zijn binnengekomen. Via huis-aan-huis nieuwsbrieven of brieven worden mensen uit de wijk uitgenodigd om deel te nemen aan bijeenkomsten. In het begin zaten er in de zaal als de Tamboer ongeveer tachtig mensen. Hoe verder het project vorderde, was te zien dat dit aantal terugliep. Uiteindelijk was het maar een klein clubje mensen dat stand hield. Afhankelijk van de onderwerpen op de agenda worden ook stedenbouwkundigen of mensen van Woonstad Rotterdam (woningcorporatie) uitgenodigd om toelichting te geven. Er is altijd een communicatieadviseur van de gemeente bij die de discussie leidt. Een enkel keer is de portefeuillehouder van de deelgemeente erbij.

De deelraadsleden en raadsleden worden over het algemeen niet uitgenodigd maar ze kunnen uit zichzelf of op verzoek van de burgers deelnemen aan de burgerparticipatie (Respondent).

Aan het begin van de avond kondigt de gespreksleider in de inleiding aan welke onderwerpen aan de orde worden gesteld. Alle mogelijke onderwerpen zoals, scholen en begraafplaats, worden besproken. Ook wordt verteld of het een voorlichtingsbijeenkomst betreft of een bijeenkomst waarbij bewoners creatieve voorstellen kunnen doen en adviseren. Er wordt gezegd dat er geen beslissingen worden genomen. Voordat bewoners hun voorstellen en adviezen kunnen geven wordt eerst het voorontwerp en de maquette vertoond. Mensen moeten eerst begrijpen waar het over gaat wat overigens ook lukt om te begrijpen. De inhoudelijke uitleg over het plan of het ontwerpplan wordt gegeven door de projectleider, de gebiedsmanager of de stedenbouwkundige of projectontwikkelaar. Het doel van bewonersparticipatie is inhoudelijke verrijking van het beleid. Daarom kunnen alle bewoners hun mening en voorstellen geven. In Nieuw Crooswijk zijn inhoudelijke voorstellen en adviezen door de Federatiecomités Bewoners Nieuw Crooswijk (FBNC) gesteund door 'Commissie van Wijzen' ingebracht. Volgens respondent kwamen de gewone burgers niet met voorstellen, omdat zij geen inzicht hadden in het plan.

Bij de ontwikkeling van de structuurvisie was overigens wel een projectgroep ingezet met burgers. De FBNC is pas na de vaststelling van de structuurvisie opgericht (Respondenten).

Tijdens discussies kunnen partijen verschillende middelen gebruiken om invloed uit te oefenen om beleid naar hun hand te zetten. Zo hebben de bewonersvereniging/-organisaties en burgers de democratie, de pers en juridische middelen en protestmiddelen gebruikt die zij tot hun beschikking hadden.

“De Federatie Bewonerscomités en burgers hebben de democratische weg. Burgers kunnen zich richten tot de democratische organen, de gemeente, gemeenteraad en de pers. Daarnaast kunnen ze juridische middelen inzetten. Met het Masterplan is het FBNC naar de Raad van State gegaan. Het probleem is echter dat dit veel geld kost wat ze niet hebben. Het geld is onevenredig verdeeld. Verder gebruiken degenen die tegen het plan zijn protestmiddelen als spandoeken, benoemen een burgemeester van Nieuw Crooswijk genaamd Manuel Kneepkens, om te laten blijken dat ze het niet eens zijn met het plan van de gemeente (Respondent)”.

Een van de respondenten van Nieuw Crooswijk vindt dat de gemeente en projectontwikkelaar middelen als wetten en geld hebben om in te zetten voor hun plannen en daarmee meer macht en invloed uitoefenen.

“De gemeente gebruikt zelf glossy magazines. Dit zijn mooie bladen om iedereen te overtuigen en te laten zien hoe prachtige en mooi het gebied wordt als het is geherstructureerd. In de media en bladen laat de gemeente nooit tegenstanders aan het woord. De foto's voor de glossy bladen worden in de zomerse dagen gemaakt als de lucht blauw is en de bomen groen zijn. Andere machtsmiddelen die gemeente heeft zijn wetten. Met projectontwikkelaars maakt de gemeente afspraken. Zij hebben weer advocaten in dienst. De macht van de projectontwikkelaars is groot, omdat zij erg rijk zijn (Respondent)”.

Een bijeenkomst verloopt altijd chaotisch. Bewoners in Nieuw Crooswijk komen naar informatie-avonden om stoom af te blazen. Men is vaak alleen geïnteresseerd in wat er met zijn of haar eigen straat gebeurt. Er wordt van alles door de zaal geroepen. De avonden zijn vaak inventariserend. De volgende avonden constateren bewoners dat een heleboel van hun ideeën al zijn verdwenen. Mensen komen dan daarop terug. Volgens respondent is aan het eind van zo'n avond niemand tevreden.

“Er komen haat en nijd kreten, omdat mensen het fijn vinden dat oma in de buurt woont, of ze hebben sociale contacten. Mensen zijn vaak gelukkig met hun buurt. Als blijkt dat ook de huur omhoog gaat dan komt het besef dat ze waarschijnlijk tijdelijk ergens anders moeten verhuizen en dat er een kans bestaat dat ze misschien niet meer terug zullen komen. Mensen zijn dan tegen het plan en ze beseffen tegelijkertijd ook dat ze met tegenwerken niet meer verder komen. Eigenaren van de Rakstraat hebben veel aan hun huizen gedaan. Wat je ook doet de machine gaat gewoon verder. Er komt dan weer een avond en wordt weer het e.e.a. genoteerd. Maar de bewoners kunnen niets meer doen omdat alles al gepland is en op papier staat (Respondent)”.

“In de bewonersparticipatie is er een zekere mate van openheid. De FBNC, bestaande uit bewoners uit de middenlaag, heeft er actief meegedaan aan de burgerparticipatie. Ze zijn representatief en ze hebben het vertrouwen van de mensen (Respondent)”.

Conflicten, teleurstellingen, irritaties, ergernissen etc. van deelnemers

De bewonersorganisatie vindt de participatie niet geslaagd. De gemeente heeft geen enkele concessie gedaan. Verder heeft de gemeente niet voldoende beargumenteerd waarom ze geen concessie wilde doen.

“Men heeft het gevoel dat het niet ging om inhoudelijke verrijking maar meer om masseren want men wist dat bewoners weg moesten. Vanaf eind van de jaren zestig is het een eis vanuit de democratisering dat je burgers moet laten participeren. Aan de participatie is door burgers deelgenomen. Pas later is de gemeente erachter gekomen dat het anders ging dan ze voor ogen hadden. De burgers wilden resultaten zien. Het idee van de burgers is gesteund is door professionele steun van buiten waar niets mee is gedaan door de gemeente. De vaste leden van de Federatie Bewonerscomités als Menno Jansen, Willem de Kovel en Pop Koedam blijven komen. Andere deelnemers komen niet meer terug om deel te nemen aan discussies (Respondent)”.

Inhoudelijke voorstellen kunnen door zowel bewoners als de bewonersvertegenwoordiger worden ingebracht.

“Inhoudelijke voorstellen mag en kan iedereen naar voren brengen. Meestal doet de FBNC dat, gesteund door ex-ambtenaren zoals mevrouw Poot. De FBNC werd niet serieus genomen. De gewone burgers kwamen niet met voorstellen omdat zij er geen inzicht in hadden (Respondent)”.
“De verwachtingen vanuit de kant van de burgers waren erg hoog. Later was het vermoeden dat het plan door professionals al op papier was gezet. Dit heeft hier en daar tot irritaties, ergernissen en conflicten geleid bij een deel van de burgers (Respondent)”.

Het is overigens wel duidelijk waarom de gemeente voor deze opstelling koos. De gemeente ziet

Nieuw Crooswijk als een strategisch gebied om hogere inkomens aan te trekken. Daarvoor moet het gebied rigoureuus veranderen, omdat de stedenbouwkundige structuur niet goed is. Hoog niveau renovatie (belangrijk in het alternatief plan dat bewoners hebben laten maken) past daar niet in. Bovendien is de gemeente voor de financiering en ontwikkeling afhankelijk van de OCNC. OCNC wil niets in het plan aanpassen, omdat de winstmarge in het plan al heel klein is (ontwikkeling in herstructureringsgebied is risicovol). Tegenover het individueel en buurtbelang staat dus niet alleen het stedelijk belang maar ook het enorme economische belang van de OCNC-partners.

“Masterplan en alternatief masterplan

Na vaststelling van de Structuurvisie door de deelraad en het college van Burgemeester en Wethouders, is het Rotterdamse stedenbouwkundige bureau West8 in opdracht van de OCNC aan de slag gegaan met het opstellen van het Masterplan. Het Masterplan viel niet goed in de aarde bij een deel van de bewoners van Nieuw Crooswijk. De bewonersvertegenwoordigers hebben zich hierop verenigd in de Federatie Bewonerscomités Nieuw Crooswijk (FBNC) (www.kei-centrum.nl)”.

De FBNC is niet tevreden over het plan van de gemeentebestuurders en maakt met hulp van professionals een alternatief Masterplan.

De FBNC staat recht tegenover het plan van de OCNC en maakt met hulp van de ‘Commissie der Wijzen’, bestaande uit oud hoogleraren van de Universiteit in Delft en stedenbouwkundigen, een alternatief Masterplan en dienen dit als burgerinitiatief in bij de gemeenteraad. Dit voorstel is niet ontvankelijk verklaard. In de aanpak van de OCNC mist de FBNC in de onderbouwing een cultuurhistorische analyse, een onderzoek naar de kwaliteit van de woningvoorraad, een analyse van het bevolkingscijfer en de waardering van de woonsituatie. Het predikaat klein, benauwd, donker en vervallen woningen die OCNC geeft, geldt volgens hen alleen voor een deel van de wijk. Daarom stellen zij het devies voor 'slopen waar nodig, renoveren waar mogelijk' is. De FBNC zegt dat dit mogelijk is omdat bijvoorbeeld de woningen aan de Kerkhoflaan eind jaren tachtig een renovatie hebben ondergaan voor fl.70.000 tot fl.80.000 per woning. Deze woningen zouden gerestaureerd kunnen worden naar een hoog niveau (www.kei-centrum.nl)”.

De OCNC geeft kritiek op het alternatief Masterplan van de FBNC.

“De OCNC geeft daarop terug dat de FBNC te weinig aandacht heeft voor parkeeroplossingen, openbare ruimte en speelmogelijkheden. Zij herkennen de kritiek van FBNC niet en zeggen dat wel degelijk aandacht is besteed aan de stedelijke kwaliteit. Achter het meningsverschil draait het ook om de doelgroep waarop OCNC inzet, het aantrekken van middeninkomens van buitenaf (www.kei-centrum.nl)”.

“De FBNC heeft contact met de media gezocht, waardoor de tegenstand tegen de plannen van de OCNC, regelmatig in het nieuws is geweest (Respondent)”.

De gemeente ging er vanuit dat ze het stedelijk belang konden doorzetten omdat ze via de OCNC een inhoudelijk en economisch sterk machtsblok had en omdat volgens haar informatie het

overgrote deel van de bewoners (85 %) geen bezwaar had tegen de ingrepen en bij de overige (deels door verhuizing) het verzet geleidelijk aan zou wegtrekken.

De enige manier waarop de bewoners hun gelijk dan nog konden halen was via de rechter. Bewoners tekenden bezwaar aan tegen het besluit dat ze hun huis uit moesten. In eerste instantie kregen ze geen gelijk (volgens de rechter prevaleerde het algemeen belang), maar in tweede instantie wel (volgens een andere rechter was er onvoldoende technische, sociale of planologische noodzaak tot sloop). Het WBR ging daar tegen in hoger beroep. Daarnaast spande de FBNC bij de Raad van State een zaak aan tegen de sloop in de wijk. De Raad stemde in met een aantal bezwaren van de FBNC (grotendeels vanwege strijdigheid met wettelijke eisen op het vlak van milieu en niet kloppende verkeersprognoses). Volgens de OCNC zijn de fouten echter te repareren en is er alleen sprake van vertraging.

Door de economische crisis is er inmiddels een situatie ontstaan waardoor verkoop van nieuwbouwwoningen stagneert. Daardoor wordt ook de sloop van woningen uitgesteld. Gemeente en bewoners zijn nu overeengekomen dat de bewoners hun bezwaren tegen de eerste fase van Nieuw Crooswijk intrekken, zodat het braakliggende gebied (waar al gesloopt was) bebouwd kan worden en dus geen desolaat gebied meer is (wat in ieders belang is). De gemeente zal dan geen nieuwe sloopvergunningen meer verstrekken, zolang geen vijftig procent van fase 1 is verkocht. Kortom de gemeente heeft na jaren eindelijk een concessie gedaan, maar die is alleen van tijdelijke aard en gedaan onder druk van rechter en economische crisis.

Een andere oorzaak van spanningen was het feit dat de gemeente plannen tussentijds wijzigde.

“Als de gemeente de commerciële kant eerst had willen ontwikkelen, dan had zij dat van te voren moeten aangeven. In de planvorming heeft men niet goed nagedacht wat financieel nodig was. Bij het maken van de plannen heeft men niet goed gerekend. De gemeente had moeten beginnen met het Wandeloord gebied, daarmee worden de slechtste huizen eerst weggehaald (Respondent)”.

“Er zijn plannen gemaakt, omdat delen van Nieuw Crooswijk slecht zijn. Daar is draagvlak voor gezocht in de sociale woningbouw en de verkoop van woningen. Verkoop van woningen is de drager van heel veel van de plannen. Sociale woningbouw wordt voor een groot deel gefinancierd door de verkoop van woningen. Met de verkoop wordt de financiering veilig gesteld. De verkoop is het meest aantrekkelijk op de punten waar het uitzicht mooi is of er goede verbindingen zijn. Er is begonnen met de bouw van het Trapezium om ruimte te maken voor de brede school. Het plan voor Nw Crooswijk is in fasen gedeeld. Volgens de structuurvisie zou men beginnen met het Wandeloord, wat veranderd is. Het Masterplan wijkt af van de structuurvisie. De structuurvisie is besproken met de bewoners. Om commerciële redenen is een andere volgorde gekomen in de fasering wanneer welk deel aangepakt werd. Men is dus afgeweken van wat was afgesproken. Dat is de reden waarom de bewoners tegen het plan zijn geweest (Respondent)”.

Sinds 2005 zijn de meningsverschillen uitgemond in verschillende rechtszaken. Woonstad Rotterdam spant een rechtszaak tegen tien gezinnen. De rechter oordeelt dat het herstructureringsbelang zwaarder weegt dan het persoonlijk belang van de huurders. Daarna spannen twee huurders

een kort geding tegen Woonstad. Hierin is Woonstad de verliezende partij.

“Woonstad Rotterdam spande eind 2005 een rechtszaak aan tegen tien gezinnen die weigerde hun woning in het Klein Trapezium te verlaten. Het WBR trok aan het langste eind en in mei 2006 ontbond de kantonrechter de huurovereenkomst van deze huurders. Samengevat kwam de rechter tot het oordeel dat het herstructureringsbelang zwaarder weegt dan de individuele belangen. Twee huurders lieten het hierbij niet zitten en spande een kort geding aan tegen Woonstad Rotterdam. In juli 2006 deed de rechter uitspraak, waarbij dit keer Woonstad Rotterdam de verliezende partij vormde. Door deze beslissing kan niet met sloop worden gestart en mogen de bewoners in hun woning blijven zitten. De rechter oordeelde dat er “geen technische, praktische of planologische noodzaak is om dit deel te slopen. Voor sociale problematiek is geen sprake en de toestand van de woningen is heel behoorlijk.” Daarbij komt, zo staat in het vonnis, dat “de financiële schade die de WBR stelt te lijden voortvloeit uit het niet kunnen realiseren van een wel zeer optimistische planning, gelet op diverse nog te doorlopen trajecten (www.kei-centrum.nl)”.

Spanningen op individueel niveau zijn er bij de gemeentebestuurders omdat ze nauwelijks zijn betrokken bij de interactieve beleidsvorming (die speelt zich af tussen FBNC en OCNC en enkele gemeente-ambtenaren). Daardoor hebben ze geen contact met de gedachtenuitwisseling die daar plaatsvindt en kunnen ze zich geen goed oordeel vormen, terwijl dat wel verwacht wordt. De meest betrokken burgers lijken overigens geen last te hebben van de spanning tussen “onderdaan” die aan de uitvoering van vastgesteld beleid meewerkt en mondig burger die voor zichzelf opkomt: ze kiezen zonder meer voor de laatste rol. Bij anderen is die spanning er wel. Hierbij speelt mee dat nogal wat burgers gehecht zijn aan de wijk en vrezen dat de sociale cohesie door de plannen verdwijnt.

Er zijn ook spanningen geweest tussen bewoners onderling.

“In Nieuw Crooswijk vonden sommigen dat het tijd werd dat er iets ging gebeuren in de wijk waar ze wonen. Mensen die wonen in het Wandeloord gebied waar kleine en slechte huizen zijn, gaan bij wijze van spreken liever vandaag weg dan morgen. Zij die in de Paradijslaan wonen waar in de jaren tachtig goed gerenoveerd is, geven aan dat ze daar goed wonen en dat het er perfect uitziet. Zij willen daar helemaal niet weg om elders te wonen (Respondent)”.

4.6 Projectdoelstelling

Het doel van de OntwikkelingsCombinatie Nieuw Crooswijk waar de gemeente mee samenwerkt is bereikt. De plannen zijn ondanks het verzet doorgezet. Het Masterplan is in zijn geheel doorgezet. Het proces is op vreedzame wijze verlopen. Bewoners van Nieuw Crooswijk zijn niet veel opgeschoten maar hebben bereikt dat de bouwwerken van Granpré Molière (is door de Raad van State afgewezen) behouden blijft. Het is niet duidelijk of de gemeente dit ook overneemt.

De doelen van het project zijn nog niet gehaald omdat er vertraging is gekomen. Er wordt gezegd dat de vertraging is gekomen door juridische procedures. Hier wordt aan getwijfeld omdat juist geld is bijgelegd om het project te laten doorgaan. Dit heeft niets met de juridische zaken te maken maar

met het feit dat de verkoop van woningen is gestagneerd, omdat de woningmarkt is ingestort. Veel van de woningen staan op dit moment te koop. De deelgemeente heeft nu voorgesteld om te stoppen met slopen en eerst het braakliggend terrein vol te bouwen. Een deel van de woningen in het Nieuw Trapezium is verhuurd.

De doelen van het Rijk zijn nog niet gehaald. Het is anders gelopen dan gepland was. Het gebied Nieuw Crooswijk moet eerst volgebouwd worden. Daarom moet dan ook eerst verder gesloopt worden om te kunnen bouwen. Het hangt ook af van de woningmarkt. De doelen zullen veel later gehaald worden dan is gepland.

4.7 Stand van zaken

Zoals het eruit ziet worden ondanks de tegenstand van huidige bewoners en hun medestanders de plannen van de OCNC onverminderd doorgezet. De bewoners onderschrijven wel het structuurplan en daarmee erkennen ze de urgentie voor een ingreep, maar keren zich tegen de grootschalige sloopplannen en het bouwen voor een meer vermogende doelgroep.

Inmiddels (maart 2009) is door beide partijen overeengekomen dat de deelgemeente geen nieuwe sloopvergunningen gaat verstrekken, zolang er geen vijftig procent van de woningen in het Wandeloordgebied - dat nog braak ligt – is verhuurd of verkocht. Als tegenprestatie laten de bewoners de bezwaren tegen de bouw van het Wandeloordgebied varen.

4.8 Conclusie

Burgerparticipatie vindt plaats via informatieavonden, enquêtes, nieuwsbrieven en een informatiepunt. De corporatie is in de praktijk de regisseur van het proces, de gemeente faciliteert het proces. De bewonersorganisatie is door professionele steun van buitenaf in staat een alternatief Masterplan op te stellen.

De spanning is groot. De gemeente en marktpartijen staan recht tegen over een deel van de bewoners. Gemeente en marktpartijen zetten in voor bijna een totale sloop- en nieuwbouwopgave, terwijl de bewonersvertegenwoordiging met een alternatief plan komen, waarbij renovatie leidend is. De gemeente motiveert de aanpak vanuit het stedelijke belang, stedelijke vernieuwing en bevolkingsbeleid. De bewonersvertegenwoordiging zet in op de huidige bewoners en voor het behoudt van de culturele en historische erfgoed. Die spanning wordt nog vergroot, doordat de gemeente voor het realiseren van herstructurering afhankelijk is van kapitaalkrachtige (en ook inhoudelijk beter uitgeruste) partijen en zich daaraan bindt.

Hoofdstuk 5 Cases II: Herstructurering van Tarwewijk

Tarwewijk maakt onderdeel van Rotterdam Oud Zuid, een van de acht pilotwijken waar het kabinet met bestuurders afspraken heeft gemaakt om een nieuwe bestuurlijke coalitie te smeden die gezamenlijk de leefbaarheid moeten verbeteren. Het kabinet doet dit door de regelgeving aan te passen of als het nodig is verklaart zij de regelgeving buiten de toepassing. Daarnaast stelt zij kennis en kunde beschikbaar om partijen in de wijken te helpen (KEI-nieuwsbericht, 6 juni 2006).

5.1 De beschrijving van de wijk en haar bewoners

De Tarwewijk is onderdeel van deelgemeente Charlois in Rotterdam-Zuid. Aan de noordzijde grenst de wijk langs de Brielselaan aan de Maashaven. Hier bevinden zich een aantal bijzondere bedrijven. Er is een meelfabriek van Meneba die dateert van 1918. Samen met de Van Nelle fabriek behoort zij tot het Nederlandse industrieel erfgoed. Een stuk verder is de Graansilo te vinden. Aan de oostkant grenst Tarwewijk aan de Dordtselaan. De wijk wordt verder begrensd door de Pleinweg, die van Zuidplein naar het Maastunnelplein loopt (Gebiedsvisie Tarwewijk 2010-2014).



Foto: de ligging van Tarwewijk (Bron: google map)

Tarwewijk ligt dicht bij het centrum van Rotterdam en het winkelcentrum Zuidplein. De dansclub Now & Wow is in een imponerend gebouw gevestigd. Ondanks de mooie ligging en de bijzondere bedrijven is Tarwewijk geen populair woongebied (Tarwewijk TIPTOP; projectplan Tarwewijk, juli 2001).

Wijkbeschrijving

Tarwewijk bestaat uit vijf buurten. De Millinxbuurt met Dordtselaan is het bekendst. De andere buurten zijn de westelijk gelegen Verschoorbuurt, in het zuiden van de wijk zijn de Mijnkintbuurt en de Tarwebuurt in het noorden tegen de Maashaven is de Gaesvlietbuurt gelegen. Wat opvalt, is dat zowel de wijk als alle buurten een driehoekige vorm hebben. De buurten verschillen onderling van elkaar (Tarwewijk TIPTOP, juli 2001, voorloper van Projectplan Tarwewijk Oké).

De meeste woningen in Tarwewijk zijn rond de jaren 1930 gebouwd om nieuwe stedelingen te huisvesten, die door het vele werk in de haven werden aangetrokken. Veel van deze woningen voldoen niet meer aan de eisen van deze tijd en vertonen achterstallig onderhoud. Een aantal woonblokken in de Mijnkintbuurt is rond 1960 gebouwd. Er staan in de Tarwewijk veel portiekwoningen. Deze zijn ondergebracht in woonblokken met maximaal vijf woonlagen. Veel woningen in de Verschoorbuurt en Gaesvlietbuurt zijn in de jaren zeventig en tachtig gerenoveerd. Dan nog kent Tarwewijk een grote mate van eenzijdige samenstelling van woningvoorraad. Midden in de wijk zijn er ook straten met kleine laagbouwoningen met voor- en achtertuintjes (Tarwewijk TIPTOP, juli 2001).

Tarwewijk telt in totaal zo'n 5.300 woningen. De woningvoorraad wordt gekenmerkt door veel huurwoningen, veel kleine en weinig grote woningen. Het bezit is versnipperd. De woningcorporatie De Nieuwe Unie heeft een derde deel van de woningen in bezit. De resterende 4.000 woningen zijn particulier bezit. De eigenaren van de woningen zijn deels bewoners en de andere eigenaren hebben de woningen verhuurd. De laatste categorie eigenaren, de zogenaamde huisjesmelkers, houden zich bij uitstek bezig met praktijken die het daglicht niet kunnen verdragen. De huurprijzen in de wijk zijn vrijwel laag te noemen. Dit leidt tot allerlei vormen van onderverhuur en irreguliere kamerverhuur en logementen, waarin kansarmen huisvesting vinden. Het gevolg hiervan is drugsoverlast, overlast in de woningen en in de trappenhuizen en geweld op straat. Binnen de sociale index scoort Tarwewijk op de veiligheidsindex een 3,9 en is daarmee de wijk die het laagste scoort van Rotterdam (Gebiedsvisie Tarwewijk 2010-2014, gemeente Rotterdam).

Volgens stedenbouwkundigen zijn zowel de Pleinweg als de Dordtselaan en Mijnsherenlaan van goede ruimtelijke kwaliteit. Met de Wolphaertsbocht, Katendrechtse Lagedijk en Brielselaan is het minder gesteld. Hier is ook de ruimtelijke structuur het meest onduidelijk.

De verbinding met de Maashaven ontbreekt, De strook langs de haven wordt in beslag genomen door bedrijfsbebouwing die elke beleving van het water belet. De bewoners ervaren niet dat zij langs een haven wonen. Zo zijn in Tarwewijk nog veel meer zaken/voorzieningen op te noemen die wel of niet aangepakt kunnen worden ter verbetering van de wijk. Om een indruk van Tarwewijk te geven is slechts een aantal genoemd ((concept)Structuurvisie Tarwewijk Rotterdam 2030, BGSV 2003).

De bewoners van Tarwewijk

Volgens de tellingen in 2009 woonden in Tarwewijk 11.000 inwoners, verdeeld over een klein 6.000 huishoudens. In Tarwewijk bestaat de helft van de populatie uit alleenstaanden. De wijk onderscheidt zich van de andere wijken in Charlois door het lage percentage autochtonen (26%) en hoge percentage inwoners van onder de 20 jaar (25%). Naast de autochtonen vormen Surinamers (16%), Turken (14%) en overige niet-westerlingen de grootste bevolkingsgroepen. In de wijk wonen weinig ouderen. Veel bewoners in Tarwewijk beheersen slecht de Nederlandse taal. Veel van de bevolking heeft een laag inkomen. Daarmee is Tarwewijk ook de armste wijk van de deelgemeente Charlois (Gebiedsvisie Tarwewijk 2010-2014, gemeente Rotterdam).

5.2 De aanleiding voor herstructurering

In de tweede helft van de jaren negentig vond de gemeente ingrijpen in de Tarwewijk noodzakelijk. De reden ligt vooral in het feit dat Tarwewijk qua woningvoorraad, doorstroming en werkloosheid slecht scoort en dat in bepaalde delen van Tarwewijk tekenen van het verpauperingsproces zichtbaar waren, zoals men die al eerder had gezien in de Millinxbuurt. Zonder investeringen van de overheid, ontwikkelaars en corporaties zou hetzelfde in de rest van Tarwewijk gebeuren ((concept) Structuurvisie Tarwewijk 2030, Tarwewijk TIPTOP, juli 2001).

Het verpauperingsproces kent een wisselwerking van fysieke, economische en sociale elementen. Dit begint met de veroudering van woningen die steeds een lagere status op de woningmarkt krijgen. De eigenaren zien er tegenop om grote investeringen te doen die het opknappen met zich meebrengt. Daarom verkopen zij de woningen. De woningen zijn vooral aantrekkelijk voor verhuurders die kopen om te speculeren of kamers verhuren. In zo'n gebied is gauw instroom van bewoners te zien die weinig kans hebben op de woningmarkt. De (nieuwe) bewoners hebben vaak ook weinig perspectief op andere gebieden (werk, onderwijs).

Doordat er geen verbetering komt, vertrekken bewoners die een wooncarrière willen maken naar elders. De buurt verandert hierdoor in snel tempo in een andere bevolkingssamenstelling. Er ontstaat een concentratie van bewoners met weinig kansen en mogelijkheden. Ook ontstaan er conflicten tussen groepen omdat ze andere normen en waarden hanteren. In deze omgeving zullen criminelen zich sneller vestigen met als gevolg dat er drugshandel ontstaat en geweldsmisdrijven plaatsvinden ((concept) Structuurvisie Tarwewijk 2030).

In het grootste deel van de wijk leek het op het terrein van veiligheid redelijk, maar in de gebieden Millinxbuurt, de Dordtsestraatweg, Bas Jungeriusstraat en de Katendrechtse Lagedijk, was er veel overlast van illegale logementen en de situatie dus zeer zorgwekkend.

In Tarwewijk wonen mensen met verschillende culturen en leefstijlen door elkaar. De onderlinge communicatie liet daarom nogal te wensen over. Daarnaast was op verschillende plaatsen sprake van een grote doorstroming. Dit alles was niet bevorderlijk voor de sociale cohesie in de wijk.

Stedenbouwkundig gezien is vooral te noemen het ontbreken van een relatie met de Maashaven en de onduidelijke inrichting van de zone Zwartewaalstraat-Mijnsherenplein. Samen met de ligging dicht bij het centrum van Rotterdam liggen hier veel grote kansen voor de Tarwewijk. Dit lijkt niet het hoofdprobleem van de Tarwewijk, maar gezien de technische staat van de woningen moet een behoorlijk aantal woningen verbeterd worden (Tarwewijk TIPTOP, juli 2001).

5.3 De herstructureringsopgave en plannen Tarwewijk

De ligging van Tarwewijk is goed. De wijk ligt dicht bij de Maashaven, het winkelcentrum Zuidplein en het Zuiderpark. De ontsluiting door het openbaar vervoer maakt de woonwijk aantrekkelijk en biedt het mogelijkheden voor grote ontwikkeling. Toch zijn er belemmeringen.

Vanuit de stedelijke analyse gezien is de relatie met de omgeving slecht. Tarwewijk kan daardoor moeilijk profiteren van de voordelen die in de omgeving aanwezig zijn. Hier gaat het om de ligging aan de Maashaven, en de ontsluiting naar het Zuidplein en het Zuiderpark.

Vanuit wonen gezien is er sprake van een eenzijdige woningvoorraad. Dit levert beperkingen op voor de toekomstige ontwikkelingsmogelijkheden. De grootte van de woningen voldoet niet aan de hedendaagse normen. Een flinke herstructurering is noodzakelijk.

Daartegenover staat dat de structuur van de woonblokken, de interne structuur en de buitenruimte een goede basis bieden voor vernieuwing van de Tarwewijk. De beslotenheid van het binnengebied maakt dat het geschikt is voor doelgroepgezinnen. De randen geven mogelijkheid voor meer vermenging van functies. Verder kunnen een aantal “zwaktes” van de wijk, zoals de snelle doorstroom, de lage sociaal-maatschappelijke cohesie en de lage onroerendgoedwaarde, bij de herstructurering van de wijk grote voordelen geven.

Als belangrijkste opgaven voor de herstructurering van de Tarwewijk zijn genoemd:

- doorbreken van de isolatie (verbeteren van de relatie met de omgeving)
- koesteren van de beslotenheid (versterken van de interne structuur)
- vergroten van de woningdifferentiatie (door toevoeging van grotere woningen en andere woontypen)
- behoud van draagvlak voor voorzieningen (zoals het openbaar vervoer, scholen, winkels etc.)
- verbeteren van het interne verkeerssysteem
- verbeteren van de verbindingen met de omgeving vooral voor het langzame verkeer
- accommodatie van de toenemende parkeerdruk.

((concept) Structuurvisie Tarwewijk 2030; Tarwewijk TIPTOP)

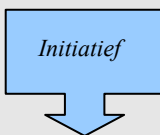
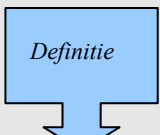
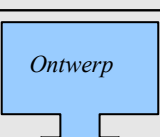



De plannen voor Tarwewijk

In 2001 is in opdracht van het dagelijks bestuur een projectplan opgesteld. Dit heeft een integraal karakter. Bij de uitvoering van het plan worden veiligheid, de fysieke, sociale en economische kant van de stedelijke vernieuwing in samenhang met elkaar afgestemd. Het plan benoemt ook de organisatie, communicatie en financiering. Als gevolg van de wens van het dagelijks bestuur zijn in de loop van 2001 de volgende initiatieven opgestart: Ondernemingsplan, Ruimtelijk, Volkshuisvestelijk, Sociaal en Veilig, Structuurvisie, Steunpunt Beheer en Wijkveiligheidsplan.

De ambitie is hoog. Het woningaanbod moet een afspiegeling zijn van de regio (30% dure woningen). In 2007 moet het een populaire wijk zijn waar mensen lang blijven zitten. Het projectplan is gebaseerd op de begin 2000 bestuurlijk vastgestelde wijkvisie. In de wijkvisie worden in de projectenkaart projecten voor de buitenruimte en bebouwingsprojecten genoemd. Sommige projecten zijn van wezenlijk belang om de gewenste verbetering in de Tarwewijk te verkrijgen. Bij ander projecten is alleen sprake van beheer of transformatie op langere termijn. Tegelijk met het projectplan zijn diverse andere initiatieven gestart, waaronder het maken van een structuurvisie (randvoorwaarden ruimte en wonen) en een wijkveiligheidsplan (Tarwewijk TIPTOP).

Fasering

Ieder deelgebied heeft een eigen fasering in tijd. De drie partijen, gemeente Rotterdam, De Nieuwe Unie en Amstelland Ontwikkeling hebben een samenwerkingsovereenkomst getekend waarin zij aangeven dat zij zich gaan richten op de deelgebieden die in tien jaar in ontwikkeling worden gebracht. Het gaat hierbij om de plannen Mijnkintbuurt, Millinxbuurt-Zuid, Dordtselaan, Wevershoekplantsoen, Maashavenplein (graansilo en Poort), Heinenoordstraat, Hellevoetstraat, Katendrechtse Lagedijk en Maastunnelplein ((concept) Structuurvisie Tarwewijk 2030).

	Begin 2000 juli 2001	Wijkvisie Tarwewijk vastgesteld door deelgemeente Charlois Bureau voor Stedebouw(BGSV), deelgemeente, gemeente en bewoners schrijven samen de structuurvisie. Structuurvisie Tarwewijk vastgesteld door deelraad Tarwewijk en college van B&W	Structuurvisie Tarwewijk
	begin 2002 november 2002	Presentatie concept structuurvisie door gemeente aan bewoners Deelgemeente Charlois geeft groen licht voor bestemmingsplan Wijk aangewezen als aandachtsgebied in het kader van de Strategische Wijkaanpak (SWA) op initiatief van de deelgemeente	Projectplan Tarwewijk Oké
	2003 eind 2003	De Nieuwe Unie, deelgemeente, gemeente en bewoners schrijven samen het Plan van Aanpak Tarwewijk Oke Plan van Aanpak Tarwewijk Oke vastgesteld door deelraad Tarwewijk en stuurgroep Strategische Wijkaanpak (SWA) en college van B&W	
	2004	Samwerkingsovereenkomst voor herstructurering Tarwewijk tussen deelgemeente Charlois in samenwerking met De Nieuwe Unie Amstelland vastgoed, Bouwfonds Politie, Dlg Charlois, Voorontwerp bestemmingsplan vastgesteld door gemeenteraad	Wettelijke inspraakmomenten bij afzonderlijke plannen
	2005 -	Realisatieplannen afzonderlijke deelgebieden -Vaststelling inrichtingsplannen (beheer openbare ruimte ligt in handen van de deelgemeente Charlois) - Realisatie woningbouwprojecten	- deelgebieden - inrichtingsplannen
			

Tijdschema procesverloop herstructurering Tarwewijk

Sloop en nieuwbouwprogramma

In heel Tarwewijk worden ongeveer 2000 woningen gesloopt. In de deelgebieden die in de planning staan voor de tien jaar worden ongeveer 1550 woningen aangepakt. Hiervan worden er 1300 gesloopt en 270 gerenoveerd.

In de Mijnkintbuurt zal een verdunning van het aantal woningen plaatsvinden. Dit wordt gecompenseerd met de locaties Maashavenplein en Zuidplein Noord waar een verdichting komt ((concept) Structuurvisie Tarwewijk 2030).

“Aankopen van woningen gebeurt huizenblok voor huizenblok. Alle eigenaren wordt de mogelijkheid geboden om met subsidie de woning te verbeteren, óf om de woning aan de Wijk OntwikkelingsMaatschappij (WOM) te verkopen. Op eigenaren die overlast geven wordt druk uitgeoefend om hun huis te verkopen. De woningen worden opgeknapt en indien in bezit van de WOM opnieuw in de markt gezet. Volgens Wim Scheffers, directeur van AM (Amstelland Multi) Grondbedrijf is een kritische massa gecreëerd als hij erin slaagt om ongeveer 30% van het totale bezit te vernieuwen. Daarmee kan de vernieuwing van de wijk als geheel op gang komen en kunnen ook nieuwe doelgroepen de wijk inkomen (www.kei-centum.nl)”.

5.4 Partijen betrokken bij de herstructurering

Hieronder wordt schematisch het belang en de rol van de betrokken partijen bij de herstructurering van Tarwewijk weergegeven.

Partijen	Belang	Rol
Gemeente Rotterdam en deelgemeente Charlois (Overheid)	<p>Beleidsbelang. De gemeente Rotterdam en de deelgemeente heeft de taakstelling om de wijk te verbeteren en leefbaar te houden.</p> <p>Politiek belang. Bewoners zijn kiezers. Bij een kwalitatief goed plan kan de bestuurder kiezers mee winnen.</p>	<p>In de rol van initiatiefnemer onderschrijft gemeente de urgentie voor een verbetering van de woonmilieu in Tarwewijk en wijst de wijk aan als aandachtsgebied in de Strategische Wijkaanpak (SWA) Zij heeft voorttrekkersrol bij het opstellen van beleid. (Duco de Bruijn)</p> <p>De deelgemeente heeft de regie bij de uitvoering van het project, ze zijn verantwoordelijk voor de integraliteit. Woningcorporatie, gemeente en stadsmarinier nemen deel in de programmagroep onder leiding van de deelgemeente. De deelgemeente heeft het beheer van de inrichting van de buitenruimte.</p>
Woonstad Rotterdam (fusie van De Nieuwe Unie en Woningbedrijf Rotterdam)	Woningcorporatie; eigenaar en verhuurder van 7% van de woningen; zij hecht er waarde aan als hun woningen goed te verhuren zijn. Dit hangt samen met een goed leefbare wijk; economische belang	Ook de corporatie heeft de rol om de leefklimaat te verbeteren van de wijk als verhuurder van woningen. Zij verhuren, verkopen, beheren en ontwikkelen huur- en koopwoningen. Daarnaast levert Woonstad Rotterdam in samenwerking met o.a. de gemeente, zorginstellingen en onderwijs, concrete bijdragen aan de leefbaarheid van buurten en wijken in Rotterdam.
Amstelland Ontwikkeling	Private partij; economische belang	Partners om de herstructureringsopgave uit te gaan voeren in samenwerking met de gemeente en woningcorporatie als een integraal plan. Door woningen op te kopen, te renoveren en door te verkopen maken zij winst.
De Organisatie van en door Bewoners (OvdB)	Bewoners krijgen een beter woon- en leefklimaat in de wijk door de kwaliteit van de plannen.	Bewonersorganisatie behartigt de belangen van de bewoners van de wijk en treed op als contactpersoon tussen bewoners en woningcorporatie en gemeente.

Schema van de de belangrijke partijen in het project Tarwewijk

Rol van de gemeente Rotterdam en deelgemeente Charlois

Hier wordt een onderscheid gemaakt tussen politieke en beleidsbelangen. De gemeente heeft de taakstelling en de wens om van de stad Rotterdam een krachtige en goed functionerende stad te maken. In Tarwewijk doet zij dat door de woningvoorraad te verbeteren, een aantal woningen te

slopen en daar in de plaats nieuwe woningen te bouwen. Het politiek bestuur is degene die de beslissing neemt om in Tarwewijk te gaan herstructureren en samen te werken met de woningcorporatie Woonstad Rotterdam (fusie tussen De Nieuwe Unie en Woningbedrijf Rotterdam) en Amstelland Ontwikkeling. De gemeente is hierin één van de partners.

De rol die de deelgemeente in het herstructureringsproject speelt, is die van een aanjager. Zij heeft ervoor gezorgd dat het project op de agenda is gekomen en plannen zijn gemaakt op fysiek en sociaal gebied. Ook verzorgt zij de communicatie met de gemeentelijke diensten en de bewoners die er nog zijn.

“Het was zo uit de hand gelopen dat er iets moest gebeuren. Aan de andere kant waren de meeste bewoners uit de buurt vertrokken omdat het heel erg verslechterd was. In bepaalde gebieden in Tarwewijk wilden bewoners niet participeren. Bewoners die enigszins iets wilden met de buurt waren weggetrokken. De klachten namen daardoor ook af. Je had te maken met een komen en gaan van mensen. Als men geen ander onderkomen had bleef men hangen. Er was bijna geen sociale cohesie meer en daarmee dus ook geen draagvlak voor de plannen van de overheid (Respondent)”

Rol van de projectleider

De projectleider wordt ook wel programmaleider genoemd. De projectleider in Tarwewijk heeft in de beginfase het projectprogramma meer vanuit een onafhankelijke rol geleid. Bij (brede) aanpak van de wijk of straat waren verschillende partijen betrokkenen (politie, woningbouwvereniging, deelgemeente gemeente). De projectleider heeft toen geprobeerd vanuit de onafhankelijke positie partijen (betrokkenen) bij elkaar te brengen, zodat deze met elkaar de goede kant opgingen en goede besluiten nemen.

De projectleider is in dienst van de gemeente Rotterdam maar probeert (als dat mogelijk is) daar los van te staan, zodat hij onpartijdig de rol kan vervullen. Volgens de projectleider zou deze houding voor alle projectleiders moeten gelden. Hij heeft er begrip voor dat het niet voor iedereen even gemakkelijk is.

“Het is een kunst om een positie aan te nemen waarbij men niet als ambtenaar van de gemeente optreedt. Het is belangrijk om een onpartijdig rol te vervullen als projectleider. Dit is, omdat alle professionals een eigen mening en belang hebben. Niet alle projectleiders spelen zo'n rol wat wel belangrijk is als je als mediator optreedt. Dit is door mij zelf ingebracht en ik vind dat elke projectleider ook zo te werk zou moeten gaan (Respondent)”

Rol van de Woonstad Rotterdam en Amstelland Ontwikkelingen

Woonstad vormt samen met de Amstelland Ontwikkeling en gemeente Rotterdam de WOM wat staat voor Wijkontwikkelingsmaatschappij¹⁰. Woonstad Rotterdam heeft in Tarwewijk 7 % van de woningen. Zij kopen oude woningen van particuliere eigenaren, renoveren de woningen en verhuren ze weer of zetten ze op de markt. Zij hebben er belang bij als woningen goed te verhuren zijn en de wijk er leefbaar en aantrekkelijk uitziet. De private partijen hebben economische

¹⁰ De WOM Tarwewijk is verantwoordelijk voor de herstructurering van de wijk. De doelstellingen van herstructurering zijn: meer variatie in het woningaanbod, fysieke verbetering van de woningen en intensieve sociale begeleiding van de bewoners, in combinatie met gerichte aandacht voor orde, veiligheid en de kwaliteit van de openbare ruimte.

belangen en verdienen er geld mee.

Rol bewonersvereniging 'Organisatie van en door de Bewoners' (OvdB)

De bewonersorganisatie OvdB is opgericht in 2005. Zij is de vertegenwoordiger voor de belangen van de bewoners van Tarwewijk. De OvdB heeft daarom nauw contact met de bewoners. De reden is dat zij de gevoelens en standpunten van bewoners kan samenbrengen en verwoorden bij de samenwerking met zowel de woningcorporatie als de deelgemeente. Over het algemeen wordt naar tevredenheid samengewerkt met beide partners (OvdB).

5.5 Bewonersparticipatie bij herstructurering van Tarwewijk

De bewonersorganisatie Tarwewijk heeft meegewerkt aan het projectplan. In het projectplan wordt ruime aandacht besteed aan het belang van inspraak. Volgens het plan krijgt inspraak van bewoners gestalte door gesprekken met bewoners in kleine groepen.

“Inspraak van bewoners vergroot de betrokkenheid van bewoners en kan extra kwaliteit aan de plannen geven. Inspraak krijgt gestalte vooral door gesprekken met bewoners in kleine groepen. De uitdaging daarbij is vooral: hoe vorm te geven aan verschillende wensen van verschillende bevolkingsgroepen. Niet alleen moet gezocht worden naar verschillende wensen maar ook hoe verschillen gehonoreerd worden. Alleen als betrokkenheid en draagvlak voor deze ingrepen georganiseerd worden, kunnen de investeringen een positief effect hebben op de leefbaarheid. Zonder betrokkenheid van de bewoners heeft het project geringe kans van slagen (Tarwewijk TIPTOP, juli 2001)”.

Het is een probleem om in Tarwewijk bewoners te laten participeren, omdat veel bewoners na korte tijd doorstromen naar andere wijken. Hierdoor is vaak sprake van een zeer wisselende doelgroep. Het projectmanagement richt zich dan in eerste instantie op de ‘blijvers’ en de ‘groeiers’.¹¹ Er worden instrumenten ingezet om bij de nieuwkomers¹² een beter beeld te creëren van Tarwewijk, omdat juist de nieuwkomers van dit moment vooral ook doorstromers zijn.

“De participatie van bewoners bij het herstel van de Tarwewijk zal het karakter hebben van een campagne. Daarbij is het van belang om in het project stappen te maken die met een manifest beginnen en eindigen en op die manier successen en het bereiken van mijlpalen te vieren. Onder de titel Tarwetrends zullen de positieve punten van de wijk naar boven gehaald worden om de wijk te promoten en om de trots van de bewoners op hun wijk te versterken. In de Millinxbuurt wordt het Millinxmoneyspel gespeeld. Door vragen over het project te beantwoorden kunnen bewoners geld verdienen waarmee zij investeringen in de buurt kunnen doen. Het spel is succesvol en genereert betrokkenheid en samenwerking tussen bewoners. Het is te overwegen het spel uit te breiden naar de Tarwewijk (Tarwewijk TIPTOP, juli 2001)”.

¹¹ De groeiers zijn degenen die zich kunnen permitteren om beter te wonen, maar daarvoor in de buurt niet terecht denken te kunnen.

¹² Nieuwkomers zijn mensen die van buiten in de wijk komen en zich hier vestigen.

5.5.1 Het begrip en de mate van bewonersparticipatie in het project

In het project Tarwewijk wordt door de betrokken partijen verschillende definities gehanteerd voor burgerparticipatie. Een respondent verstaat onder burgerparticipatie, enerzijds het organiseren van betrokkenheid, het informeren en zeggenschap geven. Anderzijds wordt van mensen meer verantwoordelijkheid verwacht. Hierdoor krijgen mensen het gevoel dat ze niet alleen worden geïnformeerd maar dat ze ook serieus worden genomen. De gedachte hierachter is dat mensen zich betrokken gaan voelen voor de wijk en ook iets gaan ondernemen.

“Onder burgerparticipatie wordt, enerzijds verstaan het organiseren van betrokkenheid, het informeren en zeggenschap geven. Anderzijds wordt de mensen meer verantwoordelijkheid gegeven. Door ze te betrekken en te informeren en mee te laten adviseren hopen wij dat mensen zich meer verantwoordelijk gaan voelen voor de wijk/straat. In de winkelstraat aan de Beijerlandse laan is dit toegepast. Door ondernemers te betrekken wordt gehoopt dat ze zelf ook simpele dingen ondernemen, als de straat versieren met kerstverlichting. De overheid kan dan financieel een bijdrage leveren (burgerparticipatie faciliteren). Aan mensen wordt gevraagd ook meer de eigen rol en verantwoordelijkheid in te nemen. Het heeft te maken met het feit dat, als je mensen niet alleen informeert maar ook serieus neemt, ze dan ook het initiatief nemen om iets te doen voor de wijk/buurt (Duco de Bruijn)”.

Een ander respondent vindt dat als burgers bij participatie hun mening geven dat er goed gekeken moet worden of hun voorstellen meegenomen kunnen worden in het proces. Indien een voorstel van een burger niet wordt meegenomen dan dient dit goed te worden beargumenteerd. Hierdoor krijgt de burger vertrouwen in de overheid. Het komt vaak voor dat er geen ruimte meer is om invloed uit te oefenen op de beleidsvorming.

“De stem van de burgers moet goed worden gehoord. Op basis van transparantie en informatie die zij hebben gekregen, moet zorgvuldig naar de voorstellen van burgers gekeken worden. Als voorstellen niet worden overgenomen dan wordt goed geïnformeerd of uitgelegd waarom iets niet is overgenomen. Dit is op basis van vertrouwen die burgers hebben in de overheid. Vaak is het zo dat inspraak- / informatieavonden worden gehouden maar dat beleid van te voren al redelijk een bepaalde richting op gaat (M. de la Vieter)”.

De participatieladder

In het project Tarwewijk kennen respondenten de participatieladder. Respondent valt op dat de overheid alsmat vraagt om zo veel mogelijk burgers te betrekken bij beleid. In de praktijk komt men nooit verder dan tot de participatieladder trede drie, het informeren. In Tarwewijk is veelvuldig geïnformeerd. Soms zijn bewoners ook geraadpleegd en wordt hen ook wel gevraagd om te hun adviezen (zoals dat bij de inspraakavonden gebeurt). De ervaring van respondent is dat het niet verder gaat dan het adviseren. Dit is omdat de politiek heel vaak niet bereid is zich te houden aan de uitkomst van een enquête. De politiek zegt dat het 'primaat van de politiek' geldt en zij daarom de bevoegdheid heeft beslissingen te nemen wat zij ook daadwerkelijk doet. Uiteindelijk wordt een afweging gemaakt. Bewoners geven hun adviezen bijvoorbeeld bij de keuze voor bomen of de inrichting van parkeerplaatsen. Hier wordt dan wel heel nadrukkelijk rekening mee gehouden. Respondent heeft nauwelijks meegemaakt dat participanten net zo een zware stem hebben als het college van burgemeester en wethouders. Bij meebeslissen gaat het vaak om een klein budget

waarbij mensen bijvoorbeeld een parkje moeten onderhouden. Respondent vindt overigens niet dat informeren en raadplegen niet belangrijk zijn.

5.5.2 De participatie in de herstructureringsfasen

In Tarwewijk verloopt de burgerparticipatie middels informatieavonden, inspraakbijeenkomsten, inloopavonden, stands in de wijk of worden mensen geïnformeerd via nieuwsbericht. Voor de bijeenkomsten worden mensen per brief uitgenodigd. Er is veel contact met de 'Organisatie van en door de Bewoners' (OvdB) en de deelgemeente. Daarnaast loopt de ambtenaar van de deelgemeente vaker in de wijk om met bewoners te praten.

Het proces van bewonersparticipatie in de Tarwewijk begint als er een plan is en als er budget voor het plan is. Het te vroeg bekendmaken van een plan heeft heel veel neveneffecten.

“Als er nog geen budget is dan bestaat het gevaar dat het plan ineens niet doorgaat. Als bewoners eerder participeren en het plan uiteindelijk niet doorgaat, omdat er geen geld is, dan is het heel lastig tegen de bewoners te zeggen dat het plan niet doorgaat. Als mensen weten dat er gaat worden gesloopt gaan ze niet meer investeren in hun woning en wordt er gespeculeerd. Het tijdstip wanneer je dat doet is als je zeker weet dat er budget voor is. Als een plan niet doorgaat is ook erg slecht voor het imago van de overheid. In dit geval wordt de overheid erg ongelooftwaardig (Piet van Namen)”

De gebiedsmanager (deelgemeente) heeft problemen gehad om bewoners te laten participeren.

“De meeste bewoners uit de buurt vertrokken omdat het heel erg verslechterd was. In bepaalde gebieden in Tarwewijk wilden bewoners niet participeren. Bewoners die enigszins iets wilden met de buurt waren weggetrokken. In de Millinxbuurt is heel erg getrokken aan de schaarse bewoners om mee te doen (Piet van Namen)”

De oorzaak hiervan is te vinden in het feit dat er bijna geen sociale cohesie meer was in de wijk. In de Tarwewijk komen mensen wonen omdat ze daar een goedkope woning kunnen krijgen. Zodra ze het beter krijgen vertrekken ze naar een betere buurt. Met hun vertrek nam ook de klachten over de buurt af maar de buurt was wel heel erg verslechterd.

“Wat opvalt is dat in gebieden waar de sociale cohesie groot is (in Vreewijk bijvoorbeeld) de bewoners mondiger zijn en veel meer participeren. In Tarwewijk hebben wij te maken met een komen en gaan van mensen. Als men geen ander onderkomen had bleef men hangen. Er was bijna geen sociale cohesie meer en daarmee dus ook weinig participanten voor de plannen van de overheid (Respondent)”

Per (deel)project zijn de bewoners van Tarwewijk verschillend benaderd. Huiseigenaren zijn apart uitgenodigd voor een informatieavond voor toelichting. Eigenaren kunnen bouwinspecteurs benaderen en maatwerk krijgen. Als beheerder van het budget/de subsidie proberen ambtenaren voor elke persoonlijk probleem een oplossing te vinden. Brochures worden meegegeven.

“Voor trajecten van particuliere woningverbetering worden de vastgoedeigenaren uitgenodigd voor een informatieavond (geen inspraakavond! Alleen toelichting!) en kan de bouwinspecteur door eigenaren worden benaderd voor extra toelichting/maatwerk. De communicatie met bewoners/huurders loopt via de eigenaren (M. de la Vieter)”.

Er wordt wel wat input van eigenaren verwacht. Uiteindelijk moeten de woningen worden opgeknapt wat is aangewezen door het bestuur. Dit zijn strikte regels waar ambtenaren en eigenaren niet omheen kunnen. Eigenaren die niet meewerken aan het plan van de gemeente Rotterdam worden aangeschreven onder bestuursdwang om hun woning te renoveren.

“Dit is vergelijkbaar met handhaving wat de politie doet bij wet en regelgeving. De veronderstelling is dat de eigenaar aan de woningwet en bouwbesluit houdt. In die zin is er weinig participatie. Maar omdat de gemeente aan het bezit van iemand komt (wat niet zomaar kan), worden de mensen eerst de mogelijkheid geboden om zelf hun woning op te knappen (M. de la Vieter)”.

Bij inrichtingsplannen worden bewoners twee keer uitgenodigd voor inspraakavonden om hun visie te geven. Een keer is dat voorafgaand aan het opstellen van het Programma van Eisen. Dit is het uitgangspunt voor het Voorlopig Ontwerp. Daarna gaat de projectleider nog een keer terug met het Voorlopig Ontwerp voordat dit is vastgesteld. De ervaring is dat dit goed werkt, de bewoners tevreden zijn en er draagvlak is.

“Voor inrichtingsplannen worden bewoners 2x benaderd voor inspraak (hun visie wordt dus nadrukkelijk in de besluitvorming meegewogen!!). Voorafgaand aan vaststelling van het Programma van Eisen (hierin worden de kaders van het ontwerp vastgelegd) en voorafgaand aan vaststelling van het Voorlopig Ontwerp. Bewoners kunnen dan meebeslissen hoe de straat er visueel uit moet zien (gevraagd wordt bijvoorbeeld of men eenrichtingsverkeer wil, hoe moeten parkeerplaatsen eruit zien, wil je andere soort bomen?) Eigenlijk worden er hele basale vragen in het Programma van Eisen opgenomen. Dat wordt dan vastgesteld door het dagelijks bestuur van de deelgemeente en wordt dat het uitgangspunt voor het ontwerp. Daarna gaat de projectleider met het ontwerp nog een keer terug. Mensen die echt over de principes willen meedenken kunnen in dit voorstadium mee doen. Meestal zijn het dezelfde mensen die aan het eindstadium nog een keer komen kijken. Hier is dus echt sprake van participatie. Bij de aanpak van de Mijntuinbuurt is heel nadrukkelijk de bewonersorganisatie OvdB betrokken (M. de la Vieter)”.

Bewoners worden via brief uitgenodigd om deel te nemen aan een bijeenkomst.

“ Bij particuliere woningverbetering worden alleen de eigenaren uitgenodigd wiens bezit het betreft. Voor inrichtingsplannen worden de mensen aan de ruimte zelf en vaak de bewoners van de zijstraten uitgenodigd (M. de la Vieter)”.

Zowel met betrekking tot de inrichtingsplannen als de particuliere woningverbetering houdt de deelgemeente een inleidend verhaal en leidt zij de discussie (zij zijn in eerste instantie verantwoordelijk voor de communicatie). Vervolgens wordt er een presentatie gegeven door

inhoudelijk deskundigen (bouwinspecteur, buitenruimteontwerpen o.i.d.) Een avond duurt gemiddeld ca. 2 uur, maar kan ook wel eens uitlopen. Het aantal deelnemers is zeer wisselend. Ook de diversiteit aan onderwerpen is groot.

“Het aantal deelnemers is zeer wisselend. Laatst heb ik een informatieavond gehad met slechts drie deelnemers. Wanneer een onderwerp omstreden is (bijvoorbeeld parkeren o.i.d.) kan een zaal ook helemaal vol zitten (circa zestig personen). Bij buitenruimteprojecten zie je vaak wel dezelfde mensen terugkomen (in PvE en VO fase). Deze diversiteit aan onderwerpen is groot. Eigenlijk vaak te groot voor hetgeen er op de agenda staat. Het is voor mensen toch een moment om in contact te komen met de (deel)gemeente en ze willen vaak alles kwijt wat hen dwars zit (M. de la Vieter)”.

Volgens respondent worden mensen bij informatieavonden geïnformeerd. Mensen kunnen vragen stellen en er worden antwoorden gegeven. In principe is echter niet meer mogelijk om wijzigingen aan het project te brengen. Bij inspraakavonden wordt zeer nadrukkelijk om de visie van de belanghebbenden gevraagd en wordt dit ook meegewogen in de besluitvorming. In de laatste fase van het traject wordt heel veel aandacht besteed aan het informeren.

Uiteindelijk worden de beslissingen niet door de bewoners genomen maar door de deelgemeente, omdat zij daar de bevoegdheid voor heeft. Bewonersparticipatie is een deelgemeentelijke bevoegdheid. Daarom zijn de deelraadsleden erbij als het een belangrijk onderwerp betreft. De meningen van bewoners worden in de beslissingen wel meegenomen.

5.5.3 De conflicten, teleurstellingen, ergernissen met deelnemers

Een opgave als in de Tarwewijk brengt veel spanningen met zich mee. De meeste spanningen staan echter los van burgerparticipatie, bijvoorbeeld tussen door de gemeente voorgestane aanpak en wettelijke mogelijkheden, tussen verschillende ambtelijke diensten (volkshuisvesting vs monumenten, economie vs parkeerdienst, getouwtrek om geldpotten), tussen de politieke richting van deelgemeente-portefeuillehouder en wethouder, tussen bevolkingsgroepen met verschillende leefstijlen, tussen het beloofde en feitelijke resultaat van renovatie. De burgerparticipatie is ook vooral informatief. Ook speelt hier dat er inhoudelijk geen grote verschillen bestaan over de te volgen aanpak. Er zijn inhoudelijke meningsverschillen over welke parkeeroplossing wordt gekozen, parkeertarieven, het te volgen tempo, het huurniveau.

Hoe wordt met conflicten omgegaan in project Tarwewijk

Spanningen worden opgelost door de wijk in te gaan, door heel veel met mensen te praten en door veel uit te leggen. Er worden ook leuke dingen gedaan zoals het organiseren van buurtfeesten. Het doel hiervan is dat negatieve gedachten en gevoelens worden omgezet in positieve gedachten en gevoelens. In de Dorptselaan is er een soos geweest waar ambtenaren en bestuurders wekelijks een hapje en drankje kwamen eten en drinken met de bewoners.

Conflicten zijn opgelost doordat de deelgemeente en de ambtenaren heel dicht bij de bewoners zijn gaan zitten, zich toegankelijk hebben opgesteld en waar mogelijk transparant zijn geweest.

5.6 Projectdoelstelling

De Millinxbuurt is van 1999-2004 geherstructureerd. Bij wijze van spreken is het bouwen op de puinhopen geweest. Momenteel wordt de laatste hand gelegd tot 2011 (fase 4). Als men terugkijkt, is men tevreden over het resultaat. Millinxbuurt blijft overigens een volksbuurt. Tarwewijk is op dit moment redelijk in beheer.

“In een oude volksbuurt als deze is het noodzakelijk om op sociaal gebied, gebied van veiligheid en in de buitenruimte intensief te blijven investeren en bij te houden, om het bewoonbaar te houden. Het is niet zoals de bestuurders dat graag zouden willen hebben, dat als het klaar is, er ook niets meer aangepakt hoeft te worden. In een wijk waar kansarme mensen met taalachterstanden en zwakke economische positie in redelijke concentratie bij elkaar wonen, moet men op sociaal gebied meer doen (P. van Namen)”

Het vertrek van mensen uit de oude wijken is er nog steeds. Mensen met een betere positie gaan nog steeds naar de randgemeenten als Barendrecht. Het gedrag wordt voor een groot deel bepaald door de cultuur en leefstijl die mensen hebben. Volgens de deelgemeente zou het beter beheerd kunnen worden om de vertrekkende bewoners hier te behouden.

“Het doel is bereikt. Woonstad heeft nu de meeste woningen. Het is erg duur om woningen aan te kopen, maar het heeft de buurt heel goed gedaan, het is een goede ingeving geweest. Er is een speeltuin in het midden gezet, waardoor veel mensen met kinderen naar buiten komen. Er is een parkhuis gebouwd met een school erbij. De sociale controle is hierdoor verbeterd en is er veel meer overzicht in de buurt en in de kleine straatjes gecreëerd. De overlast van de dealers is verminderd. Het vastgoed staat er redelijk bij. Toch is het nodig dat de gemeente hier blijft investeren (Respondent)”

“Het aanpakken was nodig, het was een 'no go area' van de politie. Nu is te zien dat het weer achteruit gaat. Gevreesd wordt dat het na twintig á dertig jaar weer verslechterd. Zo'n buurt is nooit klaar. In een buurt met veel particulier bezit, weinig corporaties, slechte bewoning, de onderkant van de woningmarkt, waar sociale- en veiligheidsproblemen zijn, moet de overheid blijven beheren (P. van Namen)”

De doelen van het herstructureringsproject worden altijd gehaald volgens respondent. Respondent vindt het wel belangrijk dat het doel bovenaan wordt gesteld. Daarnaast wordt aangegeven welke maatregelen er zullen worden genomen om het doel te bereiken.

“Voorbeeld, de winkelboulevard Dordtselaan heeft als doel dat klimaat voor ondernemers en bezoekers beter wordt, dat meer omzet gedraaid wordt en dat er geen leegstand is. Dan worden er maatregelen genomen. De buitenruimte wordt aangepakt en het betaald parkeren wordt goedkoper. De projectleider, beleidsmaker en -ontwerper zorgen ervoor dat niet veel van dezelfde winkels zijn. Ook wordt ervoor gezorgd dat verschillende winkels hier naar toe worden aangetrokken om zich te vestigen. Zo zorgen wij bij de woningverbetering ervoor dat de woningen worden opgeknapt (Duco de Bruijn)”

Voor al de maatregelen zijn er plannings gemaakt. Het ene plan is verder dan het ander. Er wordt

voor gezorgd dat de planning gehaald wordt. Hiermee wordt ook het doel gehaald. Het kan weleens voorkomen dat het niet lukt om de doelen te halen, dan wordt heel duidelijk aangegeven waarom dat niet wordt gehaald.

De projectleider is ook tevreden over hoe de bewonersparticipatie is verlopen. Volgens hem is er bijna geen weerstand geweest. Hij vindt overigens wel dat het veel tijd en energie kost om bewoners te laten participeren, omdat bewoners niet allemaal hetzelfde willen. Als bewoners het met elkaar niet eens worden, wordt een enquête gehouden. Dit is gebeurd op de winkelboulevard aan de Beijerlandse laan waar er is gestemd. Als de meerderheid tegen stemt dan gebeurt iets niet, omdat het hun straat is en zij er moeten ondernemen.

“Door burgers erbij te betrekken krijg je betere resultaten en loopt het proces makkelijker. Als je dat niet doet dan zijn er zoveel weerstanden. Als mensen te weinig betrokken zijn bij wat de woningbouwvereniging van plan is, dan komen spandoeken voor de ramen en komt heel veel verzet en gebeurt er uiteindelijk helemaal niets meer. Als bewoners hard spelen, de pers er bijhalen en zich vastketenen dan kun je als overheid helemaal niets meer. Je kunt mensen beter vroeg betrekken en hun advies vragen dan loopt het proces beter en haal je makkelijker de doelstelling. Het kost wel veel tijd en energie omdat bewoners niet allemaal hetzelfde willen (Duco de Bruijn)”

5.7 Stand van zaken

Het project Tarwewijk is ongeveer in 1999 begonnen en loopt nog door. Een van de belangrijkste opgaven van Tarwewijk is het opknappen van de bestaande voorraad. De Millinxbuurt is van 1999-2004 geherstructureerd. Bij wijze van spreken is het bouwen op de puinhopen geweest. Momenteel wordt de laatste hand gelegd tot 2011 (fase 4).

Afgaande op de gebiedsvisie Tarwewijk 2010-2014 lijkt het herstructureringsproces 2000-2010 mislukt. De problemen in 2010 zijn nog groter dan die in 2000. De wijk scoort het laagste op de veiligheidsindex van Rotterdam. Het woningaanbod is te eenzijdig. De mutatiegraad is hoog. De slechte kwaliteit van de woningen, de geringe binding van de wijk, de op plaatsen verloederde woonomgeving vergroten het gevoel van onveiligheid. Dit wordt versterkt door aanwezigheid van drugsdealers en drugverslaafden. Het overgrote deel van de bewoners geeft aan dat woonoverlast, drugsoverlast en onvoldoende taalbeheersing als eerste moeten worden aangepakt (Gebiedsvisie Tarwewijk 2010-2014).

De ambities blijven hoog. Opvallend is dat nergens in de Gebiedsvisie Tarwewijk 2010-2014 wordt geconstateerd dat de afgelopen tien jaar de situatie is verbeterd. De herstructurering van het ergste gedeelte, de Millinxbuurt, is afgerond maar de neergaande spiraal van Tarwewijk als geheel is nog lang niet gekeerd.

5.8 Conclusie

In de Tarwewijk is de participatie laagdrempelig gemaakt door stand in de wijk, ambtenaren die in de wijk burgers spreken en inloopavonden.

De gemeente heeft de regie; de corporatie faciliteert als sociale ontwikkelaar het proces. De

bewonersorganisatie heeft geen professionele steun van buitenaf maar is wel deskundig. Ze is daardoor in staat om voorstellen te doen bij inrichtingsplannen.

Er zit een zekere mate van spanning tussen het geven van informatie en het transparant willen zijn. Verder is er een spanning te constateren tussen ambtenaren als individuele en kortetermijn problemen eerder op de agenda van bijeenkomsten komen te staan dan langertermijn op te lossen problemen.

Gekozen is voor een stedenbouwkundig niet-radical aanpak. De corporatie is niet dominant. Het verloop onder de bewoners is relatief groot. De gemeente kan daardoor de regie goed in de hand houden. Burgerparticipatie is vanaf het begin gezien als een campagne en een feest en daardoor als een middel om de spanningen die het project al van zichzelf had (onteigening) te kunnen verzachten.

Hoofdstuk 6 Analyse van burgerparticipatie en spanningen

In dit hoofdstuk wordt een nadere analyse gegeven van de twee projecten Nieuw Crooswijk en Tarwewijk. Gekeken wordt naar verschillen en overeenkomsten in de context en inhoud van het project, het proces van burgerparticipatie en de in het project opgetreden spanningen. De vergelijking wordt in drie onderdelen (analyse beschrijving project, analyse proces burgerparticipatie, analyse spanningen als gevolg van burgerparticipatie) achtereenvolgend eerst in een tabel op hoofdlijnen en steekwoorden weergegeven. Vervolgens worden deze puntsgewijs toegelicht.

6.1 Analyse beschrijving project			
nr.	Object voor vergelijken	Project Nieuw-Crooswijk	Project Tarwewijk
1	Looptijd project	1999-2018	1999-2011
2	Bevolkingssamenstelling	Autochtonen en allochtonen die al heel lang in de wijk wonen	Mensen wonen voor een korte tijd. Meer dan de helft van de inwoners zijn allochtonen, concentratie Antillianen is hoog
3	Eigenaren woningen	Woningcorporatie 95%, eigenaar bewoners 5%	Woningcorporatie 7%; particulieren (vooral verhuurders) 93%
4	Wat is het probleem in de wijk?	Verpaupering, criminaliteit, werkloosheid	Verpaupering, criminaliteit en drugsoverlast, zeer groot verloop van inwoners, overbezetting woningen, sociaal culturele spanningen, taal achterstand
5	Wat is het doel van de herstructurering?	Locatie benutten voor vasthouden midden- en hoog inkomens in de stad	Doorbreken neergaande spiraal, terugbrengen leefbaarheid, sociale cohesie verbeteren
6	Hoe vindt de aanpak van de herstructurering plaats?	Rigoreus slopen van woningen en straten en nieuwe woningen bouwen	1. aankoop woningen door Wijkontwikkelingsmaatschappij (gemeente, corporatie, ontwikkelaar) 2. woningen renoveren, een klein aantal woningen slopen en nieuwe woningen bouwen

1. Looptijd project

Zowel het project Nieuw Crooswijk als het project Tarwewijk is ongeveer in het jaar 1999

begonnen met de herstructurering. Dit is niet zo opmerkelijk, omdat bij beide projecten de gemeente is uitgegaan van de in 1997 uitgekomen Nota Stedelijke Vernieuwing.

2. Bevolkingssamenstelling

In beide wijken wonen veel niet-westerse allochtonen. In Tarwewijk is meer dan de helft van de bevolkingsgroep van niet-westerse afkomst (63%), terwijl in Nieuw Crooswijk 48% van de mensen van niet westerse afkomst is. Er is sprake van een hoge werkloosheid en een laag opleidingsniveau en een laag inkomen. Er zijn veel éénoudergezinnen. Ook zijn er veel actieve bewoners- en doelgroepen zoals de Marokkaanse vrouwengroep, de Turkse jongerenvereniging.

In Nieuw Crooswijk is er geen hechte band tussen de autochtone en allochtone bevolkingsgroepen. Van de bewoners woont 60% al langer dan tien jaar in de wijk. De hoofdzakelijke blanke groep voelt zich op en top Crooswijker. Er is een grote sociale cohesie in de wijk.

In Tarwewijk is er een laag percentage autochtone (26%) bevolkingsgroep en een hoog percentage inwoners van onder de 20 jaar (25%). Er wonen weinig ouderen en een concentratie aan Antillianen. Veel bewoners in Tarwewijk beheersen de Nederlandse taal slecht. Er is een komen en gaan van mensen. De sociale cohesie in de wijk is daardoor erg laag.

3. Eigenaren woningen

In Nieuw Crooswijk zijn de woningen voor het overgrote deel (95%) in het bezit van de woningcorporatie Woonstad Rotterdam. Slecht 5% van de woningen is in handen van eigenaren die de woning heeft verhuurd aan huurders of woont er zelf in. In Tarwewijk is juist het tegenovergestelde het geval. Het overgrote deel van de woningen (93%) is in het bezit van eigenaren. Zij hebben de woningen verhuurd. Een klein aantal eigenaren woont zelf in de woning. Een klein aantal woningen (7%) is in handen van de woningcorporatie.

Eind jaren tachtig is een aantal woningen in Nieuw Crooswijk gerenoveerd en opgeleverd. Bovendien zijn er woningen bij met cultureel-historische waarde. De bewoners pleiten ervoor dat de monumentale panden gespaard blijven. Van sommige woningen vinden de bewoners dat het nog tien of vijftien jaar meekan. In Tarwewijk zijn de woningen niet (goed) onderhouden, omdat de huiseigenaren niet in de woningen investeren. De huren zijn laag en daarom aantrekkelijk voor mensen met een laag inkomen. De mensen die de mogelijkheid hebben om op de maatschappelijke ladder te stijgen vertrekken na verloop van tijd zodra ze het beter krijgen. Ze vertrekken naar een betere woning in een beter leefomgeving.

4. Wat is het probleem in de wijk?

In Nieuw Crooswijk was de ontwikkeling zorgwekkend op economisch, sociaal en fysiek gebied. De wijk stond op de grens van afglijden, de werkloosheid was groot. Mensen die het beter kregen, vertrokken naar betere wijken. Dit was het gevolg van de grote concentratie aan sociale woningen. De groeiende leegstand van woningen nam toe wat de toenemende verpaupering onveiligheid en criminaliteit in de hand werkt. De klachten over onveiligheid en overlast waren groot. Bovendien had het aangetreden college de koers gezet met meer aandacht voor veiligheid.

In Tarwewijk was het noodzakelijk dat ingegrepen moest worden, omdat de eerste tekenen van verloedering, verpaupering en hoge criminaliteit zichtbaar waren. Dit is het gevolg van de vertrokken autochtonen. De huizen werden aangekocht door eigenaren die er soms zelf in gingen wonen. Het merendeel van de eigenaren verhuurde de woningen. De huiseigenaren wilden geen grote investeren doen om de woningen op te knappen. De huren zijn laag. Daarom vindt continue doorstroom van bewoners plaats. Als men elders geen goedkope woning kon huren, kon men zich in Tarwewijk vestigen. Ook was sprake van onderverhuur en per woning woonden er veel

bewoners. Als de overheid dit niet zou aanpakken, zou in de andere buurten van de Tarwewijk hetzelfde gebeuren als in de Millinxbuurt.

5 en 6. Wat is het doel van de herstructurering? Hoe vindt de aanpak van de herstructurering plaats?

Beide projecten volgen het Stedelijke vernieuwingsbeleid van de gemeente Rotterdam. In de Nota Stedelijke Vernieuwing ligt de nadruk in de wijkaanpak op (her)differentiatie van de woningvoorraad en bevolking. De geografische nadruk ligt op de vroeg- en naoorlogse woonwijken met voornamelijk galerijflats en/of portiekwoningen. Door middel van sloop en de bouw van dure nieuw woningen wordt geprobeerd om verpaupering en ruimtelijke segregatie van arm en rijk tegen te gaan en te komen tot gemengde wijken. De wijken worden integraal aangepakt op fysiek, sociaal en economische gebied. Door fysieke ingrepen en het aantrekken van midden- en hoge inkomensgroepen zouden sociale en economische problemen worden opgelost. In de Nota Wonen van 2000 is naast het aantrekken van bewoners van buitenaf belangstelling voor behoud van zittende bewoners; binding in plaats van verdringing. Door de differentiatie van de woningvoorraad krijgen bewoners de mogelijkheid om een 'wooncarrière' te maken. Zo hoeven kapitaalkrachtige burgers voor een betere woning niet meer uit de wijk te vertrekken en blijven de sociale banden in tact.

In de uitwerking zijn verschillen. Het doel van de herstructurering in Nieuw Crooswijk is om de locatie aantrekkelijk te maken voor midden- en hoger inkomensgroepen ook van buiten de wijk. De nieuwe bewoners zullen zich prettig voelen in de wijk en zouden graag willen blijven wonen. Om de wijk aantrekkelijk te maken worden de sterke en positieve kanten van de wijk goed benut. De herstructurering in Nieuw Crooswijk wordt rigoureuus aangepakt. Van de 2100 woningen worden 1800 woningen gesloopt. Daar in de plaats worden nieuwe woningen gebouwd. Slecht 30% van de nieuwe woningen is bedoeld als sociale huurwoningen. De overige woningen worden als koopwoningen aangeboden. Ook vindt er verandering plaats in de structuur van de straten. De ontwikkelaars en stedenbouwkundigen vonden dat de stedenbouwkundige structuur in Nieuw Crooswijk te zwak was.

In de Tarwewijk willen de gemeentebestuurders de leefbaarheid in de wijk verbeteren door meer variatie in het woningaanbod, fysieke verbetering van de woningen en sociale begeleiding van de bewoners, in combinatie met gerichte aandacht voor orde, veiligheid en de kwaliteit van de openbare ruimte. In 2007 moet Tarwewijk een populaire wijk zijn waar mensen lang blijven zitten. Daarvoor worden ongeveer 2000 woningen gesloopt. In de deelgebieden worden in de komende tien jaar ongeveer 1550 woningen aangepakt. Hiervan worden er 1300 gesloopt en 270 gerenoveerd. In Mijnkintbuurt zal een verdunning van het aantal woningen plaatsvinden. Dit wordt gecompenseerd met andere locaties, Maashavenplein en Zuidplein-Noord, waar een verdichting komt.

6.2 Analyse proces van burgerparticipatie			
nr.	Object voor vergelijken	Project Nieuw-Crooswijk	Project Tarwewijk
7	Rol van de gemeente	Faciliteren van het plan van de corporatie en ontwikkelaar	Regisseur van het proces
8	Rol van de woningcorporatie	Regisseur van het proces	Sociale ontwikkelaar
9	Organisatie van bewoners	Professioneel (Federatie van	Deskundig, maar hebben

		verschillende bewonersorganisaties, die krijgen steun van 'Commissie van Wijzen')	geen steun van buitenaf.
10	Mate van participatie	Voornamelijk geraadpleegd en geïnformeerd	Veelvuldig geïnformeerd, geraadpleegd en hebben ook mogen adviseren
11	Wanneer werden bewoners betrokken (fase project)?	Vanaf het begin: initiatieffase	Vanaf het begin: initiatieffase
12	Hoe vindt de bewonersparticipatie plaats?	Informatieavonden, enquête, informatiepunt, nieuwsbrief	Informatieavonden, enquête, nieuwsbrief, campagne inspraakavonden, stand in de wijk, inloopavonden
13	Welke voorstellen zijn door bewoners gedaan?	Alternatief Masterplan	Voorstellen bij inrichtingsplannen
14	Wat is er meegenomen in het proces?	Op beleidsniveau niets	Op beleidsniveau niets

7 en 8. Rol van de gemeente. Rol van de woningcorporatie

In Nieuw Crooswijk heeft de gemeente Rotterdam bij het herstructureringsproject een beperkte rol. Woonstad Rotterdam heeft samen met ERA Bouw BV en Proper Stok Woningen BV de regie bij de ontwikkeling en uitvoering van het project. Dat komt omdat zij de investeerders zijn van het herstructureringsproject. Bij tegenvallers zal de gemeente niet bijspringen. Woonstad Rotterdam heeft op zijn beurt zijn risico gelimiteerd. Het bijzondere aan dit herstructureringsproject is dat de OCNC ook het beheer heeft over de buitenruimte (dit ligt normaliter bij de deelgemeente). Om de risico's voor de private partijen beheersbaar te maken is het Masterplan in vier stukken geknipt, waarbij de verplichting bestaat om elk deelplan waaraan wordt begonnen helemaal af te maken. De gemeente Rotterdam faciliteert het project door bij de uitvoering voorwaarden te scheppen en door het toetsen van de plannen.

De gemeente Rotterdam heeft in het project Tarwewijk de regie. Vanwege risicospreiding heeft de gemeente een projectontwikkelaar betrokken. De partijen hebben samen plannen gemaakt voor herontwikkeling van het vastgoed. Veel particuliere panden moesten worden opgekocht om de herstructurering mogelijk te maken. Tegelijk worden particuliere woningeigenaren gedwongen en gestimuleerd mee te participeren en hun woning te renoveren. De gemeente stelt hiervoor subsidie beschikbaar. Als de particuliere eigenaar zijn huis niet wil renoveren dan komt de woningcorporatie/projectontwikkelaar aan zet en koopt zij de woning op, renoveert deze en verkoopt de woning weer door.

9. Organisatie van bewoners

De Federatie Bewonerscomités Nieuw Crooswijk (FBNC) vertegenwoordigt alle bewoners van Nieuw Crooswijk. De FBNC is in mei 2004 opgericht en is een samenwerkingsverband van zeven bewonerscomités in Nieuw Crooswijk. Zij werd opgericht om het verzet te bundelen van de Nieuw

Crooswijkers tegen de voorgenomen grootschalige reconstructie van de wijk. Sinds januari 2005 beschikt de FBNC als stichting over rechtspersoonlijkheid. De FBNC heeft een aanhang van meer dan 30% van de meerderjarige Nieuw Crooswijkers die schriftelijk verklaard hebben achter de uitgangspunten van de FBNC te staan.

De bewonerscomités bestaan uit een aantal hoog opgeleide en mondige leden. In behartiging van de belangen wordt de FBNC bijgestaan door professionals waaronder hoogleraar Bouwkunde aan de Technische Universiteit Delft en een oud directeur dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting te Rotterdam. De professionals hebben veel kennis en ervaring op gebied van Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting. De bewonerscomités zijn de kenners van de wijk.

In Tarwewijk is het de Organisatie van en door de Bewoners (OvdB) die de belangen van de bewoners behartigt. Zij hebben veel kennis van de wijk en weten precies wat er speelt bij de bewoners. Bovendien zijn zij goed georganiseerd. De stichting van de bewonersorganisatie werkt nauw samen met de deelgemeente en de woningcorporatie. Ze zijn actief betrokken en leveren bijvoorbeeld actiepunten voor het oplossen van maatschappelijke problemen in de wijk.

Het verschil tussen de OvdB en de FBCN is dat bij de FBCN hoogopgeleide mensen zijn met kennis op het terrein van Stedelijke Ontwikkeling. Zo kwam de FBCN met een alternatief Masterplan dat zij hebben ingediend, waarin zij pleiten voor minder slopen en renoveren waar mogelijk is. De gemeente heeft hier niets mee gedaan. Daarna is de FBNC ermee naar de Raad van State gestapt.

10. Mate van participatie

In Nieuw Crooswijk is voornamelijk het informeren gehanteerd. Onder de respondenten is te zien dat de meningen zijn verdeeld over de mate van participatie. Afhankelijk van de kleur van de politieke partij is er verschil van mening hoe men de participatie beoordeelt. Een PvdA raadslid of kiezer zou zeggen dat er is meebeslist en gecommuniceerd. In een dergelijke geval is sprake van beperkte mate van beïnvloeding vanuit de kant van de bewoners. Andere bewoners in de wijk hebben niet het vertrouwen dat hun mening belangrijk is. De bewoners vinden dat er niet naar ze geluisterd wordt, terwijl de gemeente de bewoners wil laten participeren en ze om hun adviezen vraagt. De tegenstanders zeggen dat ze wel hun mening hebben mogen geven, maar dat daar toch niet naar wordt geluisterd. Zij hebben aan de bewonersparticipatie meegedaan met hoge verwachtingen en zijn zeer teleurgesteld. Het is duidelijk dat tree één tot en met drie (adviseren) van de participatieladder aan bod is geweest. Het meebeslissen is niet aan de orde geweest.

In Tarwewijk is eenduidigheid over de mate van participatie. De bewoners zijn veelvuldig geïnformeerd. Soms zijn ze geraadpleegd en is hen ook wel gevraagd om hun adviezen te geven bij inrichtingsplannen. Voorafgaand aan de vaststelling van het Programma van Eisen is aan bewoners gevraagd hun visie te geven. In het programma van Eisen worden de kaders voor het Ontwerp vastgelegd. Daarna voorafgaand aan de vaststelling van het Voorlopig Ontwerp kunnen bewoners nog een keer hun adviezen geven. Bewoners doen ook voorstellen bij de keuze voor bomen of de inrichting van parkeerplaatsen. Hier wordt dan heel nadrukkelijk rekening mee gehouden bij de besluitvorming.

Overeenkomst tussen het project Nieuw Crooswijk als in Tarwewijk is dat in beide projecten tot tree drie (het adviseren) van de participatieladder is gehanteerd. Bewoners in Nieuw Crooswijk hebben binnen de randvoorwaarden hun mening kunnen geven voor het Masterplan. Aan de hand hiervan zijn er ook kleine aanpassingen gedaan. Het is duidelijk dat binnen de plannen van de gemeente en de OCNC geen ruimte is voor het alternatieve Masterplan van de FBNC. In Tarwewijk hebben bewoners hun visie gegeven voor het Programma van Eisen en de inrichtingsplannen wat is meegenomen bij de afweging bij besluitvorming. Het verschil tussen beide projecten is dat in

Nieuw Crooswijk geen eenduidige verwachting is ten aanzien van de bewonersparticipatie wat in Tarwewijk wel het geval is. Dit is, omdat er in Nieuw Crooswijk onderling onder de bewoners ook een sociale spanning heerst. Sommige bewoners (die in de slechte buurten wonen) gaat het niet snel genoeg dat zij kunnen verhuizen.

11 en 12. Wanneer werden bewoners betrokken (fase project)? Hoe vindt de bewonersparticipatie plaats?

In de beginfase hebben de bewoners van Nieuw Crooswijk hun visie gegeven door middel van enquête, interviews en atelier. De visie is meegenomen in de wijkvisie 'Crooswijkse mix' van Nieuw Crooswijk. Daarna heeft een woonwensonderzoek en marktverkenning plaatsgevonden onder de bewoners, wat samen met de 'Crooswijkse mix' als uitgangspunten heeft gediend voor verdere visievorming over Nieuw Crooswijk. De visievorming heeft haar beslag gekregen in de Structuurvisie "Nieuwe kijk op Nieuw Crooswijk" wat breed gedragen is door bewoners. De volgende fase is het opstellen van het Masterplan. Bewoners hebben hier kennis van genomen en konden vragen stellen en reactie geven. Er zijn informatieavonden georganiseerd voor bewoners. Aan de hand van de reacties van bewoners zijn kleine aanpassingen gedaan in het Masterplan. Informatie met betrekking tot het Sociaal Statuut is via huis-aan-huis nieuwsbrief verspreid. Verder is een communicatiebeleid gevoerd. Het Masterplan is met een meerderheid in de Raad vastgesteld. Toch is er ook tegenstrijdigheid te zien. De gemeente vindt dat bewoners veel ruimte hebben gekregen bij het opstellen van het Masterplan en dat reacties hebben geleid tot aanpassing van het Masterplan. Daar tegenover staat dat particuliere huiseigenaren een alternatief stedenbouwkundige plan hebben laten maken voor hun buurt en aangeboden aan de wethouder. Het alternatief plan van de huiseigenaren is afgewezen. Er is verschil in verwachting zowel van de kant van de gemeente als die van de bewoners. De gemeente denkt dat het voldoende is dat bewoners betrokken worden en de mogelijkheid krijgen om te reageren. Bewoners doen moeite om te participeren en verwachten dat iets met hun inbreng gedaan wordt. Bovendien gaat het in dit geval om hun particulier bezit die ze verplicht moeten verkopen en verlaten wat ook gevoelig ligt. De gemeente gaat heel zakelijk om met de reactie van de huiseigenaren. Zij kijken of hun inbreng juridisch gegrond is en wijst dit op grond van de bevoegdheid die zij heeft, af. Bewoners krijgen hierdoor het gevoel dat de gemeente niets met hun inbreng doet en zijn zeer teleurgesteld.

In de Tarwewijk is net als bij het project Nieuw Crooswijk de visie van bewoners gevraagd in de beginfase. Ten behoeve van de visie van de bewoners zijn inspraakavonden georganiseerd. Er is nauw contact met de bewonersorganisatie (OvdB) en deelgemeente en woningcorporatie. Ten behoeve van het Programma van Eisen en inrichtingsplannen is aan bewoners om adviezen gevraagd. De visies van bewoners zijn nadrukkelijk meegenomen bij de afwegingen bij besluitvorming. Daarnaast zijn bewoners geïnformeerd door middel van stands in de wijk, informatieavonden, inloopavonden en nieuwsbrieven. De ambtenaar van de deelgemeente loopt vaker in de wijk om met bewoners te communiceren. Voor particuliere huiseigenaren zijn informatieavonden georganiseerd. Waar nodig is er maatwerk geleverd. Aan de eindfase is een feestelijke bijeenkomst georganiseerd met bewoners, gemeentebestuurders en private partijen.

Er is een groot verschil in de omgang met bewoners in het project Nieuw Crooswijk en Tarwewijk. De gemeente gaat heel zakelijk om met de bewoners in Nieuw Crooswijk. Hierdoor is er een hoge drempel. De bewoners voelen zich meer een slachtoffer ten aanzien van de plannen van de OCNC. In Tarwewijk loopt de gemeenteambtenaar in de wijk. Ook is er een kantoor in de wijk gevestigd waar bewoners in- en uit kunnen lopen voor vragen en antwoorden. Er wordt veel naar de ideeën en visies van bewoners gevraagd. Uitgangspunt is dat het hun straat is waar ze moeten wonen en werken/ondernemen. De drempel is hierdoor heel erg laag.

13 en 14. Welke voorstellen zijn door bewoners gedaan? Wat is er meegenomen in het proces?

Op beleidsniveau heeft de FBNC van Nieuw Crooswijk een Alternatief Masterplan ingediend als initiatief voorstel. Tot nu toe is uit het alternatief plan van de bewonersorganisatie niets meegenomen. In de beginfase van het project zijn onder de bewoners enquêtes gehouden. Er zijn ook informatieavonden geweest waarbij bewoners kleine voorstellen hebben gedaan. Volgens een respondent zijn aan de hand hiervan aanpassingen gedaan in de structuurvisie Nieuw Crooswijk. Net als in Nieuw Crooswijk zijn de bewoners van Tarwewijk ook vanaf de beginfase betrokken bij het project. Er zijn inspraakavonden geweest in het kader van de inrichtingsplannen, waarbij nadrukkelijk gevraagd is naar hun visie. De bewoners van Tarwewijk hebben hun visie gegeven. Er zijn voorstellen gedaan voor de keuze van bomen in hun straat en de inrichting van parkeerplaatsen. De voorstellen zijn bij de afweging voor besluitvorming meegenomen.

6.3 Analyse spanningen als gevolg van burgerparticipatie			
nr.	Object voor vergelijken	Project Nieuw-Crooswijk	Project Tarwewijk
15	Spanningen op constitutioneel niveau als gevolg van burgerparticipatie	Tussen belang van stedelijke vernieuwing/bevolkingsbeleid en van burgerparticipatie. Tussen kapitaalverstrekkers en bewoners. Tussen uitvoerende en rechterlijke macht.	Tussen vertrouwelijkheid en transparantie. Tussen oplossen van korte termijn en lange termijn problemen.
16	Spanningen op organisatorisch niveau als gevolg van burgerparticipatie	Economische pijler is leidend	Sociale als fysieke pijler is leidend
17	Spanningen op individueel niveau als gevolg van burgerparticipatie	Bij gemeentebestuurders tussen geringe betrokkenheid bij participatie en verwachting t.a.v. oordeelsvorming. Bij (sommige) burgers tussen onderdaan en mondige burger.	Tussen voortgang proces en eigendomsrecht.
18	Hoe is omgegaan met spanningen?	Meningsverschillen, verschillen over te voeren beleid zijn bij de rechter terechtgekomen. Later is een afspraak gemaakt met bewoners om bezwaar niet door te zetten in ruil voor tijdelijke sloopstop elders in Nieuw Crooswijk	Gedeeltelijk door veel uitleggen en door leuke dingen voor de buurt te organiseren en contacten tussen bewoners en bestuurders te bevorderen. Verder door mogelijkheid te bieden om zelf woning op te knappen. Maar ook door gebruik te maken van mogelijkheden die de wet

			biedt om door te zetten.
19	Wat is de mate van tevredenheid bewoners?	Grote mate van ontevredenheid tot zeer grote ontevredenheid bij een klein groep mensen	Burgers blijven betrokken. Na de bijeenkomst gaan ze wel eens mokkend weg maar ze komen ook wel weer terug bij een volgende bijeenkomst

15. Spanningen op constitutioneel niveau als gevolg van burgerparticipatie

Op constitutioneel niveau is in Nieuw Crooswijk de spanning het grootst. De gemeente en marktpartijen staan recht tegen over een deel van de bewoners. Gemeente en marktpartijen zetten in voor bijna een totale sloop- en nieuwbouwpoging, terwijl de bewonersvertegenwoordiging met een alternatief plan komt, waarbij renovatie leidend is. De gemeente motiveert de aanpak vanuit het stedelijke belang, stedelijke vernieuwing en bevolkingsbeleid. De bewonersvertegenwoordiging zet in op de huidige bewoners en voor het behoud van het culturele en historische erfgoed. Het eerste pleit voor het aantrekken van hogere inkomens, terwijl bewoners willen blijven en pleiten voor lagere huurprijzen. Hierover zijn er over en weer van beide kanten verwijten geweest. Daarnaast zijn er ook verschillende overleggen geweest tussen de genoemde partijen. Dit alles heeft niet geleid tot toenadering. De gemeente legt het alternatieve Masterplan van de bewonerscomités naast zich neer en gaat door met de uitvoering van haar plannen. De bewonersvertegenwoordiging laat dit niet zitten en vecht dit aan door met de zaak naar de Raad van State te stappen. Inmiddels heeft de Raad van Staten een uitspraak gedaan. In maart 2008 stemde de rechter op vier punten in met bezwaren van de bewonerscomités:

- Plannen voor bebouwing vlak naast de twee begraafplaatsen in de wijk zijn afgekeurd met het oog op de te verwachten zicht- en geluidshinder.
- Betreft de Reserveboezem III zou bij de besluitvorming onvoldoende gekeken zijn naar de bijzondere architectonische en historische waarde van bestaande bebouwing, waaronder een wooncomplex uit de jaren twintig van architect Granpré Molière.
- De luchtkwaliteit is in het bestemmingsplan onvoldoende gegarandeerd. Extra verkeer dat naar de wijk zal komen als gevolg van de herstructurering was daarin niet meegerekend.
- De Raad van State oordeelt tenslotte dat de Provincie uitgegaan is van te optimistische prognose omtrent verkeersintensiteit en daarom ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plan.

Volgens de OCNC heeft dit alles alleen tot vertraging geleid. De deelgemeente geeft sinds oktober 2008 geen sloopvergunning meer af voor het gebied.

Die spanning wordt nog vergroot, doordat de gemeente voor het realiseren van herstructurering afhankelijk is van kapitaalkrachtige (en ook inhoudelijk beter uitgeruste) partijen en zich daaraan bindt.

Een andere vorm van spanning op dit niveau is de spanning tussen uitvoerende (B&W) en rechterlijke macht, zeker als een rechter van mening is dat de gemeente een afweging niet goed heeft gemaakt.

In Tarwewijk valt op dat ten aanzien van de betrouwbaarheid en transparantie er spanning is op constitutioneel niveau. Er zit een zekere mate van spanning tussen het geven van informatie en het

transparant willen zijn. Dit is ook in het belang van de gemeente. Als burgers merken dat de gemeente meer weet over het plan dan worden zij er boos om. Het is niet verstandig om een plan waar nog geen geld voor beschikbaar is bekend te maken. Dit is, omdat speculanten een slag kunnen gaan slaan als er meer over het plan wordt verteld. Vooral in de grondpolitiek dient men heel voorzichtig om te gaan om te voorkomen dat een en ander tot schade kan leiden. Van de gemeente wordt ook verwacht om transparant zijn over een zaak die zij wel en niet gaat toetsen, zodat zij daar later op kan terugkomen. Mensen weten dan dat de gemeente het wel weet. Het is een kwestie van vertrouwen.

Een andere spanning op dit niveau is ontstaan, doordat deelgemeente de regie bij de burgerparticipatie en de herstructurering van woonwijken heeft. De deelgemeente heeft de regie omdat zij dicht bij de burger staat. Zij willen de burger graag helpen bij de oplossing van hun individuele problemen. Het gevolg is dat kortetermijnproblemen eerder op de agenda voor bespreking komen te staan en waardoor geen tijd is voor de bespreking van langetermijnproblemen. Hierdoor blijven de langetermijnonderwerpen liggen wat spanning geeft bij de organisatie die er verantwoordelijk voor is.

Volgens de theorie (paragraaf 2.4.1) komen er op constitutioneel niveau vijf typen spanningen voor. Van deze treffen we drie in de casussen aan. De *dubbele pet* zien we in de vermenging van de rollen die de gemeente heeft: verticaal ziet Rijksoverheid haar als procesfacilitator (burgerparticipatie als prestatieveld voor het investeringsbudget voor stedelijke vernieuwing), horizontaal ziet de Raad haar als een organisatie die in een wijk stedelijke doelen moet bereiken. De *sturingsspagaat* zien we in de vermenging van verwachtingen die aan de gemeente worden gesteld. Corporaties en ontwikkelaars verwachten een betrouwbare gemeente bij wie hun investeringen in goede handen zijn, bewoners hebben verwachtingen ten aanzien van het opvolgen van adviezen, het Rijk verwacht een verantwoorde besteding van het budget. De *verantwoordingsbocht* zien we ten eerste in de relatie met de woningcorporatie. De gemeente wordt door het Rijk afgerekend op de prestatie van de woningcorporatie. De gemeente heeft echter nauwelijks invloed op de corporatie: die heeft door het Rijksbeleid veel geld, bezit, kennis en een grote mate van beleidsvrijheid gekregen. Ten tweede zien we bij Nieuw Crooswijk dat de gemeente door de rechter ter verantwoording wordt geroepen voor het maken van een plan waarvoor ze van de Rijksoverheid juist alle vrijheid had gekregen. De *horizontale vermomming* (horizontaal instrument wordt op verticale wijze gebruikt) en de verticale reflex (teruggrijpen op vertrouwde verticale instrumenten) zien we hier niet, doordat de Rijksoverheid zich niet op operationeel niveau actief met deze projecten bemoeit.

16. Spanningen op organisatorisch niveau als gevolg van burgerparticipatie

Spanningen op dit niveau doen in de casussen voor op alle drie de in de literatuur genoemde vormen. In de eerste plaats zijn er spanningen *tussen ambtelijke sectoren*. Bij beide projecten (Nieuw Crooswijk, als het herstructureringsproject Tarwewijk) is op organisatie niveau overleg geweest tussen de directeurs van de diensten over de drie pijlers; sociaal, fysiek en economisch gebied. Hier heeft een strijd plaatsgevonden, waarbij een keuze is gemaakt welke pijler leidend is bij de herstructurering van de wijk. Zo is in Nieuw Crooswijk te zien dat de economische pijler leidend is. Er is gekozen voor een rigoureuze aanpak en de bouw van woningen voor midden- en hoge inkomensgroepen. Volgens het Sociaal Statuut kunnen mensen met een laag inkomens-niveau niet meer terugkeren naar Nieuw Crooswijk. De bewoners hebben een woning aangeboden gekregen buiten het gebied.

In Tarwewijk is zowel de sociale als de fysieke pijler leidend. Ambtenaren vinden het noodzakelijk om de sociale cohesie te versterken en veiligheid in de wijk te vergroten. Mensen komen in de wijk

omdat ze ergens anders geen betaalbare woning kunnen krijgen. Zodra de bewoners het beter krijgen verhuizen ze om elders te gaan wonen. De wijk wordt aantrekkelijk gemaakt als woongebied om mensen van buiten aan te trekken en ook de zittende bewoners in de wijk te behouden. Er worden nieuwe woningen gebouwd, bestaande woningen worden gerenoveerd. Ook is in Tarwewijk veel aandacht voor de veiligheid.

Spanningen als gevolg van *informatie- en kennisverschillen tussen gemeentelijke organisaties en burgers* komen voor. Het gaat dan met name over het soms niet kunnen verspreiden van gevoelige informatie (sloopplannen). Het kennisverschil wordt in Nieuw Crooswijk geheel opgeheven doordat bewoners extern steun krijgen. Er is geen sprake van ‘openbreken van het bolwerk’, waar in de literatuur over wordt gesproken. De ruime ervaring en traditie van het stadvernieuwingsproces in Rotterdam kan hieraan ten grondslag liggen. Nieuw is echter wel het informatie en (markt) kennis verschil tussen enerzijds burgers en anderzijds marktpartijen.

Spanningen met *geïnstitutionaliseerde overlegverbanden* zijn met name in Nieuw Crooswijk maximaal. Precies zoals in de literatuur is aangegeven, is er een parallel traject van beleidsontwikkeling ontstaan. Opvallend is dat deze spanning voorzienbaar was, vanwege de marktgerichte ambitie van het project en de stevige positie van de corporatie, maar dat de gemeente hier organisatorisch niet op anticipeerde.

17. Spanningen op individueel niveau als gevolg van burgerparticipatie

In Nieuw Crooswijk is ook een sociale druk omdat een deel van de mensen het niet nodig vinden dat er gesloopt wordt en een ander deel wil juist dat gesloopt wordt, zodat zij verhuiskosten krijgen en naar een betere woning en omgeving kunnen verhuizen. Volgens Manuel Kneepkens zijn er veel meer spanningen geweest dan wat te zien is. Er is echter geen hoog opgelopen ruzie geweest, omdat in Nieuw Crooswijk redelijke en fatsoenlijke mensen wonen. De gemeente heeft een enkel keer iemand het huis uitgezet. Raadsleden zijn opgebeld door bewoners die zich heel bedreigd voelden toen de woningen in de omgeving al werden afgebroken terwijl zij nog niet waren verhuisd.

De beperkte mate van inspraak leidt in de Tarwewijk tot (individuele) spanningen op informatie avonden. Woningeigenaren vinden dat het hun woning is en dat de gemeente zich daar niet mee moet bemoeien. Ze willen zelf uitmaken hoe ze het willen onderhouden of er bijvoorbeeld acht polen in willen laten wonen. Dit laatste is voor de gemeente ondenkbaar. De Tarwewijk is aangewezen als hotspot, wat betekent dat er wordt gekozen voor een harde aanpak. De toegang tot in kleine kamertjes opgedeelde en illegaal onderverhuurde panden wordt met stalen deuren versperd.

Eigenaren en bewoners zijn belanghebbenden die grote investeringen hebben gedaan in hun woningen. Bovendien hebben ze het recht om hun eigendom te beschermen. Door de gemeente worden zij onder druk gezet om de woning te onteigenen. Het proces duurt daardoor langer en kost het de overheid miljoenen euro's. Het is het constitutionele niveau tegenover het individuele niveau (het beschermen van het eigendom en dus het eigenbelang). De bestuurder wil voortgang maken. De eigenaar wil zijn geld en de andere bewoners spreken bestuurders aan. Ze klagen dat het een puinhoop is in de wijk waar niets aan gedaan wordt. Het individu heeft de wet achter zich. Het is een spel van soms tegengestelde belangen. Aan de ene kant is het een algemeen belang. Voor een eigenaar is dit een individuele belang. Er is ook nog een wettelijk voorschrift. De overheid zit net tegen de rand van de wet door de eigenaar onder druk te zetten door de huizen erom heen te slopen en door de straten op te breken.

Vergeleken met de literatuur lijkt het erop dat *ambtenaren* de afgelopen tien jaar nog het meest van houding zijn veranderd. Beter gezegd, er is naast de klassieke beleidsambtenaar een ambtelijk projectleider ontstaan waarvoor proces, communicatie en dialoog voorop staan. *Bewoners* lijken geen enkele last of wroeging te hebben van de in de literatuur gesignaleerde spanning tussen rol van onderdaan van de overheid in een representatieve democratie en die van mondige, weerbare burger. De actieve participanten lijken zondermeer voor de laatste rol te kiezen zonder inschattingsvermogen van de consequenties van hun voorstellen voor andere deelnemers aan het proces. *Politici en bestuurders* lijken nog het minst last te hebben van spanningen tussen rollen die ze zouden kunnen hebben. Er lijkt nog weinig te zijn veranderd in de inmiddels twaalf jaar geleden door onderzoekers gedane constatering dat zij intensief bezig zijn met dagelijkse politieke beslommeringen, te weinig tijd over hebben om contacten te onderhouden met het veld, mede door commissie- en fractievergaderingen. Interactieve beleidsvorming is iets voor ambtenaren, waarbij de ambtenaren worden geacht de bestuurlijke inzet voor de volle honderd procent binnen te halen.

18. Hoe is omgegaan met spanningen?

In Nieuw Crooswijk waren de ambities hoger en de financiële marges voor de investeerders smal. De gemeente maakte een sterk door de investeerders gedomineerd plan en werd daardoor in feite spreekbuis van de investeerders. Gaandeweg bleek de gemeente bij een relatief mondig en belangrijk deel van de burgers niet te kunnen voldoen aan de kennelijk gewekte verwachting dat ook op het niveau van beleid er sprake zou kunnen zijn van participatie of zelfs samenwerking. De gemeente werd daardoor ook nog eens afhankelijk van het oordeel van de rechter, de spanningen op constitutioneel niveau stapelden zich op en de gemeente raakte de regie kwijt. De enige manier om met deze spanningen om te gaan was het bij de rechter zo goed mogelijk beargumenteren van de genomen besluiten en het vinden van een compromis. De economische crisis hielp daarbij, omdat ook de investeerders beseften dat de hoge ambitie niet meer haalbaar was. Daardoor kwam er toch rek in de financiële eisen en kon de gemeente de bewoners na jaren toch eindelijk tegemoet komen. Er is voorlopig overeenstemming bereikt. De gemeente verstrekt voorlopig geen nieuwe sloopvergunningen meer, zolang er geen vijftig procent van de woningen in het Wandeloordgebied - dat nu nog braak ligt - is verhuurd of verkocht. Toch zijn de spanningen niet minder geworden. De bewoners zijn nog steeds zeer teleurgesteld. De afstand tussen bewoners en de gemeente blijft groot.

In de Tarwewijk was de problematiek ernstiger maar is gekozen voor een stedenbouwkundig minder radicale aanpak. Dat kwam mede door het feit dat het overgrote deel van de woningen particulier bezit was en eerst een proces georganiseerd moest worden voor aankoop. De corporatie was minder dominant en het verloop onder de bewoners veel groter dan in Nieuw Crooswijk. De gemeente kon daardoor de regie beter in de hand houden. Burgerparticipatie werd vanaf het begin gezien als een campagne en een feest en werd daardoor juist een middel om de spanningen die het project al van zichzelf had (onteigening) te kunnen verzachten. In Tarwewijk praten ambtenaren met bewoners en wordt begrip getoond. Hiervoor is belangrijk dat men inlevingsvermogen heeft. De een heeft begrip voor het belang waar de ander voor staat. In notities, nieuwsbrieven wordt gelet op de toonzetting. Het is ook belangrijk dat de randvoorwaarden helder zijn. Met een heldere probleemformulering weten alle partijen in welke richting gezocht moet worden naar oplossingen. Verder wordt geprobeerd leuke dingen te doen. Er worden buurtfeesten georganiseerd voor bewoners met de bedoeling het negatieve gevoel om te zetten in een positief gevoel. Er is een soos geweest waar buurtbewoners, ambtenaren en bestuurders wekelijks een hapje en drankje kwamen eten en drinken.

In beide gevallen lijkt het erop dat de benadering ertoe leidt dat conflicten worden gesust maar dat

onderliggende spanningen niet effectief worden opgelost. Dit wordt het meest manifest in Nieuw Crooswijk omdat de spanningen daar groter zijn.

Het valt op dat het voorkomen of oplossen van spanningen niet systematisch gebeurt. In de literatuur worden als oplossingsmogelijkheden genoemd: verticaliseren, horizontaliseren en beter combineren. In de casussen worden deze mogelijkheden zelfs niet genoemd. Dit komt waarschijnlijk doordat dergelijk oplossingen eerder horen bij structurele spanningen tussen Rijksbeleid en beleid van gemeenten of tussen verschillende departementen bijvoorbeeld binnen het nationale stedelijke vernieuwingsbeleid maar niet bij individuele projecten. Wel blijkt de meest vruchtbare aanpak voor spanningen ook hier net als in de literatuur de erkenning van spanningen. Deze erkenning vindt echter pas plaats nadat de spanningen zich gemanifesteerd hebben. Van de in de literatuur gegeven adviezen (om verhoudingen tussen mandaten te verduidelijken en bevoegdheden en rollen te verhelderen en vast te leggen) wordt geen gebruik gemaakt. Waarschijnlijk durft de gemeente niet hardop toe te geven dat haar macht ten opzichte van de marktpartijen sterk is verminderd. Dat zou haar gezag nog meer ondermijnen.

19. Wat is de mate van tevredenheid bewoners?

In Nieuw Crooswijk is in vergelijking tot Tarwewijk een grote mate van ontevredenheid. De ontevredenheid is te bespeuren bij mensen die niet willen verhuizen en in de wijk willen blijven wonen. Bewoners zijn ook niet tevreden over het Masterplan van de gemeente en hebben een alternatief Masterplan opgesteld. De ontevredenheid zit bij een klein groepje mensen, maar de intensiteit waarmee dit wordt geuit (via media, bij de rechter, protest op de Coolsingel) is groot. De bewoners in Tarwewijk blijven betrokken. Ze gaan na een bijeenkomst soms mokkend weg maar ze komen ook wel weer terug bij een volgende bijeenkomst. Er wordt goed met elkaar gepraat. De projectleider/projectmanager weet ze goed te overtuigen dat iets gedaan moet worden. Mensen gaan ook vaak lachend de zaal uit.

Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk beoogt een antwoord te geven op de hoofdvraag van het onderzoek. Eerst wordt uit de voorgaande analyse conclusies getrokken. Aan de hand van de conclusies worden aanbevelingen geformuleerd voor de gemeente Rotterdam, zodat zij beter kan omgaan met de spanningen die zich voordoen bij burgerparticipatie bij de herstructurering van woonwijken.

De hoofdvraag luidt als volgt:

Welke spanningen doen zich voor bij burgerparticipatie bij herstructureringsprojecten in Rotterdam waarbij stedelijke doelen aan de orde zijn, hoe gaat de gemeente om met die spanningen en welke verbeteringen zijn daarin aan te brengen?

De hoofdvraag is uitgewerkt in zeven deelvragen. De eerste zes zijn descriptief of analytisch; de antwoorden daarop worden weergegeven in paragraaf 7.1 in de vorm van conclusies. De laatste deelvraag is prescriptief; het antwoord daarop wordt weergegeven in paragraaf 7.2 in de vorm van aanbevelingen.

7.1 Conclusies

In de paragrafen 7.1.1 tot en met 7.1.6 worden de deelvragen in de vorm van conclusies beantwoord.

7.1.1 Conclusie: Interactieve beleidsvorming, definitie, doelstelling en kenmerken

Deelvraag 1: Wat is burgerparticipatie? Welke kenmerken kent het?

Deze deelvraag is beantwoord in hoofdstuk 2, theoretische kader. Het volgende kan geconcludeerd worden.

Definitie

Burgerparticipatie is te definiëren als interactieve beleidsvorming gericht op burgers. Interactieve beleidsvorming is een (communicatieve) vorm van beleidsontwikkeling waarbij de overheid in een zo vroeg mogelijke stadium andere overheden, burgers, bedrijven en georganiseerde belangengroepen betreft om gezamenlijk beleid te ontwikkelen en uit te voeren.

Doelstelling

Burgers betrekken bij de beleidsvorming heeft de volgende twee doelen, namelijk: het verhogen van legitimiteit (draagvlak) en het vergroten van de effectiviteit van beleid.

Het verhogen van legitimiteit

Burgerparticipatie bij beleidsvorming is bedoeld om gedragsroutines, ervaringen en prioriteiten van burgers af te stemmen. Voor legitimiteit, oftewel draagvlak voor beleid is het een noodzakelijke voorwaarde dat beleid zo veel mogelijk aansluit bij wat er onder burgers leeft. De beleidsmaker betreft de burgers als zij wil weten welk belang burgers hechten aan de urgentie en de richting van de probleemoplossing. Dit geldt ook als zij denkt dat het betrekken van de burgers bij het zoeken naar oplossingen voor beleidsprobleem bijdraagt aan de maatschappelijke steun daarvoor.

Het vergroten van de effectiviteit van beleid

Burgers hebben ervaringen en zicht op hoe beleidsmaatregelen uitpakken. Door deel te nemen aan beleidsvorming kunnen onvoorziene en ongewenste effecten worden voorkomen. Bij de oplossing van problemen kunnen burgers met verrassende oplossingsuggesties komen. Zij kunnen andere kijk op beleidsproblemen en -oplossingen bieden en nieuwe perspectieven (VROM brochure, Beleid met burgers). Burgers die meer directe ervaringen hebben met beleidsonderwerpen en met de gevolgen van beleid worden dan betrokken. Dit geldt ook als beleid hen direct raakt en de beleidsmaker meer inzicht nodig heeft in het denken en het gedrag van burgers.

Vormen

Burgerparticipatie heeft een ontwikkeling doorgemaakt van alleen vormen van indirecte participatie naar directe participatie. De participatie van burgers en maatschappelijke organisaties bij beleid was geregeld volgens (reactieve) regels van de representatieve democratie. Vanaf de jaren zeventig is de directe invloed op beleid toegenomen. Dit resulteert in andere vormen van burgerparticipatie, waarbij burgers en maatschappelijke organisaties in onderhandeling met overheden beleid ontwikkelen en uitvoeren.

De opkomst van directe burgerparticipatie is het gevolg van de veranderende verhoudingen tussen staat, samenleving en markt, waarin marktpartijen en maatschappelijke organisaties worden uitgenodigd medeverantwoordelijkheid te dragen voor het ontwikkelen en uitvoeren van beleid. De centrale positie van de overheid is niet langer automatisch verzekerd. Zij opereert meer onder condities van onzekerheid en dynamiek, waarbij ambtenaren en politici onderhandelen met maatschappelijke actoren om al dan niet gezamenlijk het beleid te formuleren en uit te voeren. Deze samenwerkingsverbanden tussen overheid en partijen uit de samenleving staat in de literatuur bekend als *interactieve beleidsvorming*.

Dimensies en aspecten

Interactieve beleidsvorming wordt gekenmerkt door een voortdurende wisselwerking tussen inhoud, proces en macht. De inhoudelijke dimensie gaat over de inhoudelijke onderwerpen waarover wordt onderhandeld. De procesdimensie gaat over de inrichting van het beleidsproces, het feitelijke procesverloop, het 'managen' van het beleidsproces en de mate waarin betrokkenen al dan niet tot overeenstemming komen. De machtsdimensie betreft de vraag wie over hulpbronnen beschikken om problemen te definiëren, wie de vermogens hebben om probleemdefinities en oplossingsrichtingen aanvaard te krijgen en wie bepaalt wie mogen deelnemen aan het interactieve proces.

Binnen de drie bovengenoemde dimensies worden drie aspecten onderscheiden, namelijk: *architectuur*, *feitelijke handelingen* en *uitkomsten*. Het aspect *architectuur* verwijst naar welke regels en afspraken er aan het begin van het interactieve proces zijn gemaakt over de inhoudelijke en procesmatige kaders en de toegang en machtsposities van actoren. In de arena gaan de betrokkenen daadwerkelijk met elkaar aan de slag. Dit is het aspect van het *feitelijke handelen*. Ten slotte ontstaan er na verloop van tijd *bepaalde uitkomsten*. De inhoudelijke voorstellen van de betrokkenen worden al dan niet omgezet in beleid.

7.1.2 Conclusie: Spanningen bij interactieve beleidsvorming in de literatuur

Deelvraag 2: Welke (potentiële) spanningen bij introductie en uitvoering van burgerparticipatie worden in de literatuur genoemd?

Deze deelvraag is beantwoord in hoofdstuk 2, theoretische kader. Het volgende kan geconcludeerd worden.

Interactieve besluitvormingsprocessen zorgen voor een vermenging van directe en indirecte democratie op drie niveaus. De drie niveaus waarin vermenging van directe en indirecte democratie plaatsvindt zijn:

- constitutioneel niveau: dit is het niveau van wetten, regels, procedures en principes die de basis vormen van de representatieve democratie.
- organisationeel niveau: het niveau van de verschillende organisaties, afdelingen en clusters.
- individueel niveau: het niveau van de rollen, functies en gedragsvormen van individuen.

Spanningen op constitutioneel niveau

Bij interactieve beleidsvorming kunnen er spanningen zijn tussen het *mandaat* dat gemeenteraadsleden hebben gekregen van inwonenden van de gemeente en het mandaat dat vertegenwoordigers hebben gekregen van medeburgers. De gemeenteraadsleden hebben het mandaat gekregen via democratische verkiezingen. De spanning tussen de bestuurder en andere belanghebbende is er, omdat andere belanghebbenden formeel meer dezelfde positie krijgen en het bestuur meer een horizontaal dan verticaal karakter krijgt. Met 'horizontaal sturing' wordt bedoeld op de overheid die in toenemende mate via horizontale instrumenten en verbanden probeert te sturen en die steeds vaker in een gelijkwaardige verhouding staat met andere overheden, de markt, de samenleving en de burger. Met 'verticale sturing' wordt bedoeld op eenzijdig sturing, of te wel de klassieke top-down sturing, waarbij de overheid met behulp van juridische, financiële en communicatieve instrumenten beleid vaststelt en uitvoert. Er kunnen vijf typen spanningen worden onderscheiden op de volgende drie niveaus: strategisch-, tactisch- en operationeel niveau.

Spanning op strategisch niveau. Als de horizontale en verticale sturingsrelaties worden gecombineerd doet er zich een spanning voor die kan worden gekarakteriseerd als 'de dubbele pet'. (Voor degene op wie de sturing is gericht is het onduidelijk wanneer de sturingsrelatie verticaal of horizontaal is).

Spanning op tactisch niveau. Het gelijktijdig optreden van horizontale en verticale sturing leidt tot spanningen op het niveau van doelstellingen van actoren en van verantwoordingen hierover. Dit komt omdat door de vermenging van sturingsvormen de actor in een situatie van 'dubbele binding' wordt gebracht waarbij deze tegelijk verschillende kanten op getrokken wordt. Op dit niveau worden twee typen spanningen onderscheiden: de 'sturingsspagaat' en de 'verantwoordingsbocht'. Er is sprake van sturingsspagaat als zich een situatie voordoet, waarin een actor wil voldoen aan normen en verwachtingen die van hem in zowel horizontale als verticale sturingsrelaties worden opgelegd. De verantwoordingsbocht doet zich voor in de sturingsrelatie tussen een hogere en een lagere overheid. De lagere overheid wordt afgerekend op de prestaties van haar partnerorganisatie. In horizontale verbanden worden afspraken gemaakt, zonder dat de lagere overheid voldoende zeggenschap heeft over de partnerorganisatie (hogere overheid).

Spanning op operationeel niveau. De laatste twee spanningen doen zich voor op het niveau van de analyse van de beleidsinstrumenten. Een instrument dat horizontaal van karakter lijkt kan in feite een verticaal instrument zijn; de zogenaamde 'horizontale vermomming'. Tenslotte is in het onderzoek een spanning geïdentificeerd die zich kenmerkt door een ongelijktijdige combinatie van verticale en horizontale instrumenten, namelijk de 'verticale reflex'. Deze spanning ontstaat door de reactie van actoren op een verdwenen of verdwijnende verticale sturingsrelatie.

Spanningen op organisationeel niveau

Ambtelijke organisatiestructuren. Binnen de gemeente vindt de vorming van beleid en uitvoering ervan geïntegreerd plaats binnen één (beleids)sector die in grote mate zelfstandig opereert. Bij invoering van interactieve beleidsvorming kan dit tot spanningen leiden en komt de samenwerking tussen verschillende sectoren moeilijk van de grond.

De gemeentelijke organisatie. Het beeld bestaat dat binnen de gemeente politici, bestuurders en ambtenaren beleid maken binnen een gesloten bolwerk. Alleen het uiteindelijke resultaat wordt naar buiten gebracht. Met de introductie van interactieve beleidsontwikkeling wordt het bolwerk opgebroken.

De geïnstitutionaliseerde overlegverbanden. Gemeenten hebben in het verleden overlegcircuits opgebouwd met het 'maatschappelijk middenveld' of andere organisaties. Interactieve beleidsvorming zorgt ervoor dat geïnstitutionaliseerde overlegpartners van de gemeente privileges moeten inleveren of moeten delen met groepen actieve burgers.

Spanningen op individueel niveau

Politici en bestuurder. Van hen wordt verwacht dat zij contacten onderhouden met de achterban om op de hoogte te blijven van wat de kiezers willen. In de praktijk verwoorden zij de belangen van de partij en zijn ze intensief bezig met de dagelijkse politieke beslommeringen. Bij interactieve beleidsvorming wordt van politici verwacht dat zich actiever op de burger richten en meer stelling nemen en laten zien aan de burger waar zij voor staan.

Ambtenaar. De invoering van interactieve beleidsvorming vraagt een compleet andere houding van de ambtenaar. Behalve de bekende wereld waarin hij zich dienstbaar opstelt ten opzichte van het gemeentebestuur komt hij in een nieuwe wereld waarin hij op een andere wijze ook burgers van dienst moet zijn.

Burgers. In de representatieve democratie hebben inwoners twee rollen die een zekere spanning met zich meebrengen. In de rol van onderdaan verwacht men dat de inwoner de overheid gehoorzaamt, meewerkt aan de uitvoering van het vastgestelde overheidsbeleid en de wetten en regels naleeft. In de rol van burger wordt verwacht dat dezelfde burger mondig en weerbaar is, kritisch meedenkt over het te voeren overheidsbeleid en als verantwoordelijk mens bewust direct of indirect invloed probeert uit te oefenen op beleidsvorming.

7.1.3 Conclusie: Voorgestane mate van burgerparticipatie per project

Deelvraag 3: Welke vorm van burgerparticipatie wordt per project voorgestaan (mate van participatie en bestuursstijl)?

Deze deelvraag is beantwoord in de hoofdstukken 4 en 5, herstructurering van Nieuw Crooswijk en herstructurering van Tarwewijk. Het volgende kan geconcludeerd worden.

Bij beide projecten is wat betreft de participatieladder hetzelfde niveau van participatie gebruikt. In beide projecten lag de nadruk op informeren en raadplegen. De gemeente is uitgegaan van een kader en heeft daarmee het speelveld afgebakend. In beide projecten moeten volgens gemeentelijk beleid behoorlijke ingrepen gedaan worden met forse investeringen van corporaties en ontwikkelaars. Met burgerparticipatie hoopt de gemeente draagvlak te bereiken voor de plannen van haar en de investeerders. Dit is een belangrijk verschil met de klassieke stadsvernieuwing: de gemeente is afhankelijk van de investeerders.

7.1.4 Conclusie: Beschrijving van burgerparticipatie per project

Deelvraag 4: Hoe kan de burgerparticipatie per project worden beschreven?

Deze deelvraag is beantwoord in de hoofdstukken 4 en 5, herstructurering van Nieuw Crooswijk en herstructurering van Tarwewijk. Het volgende kan geconcludeerd worden.

Rolverdeling

De verhouding gemeente-corporatie-bewoners is per project zeer verschillend. In Nieuw Crooswijk is de corporatie in de praktijk de regisseur van het proces, de gemeente faciliteert dit proces. De bewonersorganisatie is professioneel en daardoor in staat een alternatief Masterplan op te stellen. In de Tarwewijk heeft de gemeente de regie en faciliteert de corporatie als sociale ontwikkelaar het proces. De bewonersorganisatie is deskundig, maar heeft geen professionele steun van buitenaf. Ze is daardoor in staat om voorstellen te doen bij inrichtingsplannen.

Vorm

Burgerparticipatie vindt in beide projecten ongeveer op dezelfde wijze plaats. Er zijn informatieavonden, enquêtes, nieuwsbrieven en een informatiepunt of stand in de wijk. In de Tarwewijk is de participatie nog wat laagdrempeliger gemaakt door inloopavonden.

Effecten van burgerparticipatie

In hoeverre zijn in beide projecten stedelijke doelen gehaald en wat was de rol van burgerparticipatie daarbij? Deze vraag is niet gemakkelijk te beantwoorden, omdat het gaat om zeer langdurige processen die nog niet zijn afgelopen en erg gevoelig zijn voor de woningmarkt en maatschappelijke ontwikkelingen (hoe ontwikkelt zich de multiculturele samenleving). In Nieuw Crooswijk heeft het project een vertraging van tien jaar opgelopen, bij het project Tarwewijk is de vertraging minder. De hotspots gebieden zijn aangepakt maar de al gehele sociaal-economische situatie van de wijk is in de afgelopen tien jaar niet verbeterd.

De bijdrage van burgerparticipatie aan het verhogen van legitimiteit is in Tarwewijk optimaal geweest. Het proces is niet vertraagd. In Nieuw Crooswijk heeft burgerparticipatie aanvankelijk weinig effect gehad, het is de gemeente niet gelukt om voldoende draagvlak te vinden. Maar er is blijikbaar wel een zodanige relatie tussen gemeente en bewonersorganisatie opgebouwd dat in een crisissituatie een compromis kon worden bereikt.

Burgerparticipatie heeft in de Tarwewijk bijgedragen aan de effectiviteit van beleid. Voorstellen van bewonersorganisatie over inrichtingsplannen zijn overgenomen.

7.1.5 Conclusie: Spanningen bij burgerparticipatie en verklaring ervan

Deelvraag 5: Welke spanningen treden op per project als gevolg van burgerparticipatie? Hoe kunnen deze spanningen verklaard worden?

Deze deelvraag is beantwoord in de hoofdstukken 2, 4 en 5, theoretische kader, herstructurering van Nieuw Crooswijk en herstructurering van Tarwewijk. Het volgende kan geconcludeerd worden.

Spanningen op constitutioneel niveau

Op constitutioneel niveau is in Nieuw Crooswijk de spanning het grootst. De gemeente en marktpartijen staan recht tegenover een deel van de bewoners. Gemeente en marktpartijen zetten in voor bijna een totale sloop- en nieuwbouwoopgave, terwijl de bewonersvertegenwoordiging met een

alternatief plan komt, waarbij renovatie leidend is. De gemeente motiveert de aanpak vanuit het stedelijke belang, stedelijke vernieuwing en bevolkingsbeleid. De bewonersvertegenwoordiging zet in op de huidige bewoners en voor het behoud van het culturele en historische erfgoed.

Die spanning wordt nog vergroot, doordat de gemeente voor het realiseren van herstructurering afhankelijk is van kapitaalkrachtige (en ook inhoudelijk beter uitgeruste) partijen en zich daaraan bindt.

Een andere vorm van spanning op dit niveau is de spanning tussen uitvoerende (B&W) en rechterlijke macht, zeker als een rechter van mening is dat de gemeente een afweging niet goed heeft gemaakt.

In de Tarwewijk valt op dat ten aanzien van de vertrouwelijkheid en transparantie er spanning is op constitutioneel niveau. Er zit een zekere mate van spanning tussen het geven van informatie en het transparant willen zijn.

Een andere spanning op dit niveau is ontstaan, doordat deelgemeente de regie bij de burgerparticipatie en de herstructurering van woonwijken heeft. Het gevolg is dat kortetermijn problemen eerder op de agenda voor bespreking komen te staan waardoor geen tijd is voor de bespreking van langetermijn problemen.

Verklaring vanuit de theorie

De *dubbele pet* zien we in de vermenging van de rollen die de gemeente heeft: verticaal ziet Rijksoverheid haar als procesfacilitator (burgerparticipatie als prestatieveld voor het investeringsbudget voor stedelijke vernieuwing), horizontaal ziet de Raad haar als een organisatie die in een wijk stedelijke doelen moet bereiken. De *sturingsspagaat* zien we in de vermenging van verwachtingen die aan de gemeente worden gesteld. Corporaties en ontwikkelaars verwachten een betrouwbaar gemeente bij wie hun investeringen in goede handen zijn, bewoners hebben verwachtingen ten aanzien van het opvolgen van adviezen, het Rijk verwacht een verantwoorde besteding van het budget. De *verantwoordingsbocht* zien we ten eerste in de relatie met de woningcorporatie. De gemeente wordt door het Rijk afgerekend op de prestatie van de woningcorporatie. De gemeente heeft echter nauwelijks invloed op de corporatie: die heeft door het Rijksbeleid veel geld, bezit, kennis en een grote mate van beleidsvrijheid gekregen. Ten tweede zien we bij Nieuw Crooswijk dat de gemeente door de rechter ter verantwoording wordt geroepen voor het maken van een plan waarvoor ze van de Rijksoverheid juist alle vrijheid had gekregen.

Spanningen op organisatorisch niveau

In de eerste plaats zijn er spanningen *tussen ambtelijke sectoren*. Bij beide projecten (Nieuw Crooswijk als het herstructureringsproject Tarwewijk) is op organisatie niveau overleg geweest tussen de directeuren van de diensten over de drie pijlers; sociaal, fysiek en economisch gebied. Hier heeft een strijd plaatsgevonden, waarbij een keuze is gemaakt welke pijler leidend is bij de herstructurering van de wijk.

Spanningen als gevolg van *informatie- en kennisverschillen tussen gemeentelijke organisaties en burgers* komen voor. Het gaat dan met name over het soms niet kunnen verspreiden van gevoelige informatie (sloopplannen). Er is geen sprake van ‘openbreken van het bolwerk’, waar in de literatuur over wordt gesproken. Nieuw is echter wel het informatie- en (markt) kennisverschil tussen enerzijds burgers en anderzijds marktpartijen.

Spanningen met *geïstitutionaliseerde overlegverbanden* zijn met name in Nieuw Crooswijk

maximaal. Zoals in de literatuur is aangegeven, is er een parallel traject van beleidsontwikkeling ontstaan. Opvallend is dat deze spanning voorzienbaar was, vanwege de marktgerichte ambitie van het project en de stevige positie van de corporatie, maar dat de gemeente hier organisatorisch niet op anticipeerde.

Spanningen op individueel niveau

In Nieuw Crooswijk is ook een sociale druk omdat een deel van de mensen het niet nodig vinden dat er gesloopt wordt en een ander deel wil juist dat gesloopt wordt, zodat zij verhuiskosten krijgen en naar een betere woning en omgeving kunnen verhuizen.

De beperkte mate van inspraak leidt in de Tarwewijk tot (individuele) spanningen op informatie avonden. Mensen vinden dat het hun woning is en dat de gemeente zich daar niet mee moet bemoeien. Ze willen zelf uitmaken hoe ze het willen onderhouden en of ze er bijvoorbeeld acht polen in willen laten wonen. Dit laatste is voor de gemeente ondenkbaar. De Tarwewijk is aangewezen als hotspot gebied, wat betekent dat er wordt gekozen voor een harde aanpak.

Vergeleken met de literatuur lijkt het erop dat *ambtenaren* de afgelopen tien jaar nog het meest van houding zijn veranderd. Er is naast de klassieke beleidsambtenaar een ambtelijk projectleider ontstaan waarvoor proces, communicatie en dialoog voorop staan. *Bewoners* hebben geen last of wroeging van de in de literatuur gesignaleerde spanning tussen rol van onderdaan van de overheid in een representatieve democratie en die van mondige, weerbare burger. De actieve participanten lijken zonder meer voor de laatste rol te kiezen. Ook *politici en bestuurders* hebben geen last van spanningen tussen rollen die ze zouden kunnen hebben en laten ambtenaren de kastanjes uit het vuur halen.

7.1.6 Conclusie: Beschrijving van spanningen bij burgerparticipatie per project

Deelvraag 6: Hoe is de gemeente Rotterdam met deze spanningen omgegaan in de twee projecten? Waarom?

Observatie en verklaringen

In Nieuw Crooswijk waren de ambities hoger en de financiële marges voor de investeerders smal. De gemeente maakte een door de investeerders gedomineerd plan en werd daardoor spreekbuis van de investeerders. Gaandeweg bleek de gemeente bij een belangrijk deel van de burgers niet te kunnen voldoen aan de verwachting dat ook op het niveau van beleid sprake zou zijn van participatie. De gemeente werd afhankelijk van het oordeel van de rechter. De enige manier om met deze spanningen om te gaan was het bij de rechter zo goed mogelijk beargumenteren van de genomen besluiten en het vinden van een compromis.

In de Tarwewijk was de problematiek ernstiger maar is gekozen voor een stedenbouwkundig minder radicale aanpak. Dat kwam mede door het feit dat het overgrote deel van de woningen particulier bezit was en eerst een proces georganiseerd moest worden voor aankoop. De corporatie was minder dominant en het verloop onder de bewoners veel groter dan in Nieuw Crooswijk. De gemeente kon daardoor de regie beter in de hand houden. Burgerparticipatie werd vanaf het begin gezien als een campagne en een feest en werd daardoor juist een middel om de spanningen die het project al van zichzelf had (onteigening) te kunnen verzachten. In notities, nieuwsbrieven wordt gelet op de toonzetting. Het is ook belangrijk dat de randvoorwaarden helder zijn. Met een heldere probleemformulering weten alle partijen in welke richting gezocht moet worden naar oplossingen.

In beide gevallen lijkt het erop dat de benadering ertoe leidt dat conflicten worden gesust maar dat onderliggende spanningen niet effectief worden opgelost. Dit wordt het meest manifest in Nieuw Crooswijk omdat de spanningen daar groter zijn.

Succes- en faalfactoren in de onderzochte projecten

Het omgaan met spanningen bleek gemakkelijker te gaan als ze openlijk werden erkend. Verder bleek het opbouwen van een goede relatie tussen gemeente en burgers, tot uiting komend in laagdrempeligheid (projectleider in de wijk, inloopavonden) en toonzetting, zijn vruchten af te werpen op het moment dat er spanningen ontstonden. Ook blijkt het goed te werken als bewoners gezamenlijk verantwoordelijkheid krijgen voor de inrichting van hun straat en daartoe worden voorzien van een klein budget. Dat beperkt spanningen tot de meer strategische beleidskwesties en kan compensatie bieden voor het feit dat burgers op dat niveau of op een minder hoog niveau kunnen participeren.

De volgende zaken bleken het omgaan met spanningen, die optraden als gevolg van burgerparticipatie, te bemoeilijken.

1. Het niveau van burgerparticipatie en de uitwerking daarvan zijn niet systematisch bepaald. Er is in elk geval geen document waarin de keuze expliciet is verwoord. Als degene die de participatie organiseert niet exact de procesarchitectuur voor ogen heeft, dan maakt dat het vinden van oorzaken en oplossingen moeilijker.
2. De spanningen zijn niet van te voren ingecalculeerd: er heeft geen risicoanalyse plaatsgevonden.
3. De rol van investeerders bleek (vooral in Nieuw Crooswijk) bijzonder dominant en beperkte de rol van de burgers aanzienlijk. De ruimte om spanningen op te lossen was daardoor klein.
4. De bewoners waren niet geheel op hun marginale rol voorbereid en ondervonden (vooral in Nieuw Crooswijk) hinder van de hoge drempel.
5. Bestuurders van de gemeente Rotterdam waren tijdens het participatieproces nauwelijks aanwezig. Vooral vanwege het grote stedelijke belang van de projecten ontstond een strak bestuurlijk kader, dat strijdig is met sommige bewonersbelangen. Te verwachten was geweest dat bij spanningen vanwege het kader, bestuurders op zijn minst verantwoording zouden afleggen richting bewoners.

Reflectie: theorie en praktijk

Het valt op dat het voorkomen of oplossen van spanningen niet systematisch gebeurt. In de literatuur worden als oplossingsmogelijkheden genoemd: verticaliseren, horizontaliseren en beter combineren. In de casussen worden deze mogelijkheden zelfs niet genoemd. Dit komt waarschijnlijk doordat dergelijke oplossingen eerder horen bij structurele spanningen tussen Rijksbeleid en beleid van gemeenten of tussen verschillende departementen bijvoorbeeld binnen het nationale stedelijke vernieuwingsbeleid maar niet bij individuele projecten op lokaal niveau. Wel blijkt de meest vruchtbare aanpak voor spanningen ook hier net als in de literatuur de erkenning van spanningen. Deze erkenning vindt echter pas plaats nadat de spanningen zich gemanifesteerd hebben. Van de in de literatuur gegeven adviezen (om verhoudingen tussen mandaten te verduidelijken en bevoegdheden en rollen te verhelderen) wordt geen gebruik gemaakt. Waarschijnlijk durft de gemeente niet hardop toe te geven dat haar macht ten opzichte van de marktpartijen sterk is verminderd. Dat zou haar gezag nog meer ondermijnen.

Reflectie: praktijk en beleid

Zoals aangegeven in paragraaf 3.5 voert de gemeente een gericht beleid op het vlak van burgerparticipatie. Dit is ondermeer tot uiting gekomen in de oprichting van een werkgroep bewonersparticipatie in de zomer van 2008, een kadernotitie voor een stedelijk protocol met tien uitdagingen (januari 2009) en een reactie op de uitdagingen die heeft geleid tot een rapportage, waarin de gewenste participatieaanpak is beschreven. Hoe verhoudt zich dit recent vastgestelde beleid tot de praktijk in de onderzochte casussen? Het beleid dateert van net na het grootste deel van de in de casussen onderzochte praktijk. Zo vond bijvoorbeeld het hoogtepunt van de spanningen in Nieuw Crooswijk plaats in maart 2008 (Raad van State vernietigt bestemmingsplan naar aanleiding van bezwaren bewonerscomités).

De vraag kan dus gesteld worden in hoeverre de gebeurtenissen in de twee onderzochte, voor Rotterdam cruciale, projecten zijn terug te vinden in het gemeentelijk beleid voor burgerparticipatie. Deze vraag wordt hieronder beantwoord voor elk van de hierboven onderkende faalfactoren.

1. Het niveau van burgerparticipatie en de uitwerking daarvan zijn in de casussen niet systematisch bepaald. Deze factor krijgt in het participatiebeleid uitgebreid aandacht. De in paragraaf 3.5.2 beschreven participatieaanpak geeft een uitgebreid stappenplan om te komen tot een participatieplan voor individuele projecten.
2. De spanningen zijn in de casussen niet van tevoren ingecalculeerd: er heeft geen risicoanalyse plaatsgevonden. In het participatiebeleid is aandacht voor factoren die spanningen kunnen veroorzaken, bijvoorbeeld bij uitdaging 3 'Stedelijk versus lokaal'. risicoanalyses vormen geen onderdeel van het stappenplan.
3. De rol van investeerders bleek in de casussen extreem dominant. In het participatiebeleid is aandacht voor de rol van marktpartijen, met name bij uitdaging 10 'Contact of contract'. Wat over die rol in het participatiebeleid is beschreven, is opvallend neutraal. Het feit dat de machtsverhoudingen zo ingrijpend zijn veranderd, met name ten koste van de overheid, wordt niet als uitdaging beschouwd.
4. De bewoners waren niet geheel op hun marginale rol voorbereid en ondervonden in de casussen (vooral in Nieuw Crooswijk) hinder van de hoge drempel. In het participatiebeleid krijgt dit, in het verlengde van punt 3, weinig aandacht. Via een notie als 'de gouden driehoek' (markt-overheid-bewoners) wordt het beeld van geheel gelijkwaardige partners zelfs in stand gehouden.
5. Bestuurders van de gemeente Rotterdam waren tijdens het participatieproces in de casussen nauwelijks aanwezig. In het participatiebeleid komt dit aspect niet aan de orde. De verantwoordelijke wethouder heeft wel de opdracht gegeven tot de oprichting van de werkgroep, maar de inbreng bij projecten is geen punt van het beleid zelf. De gemeente wordt daar, afgezien van het onderscheid centrale en deelgemeente, als één blok gezien.

Geconstateerd kan worden dat de belangrijkste conclusies uit dit onderzoek maar voor een deel een rol spelen in het gemeentelijk participatiebeleid. Dit kan verklaard worden uit het feit dat de kadernota en het rapport over de participatieaanpak tamelijk algemeen en neutraal zijn geformuleerd. De gemeente heeft spanningen die in projecten optreden, niet via dit beleid op de spits willen drijven. In dit onderzoek heeft juist een analyse van spanningen voorop gestaan.

7.2 Aanbevelingen

In deze, laatste paragraaf van dit rapport wordt in de vorm van aanbevelingen een antwoord gegeven op de laatste deelvraag en daarmee op de hoofdvraag van dit onderzoek.

Deelvraag 7: Hoe kan de gemeente het beste met die spanningen omgegaan?

Vanuit in de interviews gegeven suggesties en de in dit rapport gemaakte analyse en conclusies kom ik tot de volgende aanbevelingen.

1. Kies het niveau van burgerparticipatie bewust. Naast het door de gemeente gemaakte stappenplan, kan daarbij gebruik worden gemaakt van de in hoofdstuk 6 opgesomde analysepunten.
2. Erken dat burgerparticipatie spanningen met zich meebrengt. Benoem ze, maak vooraf een risicoanalyse en maak voor het vinden van een oplossing gebruik van theorieën zoals beschreven in hoofdstuk 2.6. Neem niet hele schema's over maar gebruik wat direct past op het probleem in de praktijk.
3. Houd bij burgerparticipatie bij stedelijke vernieuwing rekening met de dominante rol van investeerders. Zorg voor directe contacten tussen investeerders en bewoners, zodat de gemeente niet als spreekbuis voor investeerders hoeft op te treden. Bevorder dat marktpartijen hun eigen manier, methode of systeem inzetten om burgers te laten participeren.
4. Maak bij projecten met een groot stedelijk belang en grote externe investeringen direct aan de bewoners duidelijk dat dit beperkingen geeft aan de burgerparticipatie. Compenseer dit door burgers meer ruimte te geven bij de invulling van het plan en investeer extra in de plezierige kant van informatie delen. Schakel daarvoor een communicatiemedewerker in. Ga op zoek naar netwerken in de wijk om mensen op te sporen.
5. Laat bestuurders hun verantwoordelijkheid nemen voor het verantwoorden en (voor zover mogelijk) onderhandelen over het kader met bewoners; belast hier de projectleider niet mee.

Lijst van gebruikte afkortingen

AM	Amstelland Multi
BBSH	Besluit Beheer Sociale Huursector
BOR	Bereikbaarheidsoffensief Randstad
BenW	College van Burgemeester en Wethouders
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CFV	Centraal Fonds voor Volkshuisvesting
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
dS+V	dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting
FBNC	Federatie Bewonerscomités Nieuw Crooswijk
GOA	Gemeentelijk onderwijsachterstandsbeleid
GSI	Grotestedenbeleid en Integratie
GSB	Grotestedenbeleid
GW	Gemeentewerken
iwap	integraal wijkactieprogramma
ISV	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
KEI	Kennis Expertise Innovatie (kenniscentrum stedelijke vernieuwing)
LSA	Landelijke Samenwerkingsverband Aandachtswijken
MOP	Meerjarenontwikkelingsprogramma
nWro	nieuwe Wet ruimtelijke ordening
OvdB	Organisatie van en door Bewoners
OBR	Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam
OCNC	Ontwikkelingscombinatie Nieuw Crooswijk

OCenW	Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen
OM	Openbaar Ministerie
PvdA	Partij van de Arbeid
PvE	Programma van Eisen
PWS	Patrimonium Woningstichting
RO	Ruimtelijke Ordening
RSPW	Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken
SWA	Strategische Wijkaanpak
TOS	Thuis Op Straat
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
VenW	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VO	Voor Ontwerp
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
VvE	Vereniging van Eigenaren
WBR	Woningbedrijf Rotterdam
WOM	Wijk OntwikkelingsMaatschappij
WOZ	(Wet) waardering onroerende zaken
WWI	Wonen, Wijken en Integratie

Geraadpleegde literatuur

- Bergeijk, E., A. Kokx, G. Bolt en R. van Kempen, Helpt herstructurering? Effecten van stedelijke herstructurering op wijken en bewoners, Eburon, Delft 2008.
- Denters, S.A.H., O. van Heffen, J. Huisman en P.J. Klok, The Rise of Interactive Governance and Quasi-Markets, Kluwer Academic Publishers Group, Dordrecht 2003.
- Edelenbos, J., Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten, Utrecht, 2000.
- Edelenbos, J., Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming. Dilemma's in procesontwerp en procesmanagement. In: Bestuurskunde, jaargang 7, nummer 7, 1998 pp. 309-316.
- Edelenbos, Jurian en René Monnikhof, Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequentie van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie, Lemma BV Utrecht, 2001.
- Edelenbos, Jurian en René Monnikhof (red.), Spanning in interactie: een analyse van interactief beleid in lokale democratie, Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam 1998.
- Edelenbos, Jurian, Anna Domino, Pieter-Jan Klok en Jan van Tatenhove, Burgers als beleidsadviseurs, Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam 2006.
- Gebiedsvisie Tarwewijk 2010-2014, gemeente Rotterdam 2010.
- Giesen, Sjoerdje, Ontwikkelingsplanologie bij stedelijke vernieuwing: stageonderzoek in opdracht van StadsNetwerk, Den Haag, juli 2006.
- Graaf, Laurens de, Is interactief beleid nu een instrument of is het democratisch? arno.uvt.nl/show.cgi?fid=95918
- Graaf, L.J. de, Gedragen beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht, Delft, 2007.
- Hart, Harm 't, Hennie Boeije, en Joop Hox, Onderzoeksmethoden, Boom onderwijs, 2005.
- Herweijer, M., Wijkvernieuwing en interactief beleid. Communicatie met bewoners mag geen incident zijn. In: Bestuursforum, jaargang 27, nummer 1, pp 20-33, 2003.
- Inspraakverordening Rotterdam 2005, Gemeentebld: Inspraakverordening Rotterdam Gemeentebldnr. 2005-175.
- Kalders, P., J. van Erp en K. Peters, Overheid in spagaat. Over spanningen tussen verticale en horizontale sturing. In: Bestuurskunde, jaargang 13, nummer 8, 2004 pp. 338-346.
- Kiser, L. en E. Ostrom; The Three Worlds of Action: A Meta-Theoretical Synthesis of Institutional

- Approaches. In E. Ostrom, *Strategies of Political Inquiry*, Beverly Hills (Sage) 1982, pp. 179-222.
- Klijn, E.H. en J.F.M. Koppenjan, Tussen representatieve en directe democratie. Interactieve besluitvorming en 'de politiek'. In: *Bestuurskunde*, jaargang 7, nummer 7, pp 302-308, 1998.
- Koppenjan, J. en E.H. Klijn, *Managing uncertainties in network: A network approach to problem solving and decision making*, Roulledge, London and New York 2004.
- Masterplan Nieuw Crooswijk, vastgesteld op 3 februari 2005, Ontwikkelingscombinatie Nieuw Crooswijk C.V., een samenwerking van Stichting Woningbedrijf Rotterdam, ERA Bouw en Proper Rotterdam, februari 2005.
- Op weg naar een stad in balans: Meerjarenontwikkelingsprogramma Rotterdam (GSB-III), College van B&W, gemeente Rotterdam, maart 2005.
- Pröpper, I.M.A.M. en D.A. Steenbeek, *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Bussum, 1999.
- Pröpper, I.M.A.M. en D.A. Steenbeek, *Interactieve beleidsvoering: typering, ervaringen en dilemma's*. In: *Bestuurskunde*, jaargang 7, nummer 7, pp 292-301, 1998.
- Structuurvisie Nieuw Crooswijk, 'Nieuwe Kijk op Nieuw Crooswijk', Gemeente Rotterdam, augustus 2003.
- (Concept) Structuurvisie Tarwewijk Rotterdam 2030, BGSV bureau voor Stedenbouw.
- Tarwewijk TIPTOP, concept projectplan Tarwewijk, juli 2001 in opdracht van deelgemeente Charlois, en dS+V-BPM.
- Thiel, S. van, *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*, Coutinho, Bussem, 2007.
- Voortgangsrapportage herstructurering, Gemeente Rotterdam, 2009.
- VROM brochure, *Beleid met burgers*.
- Werkgroep bewonersparticipatie Rotterdam, *Kadernotitie stedelijke protocol bewonersparticipatie Rotterdam*, gemeente Rotterdam, januari 2009.
- Werkgroep bewonersparticipatie Rotterdam, *Samen bouwen in Rotterdam: participatie bij fysieke projecten*, gemeente Rotterdam, december 2009.

Geraadpleegde internet sites

1. KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing: www.kei-centrum.nl.
2. KEI-nieuwsbericht, 6 juni 2006.
3. Federatiecomités Nieuw Crooswijk: <http://www.crooswijk.com>.

Geïnterviewde personen

1. Michel de la Vieter, projectleider Tarwewijk.
2. Piet van Namen, gebiedsmanager Tarwewijk.
3. Duco de Bruijn, ex projectleider Tarwewijk.
4. Gielen, Arnold en Leo Pas (secretaris resp. voorzitter OvdB).
5. Jan van Kooten, projectleider Nieuw Crooswijk.
6. Menno Janssen, bewonersorganisatie Nieuw Crooswijk.
7. Jacques la Croix, deelraadslid Nieuw Crooswijk.
8. Manuel Kneepkens, oprichter Stadspartij (raadslid gemeente Rotterdam) en participant Nieuw Crooswijk.

Bijlage 1 Operationele onderzoeksvragen

De kern van dit onderzoek is dat met behulp van de voorgaande analyse wordt onderzocht of de spanningen die in paragraaf 2.4 zijn beschreven zich hebben voltrokken. Ook wordt gekeken welke andere spanningen er nog meer zijn geweest en hoe deze bij interactieve beleidsvorming bij stedelijke vernieuwing kunnen ontstaan en hoe deze worden voorkomen of ondervangen. Vervolgens wordt gekeken of dit effect heeft op de uitkomst (van het project) en het bestuurlijk vermogen. Om de analyse te maken worden de dimensies (inhoud, proces en macht) en kernaspecten (architectuur, feitelijke handelen en uitkomsten) van spanningen bij interactieve besluitvorming gebruikt, zoals Edelenbos die heeft beschreven in zijn boek “ Burgers als beleidsadviseurs”. De tabel over de dimensies en aspecten is in dit onderzoek in paragraaf 2.3 te lezen. Ook is te lezen wat de oorzaken en gevolgen zijn van spanningen bij interactieve beleidsvorming. In deze bijlage worden de dimensies en aspecten vertaald naar vragen die kunnen worden gesteld aan sleutelfiguren bij de twee casussen, Tarwewijk en Nieuw Crooswijk. Aan de hand van de kernaspecten wordt op drie niveaus de vragen geformuleerd.

De vragen die ik ga stellen gaan over spanningen als gevolg van interactieve beleidsvorming of burgerparticipatie. Ik stel de vragen in 3 onderdelen: algemeen, burgerparticipatie en sp
Elk onderdeel begint met een hoofdvraag. De volgende vragen hangen af van de antwoorden, waarbij ik als checklist het bijgevoegde schema hanteer van Professor dr. J. Edelenbos. Dit is een schema waarmee een proces van burgerparticipatie geanalyseerd kan worden. In het schema worden de drie dimensies, inhoud, proces en macht onderscheiden die bij interactieve beleidsvorming door elkaar lopen. Binnen de drie dimensie worden drie aspecten onderscheiden, namelijk: architectuur, feitelijke handelingen en uitkomsten.

Hieronder volgen de hoofdvragen en de vragen die ik als checklist heb gebruikt.

Algemene vragen (om in te komen)

Vraag 1.

Wat is het belang en de rol van de deelgemeente/ gemeente /corporatie/ projectontwikkelaar in het project Tarwewijk / Nieuw Crooswijk?

Vraag 2.

In hoeverre vindt u dat de doelen van het herstructureringsproject zijn gehaald?

Vraag 3.

Klopt het tijdschema?

Burgerparticipatie in het project

Vraag 4.

Hoe beschrijft u de interactieve beleidsvorming / burgerparticipatie in het project?

- *Wat verstaat u onder burgerparticipatie?*
- *Bent u bekend met de verschillende vormen van interactieve beleidvorming?*
- *Welke vorm van burgerparticipatie is in het project(en) /deelprojecten gehanteerd?(mate van*

- participatie en bestuursstijl)?
- Wat wil de gemeente/deelgemeente bereiken door burgers te laten participeren? Is er van tevoren over nagedacht?(descriptief, feitelijk/empirisch)
- Klopt het dat door burgers te laten participeren het kloof wordt gedicht tussen overheid en burgers?

Spanningen bij burgerparticipatie

Vraag 5.

Hoe is de burgerparticipatie opgezet en georganiseerd? (In welke fase (initiatiefase, ontwerpfase, en ander tussenliggende fase etc.) is op welke wijze met bewoners/burgers geparticipeerd)

- Is inhoudelijke verrijking van het project een doelstelling geweest om burger te laten participeren? Welke methode is daarvoor ingezet?
- Welke inhoudelijke onderwerpen zijn aan de orde?
- Wie mogen nieuwe inhoudelijke voorstellen naar voren brengen?
- Wie is verantwoordelijk voor het procesmanagement?
- Welke machtsmiddelen hebben welke participanten in de interactieve arena? Zijn er spanningen geweest door machtsverhoudingen?
- Wie mogen op grond van welke criteria meedoen aan de participatie? Wie wordt wel uitgenodigd en wie niet?

Hoe zijn welke groepen bewoners benaderd en gemobiliseerd om te participeren? (brochure, nieuwsbrieven, etc.) In welke mate is er sprake van representativiteit?

Wanneer of op welke momenten zijn (hoeveel) bijeenkomsten /workshops/ informatieavonden (in welke fase (initiatiefase, ontwerpfase, etc van project) georganiseerd? Waarom?

Vraag 6.

Welke spanningen hebben zich in het project voorgedaan als gevolg van interactieve beleidsvorming/ burgerparticipatie?

- Zijn er spanningen geweest door het ontbreken van onduidelijke of zware inhoudelijke randvoorwaarden?
- Zijn er spanningen geweest door de inrichting van het proces? Zijn er spanningen door de wijze waarop het proces is ingericht?
- Hoe is omgegaan met deze spanningen?

Vraag 7.

Hoe is een bijeenkomst georganiseerd en hoe verloopt een informatieavond van de burgerparticipatie? Wordt er gewerkt met een agenda? Welke onderwerpen staan er op de agenda?

Op grond van fig. 2.2 is deze uitgesplitst in de volgende deelvragen.

- Hoe groot is de variëteit aan onderwerpen die deelnemers naar voren brengen?
- Wie brengt welke nieuwe voorstellen naar voren. Worden deze serieus genomen?
- Zijn er spanningen door inhoudelijk inbreng van betrokkenen?
- In welke mate is er openheid en transparantie in het interactieve proces?
- Wie doen er actief mee, hoe representatief zijn de deelnemers.
- Is er een relatie tussen interactief beleid en formele besluitvorming? Is er sprake van een

- bewuste koppeling tussen de twee? Waar ontsporen de twee processen. Brengt dit spanningen met zich mee? Hoe kan of wordt met deze spanning worden omgegaan?
- Hoe worden machtsmiddelen feitelijk in het interactieve proces aangewend?
 - Wie leidt de discussie? Hoe lang duurt een bijeenkomst? Hoe is de tijndeling op een avond?
 - Hoe groot is de deelname van burgers? Komen deelnemers weer terug bij de volgende bijeenkomsten in de andere projectfase?

Zijn de spanningen bij de participatie van burgers/interactieve beleidsvorming veroorzaakt?

- Waar is men tegen aangelopen bij de participatie van bewoners?
- Welke spanningen hebben zich in het project voorgedaan tussen openheid van vertrouwelijkheid van informatie of verschillen in kennis en informatie?
- Zijn er spanningen door het procesverloop en het procesmanagement?
- Zijn er conflicten door inhoudelijk inbreng van betrokkenen? Zijn er tussen bewoners onderling ook conflicten? Zijn er spanningen door het (overmatig) gebruik van machtsmiddelen?
- Andere oorzaken?

Vraag 8.

Hoe is met de spanningen bij participatie van burgers in de projecten omgegaan?

Op grond van fig. 2.2 en de toelichting daaronder is deze uitgesplitst in de volgende deelvragen.

- Wat is er gedaan om de spanningen te beheersen? (2.1-2.6)
- Welke rol heeft het procesmanagement gespeeld?
- In welke mate heeft de participatie van burgers bijgedragen aan de effectiviteit van beleid / de uitkomst.

Vraag 9.

Wat voor gevolgen hebben de spanningen bij interactieve beleidsvorming gehad?(voor de Uitkomsten)

Op grond van fig. 2.2 is deze uitgesplitst in de volgende deelvragen.

- In hoeverre is sprake van inhoudelijke verrijking van beleid voor de herstructurering.
- Komen nieuwe creatieve ideeën ook door de besluitvorming heen?
- In welke mate is er draagvlak gecreëerd voor het beleid tbv de herstructurering van de woonwijk?
- Wordt uiteindelijk overeenstemming bereikt over de resultaten of blijven er conflicten?
- Welke actoren hebben in welke mate invloed gehad op de uitkomsten van het proces?

Hebben spanningen gevolgen gehad voor de resultaten?

Op grond van par. 2.4 is deze uitgesplitst in de volgende deelvragen.

Vraag 10: Welke spanningen hebben zich in het project voorgedaan tussen taak of de rol van de bestuurder en de inbreng van de burgers?

Vraag 11: Welke spanningen hebben zich in het project voorgedaan binnen de ambtelijke organisaties?

Vraag 12: Welke spanningen hebben zich in het project voorgedaan tussen burgers en geïnstitutionaliseerde (scholen, ondernemers, sportverenigingen etc.) overlegverbanden?

Vraag 13: Welke spanningen hebben zich in het project voorgedaan op individueel niveau bij bestuurders?

Vraag 14: Welke spanningen hebben zich in het project voorgedaan op individueel niveau bij ambtenaren?

Vraag 15: Welke spanningen hebben zich in het project voorgedaan op individueel niveau bij burgers?

Vraag 16: Zijn er andere kwesties geweest die ik niet heb aangeroerd of die u kwijt wil?

