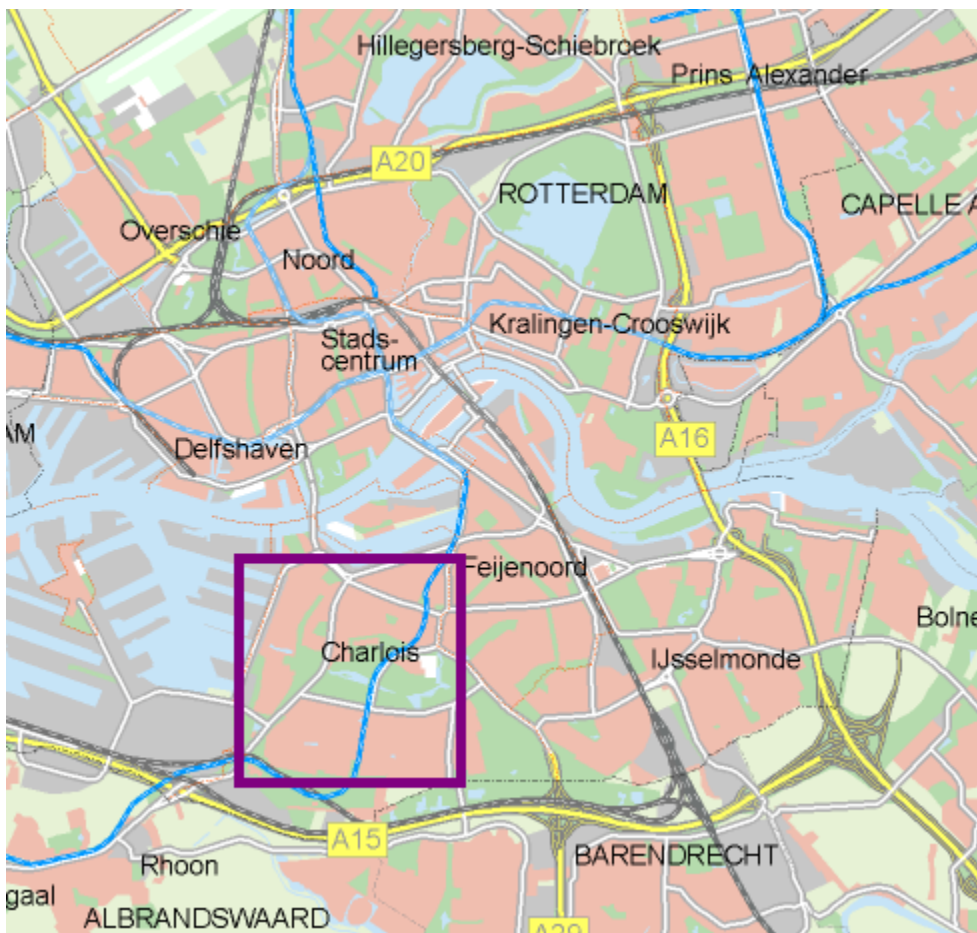


Bemiddelen of netwerken?

Een onderzoek naar het voortbestaan van Buurtbemiddeling in Rotterdam-Charlois vanuit een netwerkperspectief



Afstudeerscriptie Bestuurskunde/ Public Administration
Erasmus Universiteit Rotterdam

Datum: 21-08-11
Versie: Eindversie

Naam: Adriaan Liefwaard
Studentnr: 268112
E-mail: a.liefwaard@yahoo.com

Onderwijs: Erasmus Universiteit Rotterdam
Opleiding: Bestuurskunde

Begeleider: Dr. F.B. van der Meer
E-mail: f.b.vandermeer@fsw.eur.nl
Tel: +31 (0)10 4089099

Tweede begeleider: Prof. dr. Walter Kickert
E-mail: kickert@fsw.eur.nl
Tel: +31 (0)10 4082640

Bezoekadres: Burgemeester Oudlaan 50, 3062 PA Rotterdam
Postadres: Postbus 1738, 3000 DR Rotterdam

Voorwoord

Na een respectabel aantal studie jaren (een decennium klinkt zo lang) ingeschreven te zijn geweest aan de enige echte Rotterdamse universiteit is het, hoewel het op dit moment nog bijzonder surreëel voelt, dan eindelijk zover: ik rond mijn studie alsnog af. Opluchting en toch ook wel een beetje trots zijn de woorden die het best omschrijven hoe ik me voel. Het was geen gemakkelijke beslissing om het werkzame leven (tijdelijk) op te geven om mijn scriptie en daarmee mijn studie af te kunnen ronden, maar achteraf gezien wel een hele goede...

Mijn dank gaat uit naar Dan de Haan (de opdrachtnemer/ coördinator van het project Buurtbemiddeling Charlois) die zijn medewerking heeft verleend aan dit onderzoek en wiens netwerk van grote waarde is geweest. Verder natuurlijk veel dank aan mijn begeleider Frans-Bauke van der Meer die wat mij betreft alles heeft wat je als student bij je afstudeertraject maar kan wensen, werkelijk fantastisch!

Adriaan Liefwaard

Rotterdam, augustus 2011

Samenvatting

Onderdeel van het pakket aan maatregelen om de (woon)overlast aan te pakken in de Rotterdamse deelgemeente Charlois is het project Buurtbemiddeling. Dit project is een constructie waarin burgers als vrijwilliger worden ingezet om te bemiddelen in conflicten tussen burens in hun wijk. Ondanks lovende kritieken uit verschillende hoeken ten aanzien van de meerwaarde van dit project, is het voortbestaan ervan allesbehalve vanzelfsprekend. Dit onderzoek heeft als primaire doelstelling om het gegeven dat het voortbestaan van dit project op losse schroeven staat te verklaren, en daarnaast aanbevelingen te formuleren om het voortbestaan van het project te bevorderen.

Met behulp van een theoretisch perspectief op complexe horizontale netwerken (Koppenjan & Klijn, 2004) is de dynamiek binnen het netwerk aan organisaties, waar het project Buurtbemiddeling onderdeel van is, in kaart gebracht. Deze exercitie heeft als doel om het verband tussen de dynamiek in het netwerk en het voortbestaan van het project Buurtbemiddeling Charlois te toetsen.

Met behulp van deze theoretische bril is het empirische onderzoek uitgevoerd en is met de onderzoeksstrategie gevalstudie (case study) door inhoudsanalyse van relevante documenten, maar met name interviews met de betrokken organisaties, het netwerk en de dynamiek binnen het netwerk in kaart gebracht.

De belangrijkste conclusie is dat op basis van dit onderzoek het verband tussen de dynamiek in het netwerk en het voortbestaan van het project Buurtbemiddeling op dit moment maar in beperkte mate kan worden aangetoond. De dynamiek binnen het netwerk zal echter naar verwachting op langere termijn meer invloed krijgen op het voortbestaan van het project. Tenslotte is er een aantal aanbevelingen geformuleerd richting (de opdrachtnemer/ coördinator van) het project Buurtbemiddeling Charlois om het voortbestaan van het project te bevorderen.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	3
Samenvatting.....	4
Inhoudsopgave.....	5
Lijst met gehanteerde afkortingen.....	6
1. Inleiding.....	7
1.1 Aanleiding voor dit onderzoek	7
1.2 Probleemstelling.....	9
1.3 Doel- en vraagstelling	10
1.4 Wetenschappelijke relevantie	13
1.5 Maatschappelijke relevantie	13
1.6 Leeswijzer	14
2. Achtergrond Buurtbemiddeling en/ in Charlois.....	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Deelgemeente Charlois	15
2.3 Opkomst en opzet van Buurtbemiddeling in Rotterdam en Charlois	19
2.4 Buurtbemiddeling in de praktijk – een casus	23
3. Theoretisch kader	26
3.1 Inleiding	26
3.2 Theoretisch perspectief voor complexe horizontale netwerken	26
3.2.1 Onzekerheid en complexiteit als vertrekpunt	26
3.2.2 Introductie analysemodel voor complexe horizontale netwerken	28
3.2.3 Actoranalyse	29
3.2.4 Spelanalyse	34
3.3 Conceptueel model	41
3.4 Operationalisering.....	42
4. Methodologische verantwoording.....	45
4.1 Inleiding.....	45
4.2 Onderzoeksstrategie	45
4.3 Onderzoeksmethoden en –technieken	46
5. Analyse.....	50
5.1 Inleiding.....	50
5.2 Actoranalyse.....	50
5.2.1 Afhankelijkheidsrelaties Buurtbemiddeling.....	50
5.2.3 Factoren.....	57
5.2.4 Percepties en strategieën	59
5.3 Spelanalyse – interactie in het netwerk	69
5.3.1 Een momentopname op een kritiek moment	69
5.3.2 Interactie in het netwerk nader beschouwd	70
5.3.3 Cruciale actoren.....	75
6. Conclusies en aanbevelingen	77
6.1 Inleiding	77
6.2 Conclusies.....	77
6.3 Aanbevelingen.....	79
6.4 Omissies.....	80
6.5 Opties voor vervolgonderzoek	80
BIJLAGE 1: Geraadpleegde literatuur	82
BIJLAGE 2: Respondenten interviews.....	84
BIJLAGE 3: Kenmerken van het Rotterdamse Model.....	87

Lijst met gehanteerde afkortingen

AMC	Alignement in Mental Coaching (opdrachtnemer Buurtbemiddeling Charlois)
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
LEB	Landelijk Expertisecentrum Buurtbemiddeling
LZN	Lokaal Zorgnetwerk
MOE-landers	Immigranten uit Midden- en Oost-Europese landen
PWS	Patrimonium Woningstichting (woningcorporatie met woningbezit in Charlois)
RADAR	Organisatie actief in het opbouwwerk in Charlois
SFCB	San Francisco Community Boards
TOS	Thuis Op Straat (organisatie actief in het opbouwwerk in Charlois)
VvE	Vereniging van Eigenaren

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor dit onderzoek

Zoals in veel andere grote steden spelen in de Rotterdamse deelgemeente Charlois verschillende maatschappelijke problemen. Denk onder andere aan veel criminaliteit, hoge schooluitval, onvoldoende huisvesting en een sterk multiculturele samenstelling van de bevolking. Deze deelgemeente is een aantal jaar geleden door minister Vogelaar uitgeroepen tot een zogenaamde Krachtwijk omdat de kwaliteit van leven voor de inwoners zorgwekkend was verslechterd (Gemeente Rotterdam et al, 2008). Medio februari van dit jaar is zelfs door een speciale onderzoekscommissie geconstateerd dat Rotterdam de problemen in Rotterdam-Zuid (waar deelgemeente Charlois onderdeel van uitmaakt) niet zelf kan oplossen en het Rijk moet bijspringen om de problemen het hoofd te kunnen bieden (Commissie Deetman/ Mans, 2011). Om deze problemen in Charlois aan te pakken is hier een scala aan organisaties actief die zich bezighouden met of betrokken zijn bij de aanpak van maatschappelijke problemen. Zoals in vrijwel iedere deelgemeente is ook hier het fenomeen Buurtbemiddeling in het leven geroepen door de woningcorporaties. Buurtbemiddeling is een concept, afgeleid van een Amerikaans idee, dat als doel heeft conflicten tussen burens op te lossen. Het bijzondere aan deze aanpak is dat buurtbewoners op vrijwillige basis (getraind en begeleid door professionals) in gesprek gaan met andere inwoners van hun buurt die een onderling conflict hebben, bijvoorbeeld over geluidsoverlast. Als we kijken naar de cijfers die Buurtbemiddeling Charlois rapporteert, lijkt deze aanpak bijzonder succesvol. In het jaar 2010 is bijna 90% (!) van de conflicten waarbij Buurtbemiddeling betrokken is geweest, opgelost (AMC, 2011b). Ook de lokale bestuurders zijn lovend over Buurtbemiddeling getuige de uitspraken van wethouder Bolsius die Buurtbemiddeling een 'ongelooflijk sterk product' noemt omdat 'de bemiddelaars een afspiegeling vormen van de Rotterdamse bevolking' en met deze aanpak problemen in en door de wijk zelf worden opgelost (Van Thiel, 2008: 28).

Ondanks deze indrukwekkende resultaten is het echter niet louter hosanna.... Buurtbemiddeling heeft namelijk ook te kampen met verschillende problemen.

Om te beginnen is Buurtbemiddeling aangewezen op andere partijen zoals de politie en woningcorporaties die conflicten tussen buurtbewoners (dienen te) signaleren en door moeten verwijzen aan Buurtbemiddeling. Hoewel er in Rotterdam-Charlois zoals gezegd een scala aan dergelijke problemen speelt worden deze problemen niet altijd aangemeld bij Buurtbemiddeling door de partijen die hier verantwoordelijk voor zijn. Buurtbemiddeling moet zelfs actief lobbyen bij deze partijen om 'zaken' aangeleverd te krijgen. Dit is een probleem voor Buurtbemiddeling omdat de opdrachtgevers voor het budget dat jaarlijks beschikbaar wordt gesteld, een bepaalde productiviteit van Buurtbemiddeling verwachten. Het is lastig om aan deze verwachting te voldoen als conflicten tussen buurtbewoners niet worden doorverwezen aan Buurtbemiddeling door de partijen die hiervoor verantwoordelijk zijn.

Daarnaast kloppen buurtbewoners met uiteenlopende problemen zelf ook aan bij Buurtbemiddeling. Het komt echter niet zelden voor dat Buurtbemiddeling niet weet aan wie men burgers door kan verwijzen met problemen waarvoor Buurtbemiddeling niet is geëquipeerd. Los van het feit dat deze problemen dus niet altijd worden opgepakt, is het de vraag of andere organisaties die actief zijn in de deelgemeente zich andersom wel bewust zijn van het bestaan van Buurtbemiddeling en op het moment dat men te maken krijgt met conflicten tussen buurtbewoners men die zal doorverwijzen naar Buurtbemiddeling. Dit is gezien de verwachtingen van de opdrachtgevers geen positieve ontwikkeling voor Buurtbemiddeling. De organisaties die conflicten tussen buurtbewoners door zouden moeten verwijzen naar Buurtbemiddeling, doen dat immers ook al niet altijd...

Vervolgens is er nog een interessant verschil van inzicht tussen Buurtbemiddeling en de politie. Buurtbemiddeling is, zoals gezegd, in het leven geroepen om te bemiddelen als er sprake is van overlast van burens of buurtbewoners. De politie is van mening dat er sprake is van minder overlast als er minder bekeuringen worden uitgedeeld. De uitkomst van bemiddelingsgesprekken door vrijwilligers van Buurtbemiddeling is echter

vaak dat de relatie tussen buren dermate is verbeterd dat dezelfde mate van overlast als minder aanstootgevend wordt gepercipieerd door de betrokkenen. Het lijkt er dus op dat het meer gaat om de subjectieve beleving van de betrokkenen dan om de overlast zelf en er is dus sprake van een verschil in perceptie tussen Buurtbemiddeling en de politie ten aanzien van de problematiek. Omdat de politie één van de partijen is die conflicten tussen buurtbewoners doorverwijst naar Buurtbemiddeling, kan dit consequenties hebben voor de hoeveelheid 'zaken' die Buurtbemiddeling krijgt aangeleverd. Maar als de opvattingen van Buurtbemiddeling en de politie verschillen, bijvoorbeeld over wanneer overlast is opgelost, is het natuurlijk ook de vraag in welke mate het werk van Buurtbemiddeling op waarde wordt geschat.

Als klap op de vuurpijl staat het voortbestaan van Buurtbemiddeling zelfs op losse schroeven. De opdrachtgevers hebben op dit moment niet meer dan een mondelinge toezegging kunnen doen dat er in ieder geval de komende twee jaar nog budget beschikbaar zal worden gesteld voor Buurtbemiddeling in Rotterdam-Charlois. Weinig hoopgevend is dat in een aantal andere Rotterdamse deelgemeenten de financiering van Buurtbemiddeling recent is stopgezet als gevolg van de bezuinigingen op overheidsuitgaven die op dit moment in volle gang zijn (De Haan, 02-01-11).

1.2 Probleemstelling

Er spelen in de Rotterdamse deelgemeente Charlois zoals gezegd een scala aan maatschappelijke problemen. Buurtbemiddeling is in het leven geroepen om conflicten tussen burgers op te (helpen) lossen. De resultaten die door Buurtbemiddeling worden geboekt als men bemiddelt in dergelijke conflicten, zijn bijzonder goed en er is bijvoorbeeld bij lokale bestuurders (zie de uitspraken van wethouder Bolsius die zijn aangehaald in de vorige paragraaf) veel waardering voor de bijdrage van Buurtbemiddeling. Ondanks de serieuze problemen die spelen in Rotterdam-Charlois en de bijdrage die Buurtbemiddeling levert aan het terugdringen van deze problemen, staat het voortbestaan van Buurtbemiddeling op losse schroeven. Het verdwijnen van dit instituut zou een groot verlies betekenen voor de deelgemeente en haar inwoners.

De ernst van de problematiek is immers evident, in paragraaf 2.2 zal deze uitgebreid aan bod komen. Daarnaast zijn de positieve kritieken die Buurtbemiddeling krijgt natuurlijk ook geen toeval. Zoals in hoofdstuk 2 namelijk zal blijken, is het concept waarop Buurtbemiddeling is gebaseerd een beproefde en succesvolle methode. Verder is Buurtbemiddeling ook nog bijzonder kostenefficiënt omdat het grotendeels draait op vrijwilligers, een aspect dat in deze tijden van recessie en zware bezuinigingen op overheidsuitgaven, niet moet worden onderschat. Ten slotte is er nog de reactie van de onderzoekers Loorbach en Van Steenberghe op de rigoureuze, top-down aanpakken voor de problemen in Rotterdam-Zuid die in het rapport van de Commissie Deetmans/Mans (aangehaald in paragraaf 1.1) worden voorgesteld. Loorbach en Van Steenberghe (2011: 1) bepleiten het volgende: “[...] eerst met burgers, ondernemers en instellingen de discussie aangaan over gedeelde ambities en mogelijke oplossingen. Een van de steekwoorden was zelforganisatie, vanuit de gedachte dat stedelijke problemen ook veel meer vanuit bestaande dynamiek en krachten opgelost kunnen worden”. Buurtbemiddeling als arrangement voor het oplossen van conflicten tussen burens past goed in het plaatje wat wordt geschetst door deze onderzoekers aangezien Buurtbemiddeling in de vorm van vrijwilligers gebruik maakt van bestaande krachten in de buurt.

1.3 Doel- en vraagstelling

De primaire doelstelling van dit onderzoek is het verklaren van het gegeven dat het voortbestaan van Buurtbemiddeling in Rotterdam-Charlois op losse schroeven staat. Gezien de positieve resultaten die men boekt en de waardering die Buurtbemiddeling hiervoor krijgt, moet de verklaring voor dit fenomeen in een andere richting worden gezocht. Het is een feit dat Buurtbemiddeling niet op zichzelf staat, maar onderdeel is van een netwerk van organisaties waarvan het in mindere of meerdere mate afhankelijk is. In paragraaf 1.1 is duidelijk geworden dat de samenwerking met (in ieder geval een aantal) partijen waarvan Buurtbemiddeling afhankelijk is, niet vanzelfsprekend is en niet zelden moeizaam verloopt. Daarom zullen we de verklaring voor het op losse schroeven

staan van het voortbestaan van Buurtbemiddeling zoeken in de richting van (de dynamiek van) het netwerk waar Buurtbemiddeling onderdeel van is.

Naast het geven van een verklaring voor het hierboven beschreven fenomeen heeft dit onderzoek ook een secundaire prescriptieve doelstelling. Met behulp van de opbrengsten van de analyse zullen waar mogelijk handreikingen worden geformuleerd richting Buurtbemiddeling om de kans op voortbestaan te vergroten.

Deze doelstelling levert de volgende vraagstelling op:

Centrale onderzoeksvraag:

In hoeverre en op welke manier heeft de dynamiek in het netwerk invloed op het voortbestaan van Buurtbemiddeling in Rotterdam-Charlois?

Om deze centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

Deelvragen:

- 1. Hoe is het netwerk van betrokken actoren rond Buurtbemiddeling in Rotterdam-Charlois samengesteld?*

Deze vraag zal worden beantwoord door een analyse te maken van het netwerk waar Buurtbemiddeling onderdeel van uitmaakt met behulp van de theoretische concepten die in paragraaf 3.2.3 zullen worden beschreven. De benodigde informatie voor deze analyse zal worden verzameld door middel van interviews met Buurtbemiddeling en andere actoren en analyse van relevante (beleids)documenten.

- 2. Wie zijn de actoren in het netwerk van wie Buurtbemiddeling in Rotterdam-Charlois afhankelijk is en welke relatie (indien aanwezig) heeft Buurtbemiddeling met deze actoren?*

Door een inventarisatie te maken van de relaties tussen de actoren in het netwerk zal bepaald worden wie voor Buurtbemiddeling zogenaamde 'cruciale actoren' zijn dan wel kunnen worden in de toekomst. Cruciale actoren zijn de actoren van wie Buurtbemiddeling afhankelijk is en die daarom van invloed kunnen zijn op het voortbestaan van Buurtbemiddeling. Het concept van wederzijdse afhankelijkheid dat in hoofdstuk 3 uitgebreid aan bod zal komen, is essentieel voor de beantwoording van deze deelvraag.

- 3. Wat zijn de percepties en strategieën van de betrokken actoren ten aanzien van de conflicten tussen burens en over Buurtbemiddeling in Rotterdam-Charlois?*

Bij deze stap zal in kaart worden gebracht wat de oriëntatie is van de actoren die bij de eerste en tweede deelvraag in kaart zijn gebracht ten aanzien van de problematiek van conflicten tussen burens in Charlois en de rol van Buurtbemiddeling. Dit is bijzonder belangrijke informatie, ervan uitgaande dat de actoren waarvan Buurtbemiddeling afhankelijk is, invloed hebben op het voortbestaan van Buurtbemiddeling. Deze informatie zal hoofdzakelijk door middel van interviews met de betreffende actoren worden verzameld.

- 4. Tot welke interactie (en welke uitkomsten hiervan) leiden de percepties en strategieën van de verschillende actoren in het netwerk?*

We zullen trachten de interactie tussen de actoren in het netwerk waar Buurtbemiddeling onderdeel van is, in kaart te brengen en die interactie te duiden

vanuit de percepties en strategieën die de actoren eropna houden. In hoofdstuk 3 zullen de theoretische concepten 'percepties' en 'strategieën' worden gedefinieerd.

5. Welke invloed heeft deze interactie op het voortbestaan van Buurtbemiddeling in Rotterdam-Charlois?

Met het theoretisch perspectief op complexe horizontale netwerken dat in hoofdstuk 3 zal worden beschreven, zullen we het op losse schroeven staan van het voortbestaan van Buurtbemiddeling in Rotterdam-Charlois trachten te verklaren vanuit de interactie tussen de actoren in het netwerk waar Buurtbemiddeling onderdeel van is.

1.4 Wetenschappelijke relevantie

Bestuurskunde is een sociale wetenschap met een interdisciplinair karakter. Zo wordt er bijvoorbeeld gebruik gemaakt van inzichten uit de sociologie, politicologie, economie en de rechtsgeleerdheid. Deze interdisciplinaire wetenschap richt zich op de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur. Bestuurskunde heeft zowel een descriptieve (beschrijvende maar ook verklarende en onderzoekende) als prescriptieve (voorschrijvende, adviserende) rol richting het openbaar bestuur (Van Thiel, 2007: 9). Dit onderzoek wordt gedaan met een netwerkperspectief als theoretische invalshoek. Dit perspectief is een veelgebruikte methode om (besluitvorming in) complexe netwerken te analyseren. Het is interessant om te bezien in welke mate dit perspectief bruikbaar is in de casus die in dit onderzoek wordt onderzocht.

1.5 Maatschappelijke relevantie

Bestuurskunde is zoals gezegd een sociale wetenschap die zich ten doel heeft gesteld om een bijdrage te leveren aan het functioneren van het openbaar bestuur. Dit onderzoek is ook vanuit maatschappelijk oogpunt van belang omdat het voortbestaan van Buurtbemiddeling in Rotterdam-Charlois op losse schroeven staat. Dit is een belangwekkende ontwikkeling gezien de maatschappelijke problemen die er spelen in

Rotterdam-Charlois en de bijdrage die Buurtbemiddeling levert aan het bestrijden van deze problemen.

1.6 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk waarin onder andere de doel- en vraagstelling van dit onderzoek zijn opgetekend, zullen we vervolgens overgaan tot de beantwoording van de deelvragen die in paragraaf 1.3 zijn genoemd. We zullen eerst in hoofdstuk 2 een beschrijving geven van de context van ons onderzoek zoals de problemen in de deelgemeente en de organisatie van Buurtbemiddeling in Rotterdam-Charlois. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 het theoretisch kader beschreven dat zal worden ingezet als perspectief bij het empirisch onderzoek. In hoofdstuk 4 zal worden stilgestaan bij de manier waarop het empirische deel van het onderzoek is vormgegeven en wordt verantwoording afgelegd over de gehanteerde onderzoeksmethoden. In hoofdstuk 5 zullen de resultaten van het empirische deel van het onderzoek worden beschreven. Ten slotte zullen in hoofdstuk 6 de resultaten van dit onderzoek worden teruggekoppeld naar de onderzoeksvraag en zullen conclusies en aanbevelingen worden geformuleerd.

2. Achtergrond Buurtbemiddeling en/ in Charlois

2.1 Inleiding

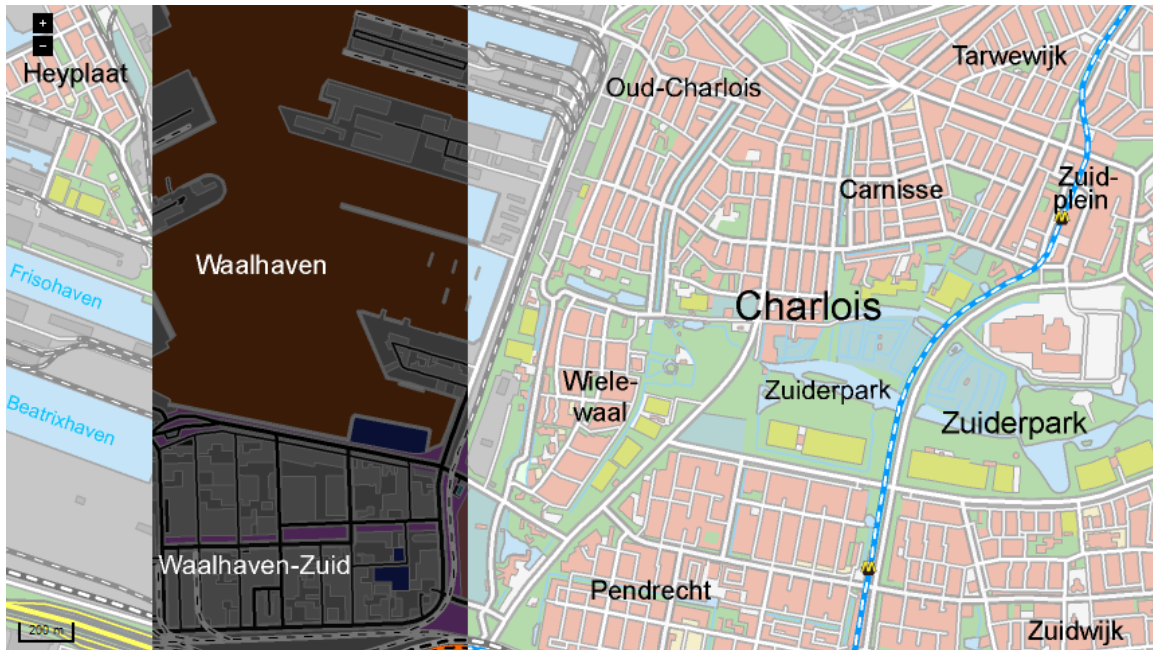
In dit hoofdstuk zullen we wat meer achtergrondinformatie geven over de context van dit onderzoek. Eerst zal een beeld worden geschetst van de deelgemeente Charlois en de relevante problematiek zoals de veiligheidssituatie en de overlast. Daarna zullen we stilstaan bij het instrument Buurtbemiddeling en onder andere de herkomst van het fenomeen toelichten. Vervolgens zal de opkomst en opzet van Buurtbemiddeling in Rotterdam en specifiek deelgemeente Charlois worden besproken. Ten slotte zal met behulp van een casus de werking van Buurtbemiddeling in de praktijk worden geïllustreerd.

2.2 Deelgemeente Charlois

Een dynamische en kleurrijke deelgemeente

In Rotterdam ligt ten zuiden van de Maas de deelgemeente Charlois. Deze deelgemeente heeft een oppervlakte van circa 1000 hectare en bijna 66.000 inwoners. Op het grondgebied van Charlois staan ruim 33.000 woningen verdeeld over 8 wijken. Vier vooroorlogse wijken: Oud-Charlois, Carnisse, Tarwewijk en Heijplaat en vier naoorlogse: Wielewaal, Zuidwijk, Pendrecht en Zuidplein. Zoals te zien is in figuur 1 ligt in het hart van Charlois het Zuiderpark. Dit park is met 215 hectare het grootste park van Rotterdam. Behalve Heijplaat, wat ten westen van de andere wijken ligt en wordt afgescheiden door de Waalhaven, zijn de vooroorlogse wijken zuidelijk en de naoorlogse wijken noordelijk gesitueerd ten opzichte van het Zuiderpark. Behalve de ligging is er ook wat betreft het woningbezit een onderscheid zichtbaar tussen de vooroorlogse en naoorlogse wijken in Charlois. De woningen in de naoorlogse wijken zijn namelijk grotendeels (in Zuidwijk en Pendrecht zelfs voor zo'n 80%) in bezit van woningcorporaties terwijl dat in de vooroorlogse wijken maar geldt voor minder dan 1/3 van de woningen. In de vooroorlogse wijken is veel meer sprake van particuliere verhuur, dit heeft ook alles te maken met het feit dat er in die wijken sprake is van een relatief goedkope woningvoorraad (Van der Pols, 21-03-11). Dit gegeven kan niet los

worden gezien van de problematiek omtrent veiligheid en overlast in deze wijken waarover later meer in deze paragraaf.



Figuur 1. Ligging wijken deelgemeente Charlois (Google Maps)

Behalve de situatie wat betreft woningbezit, is Charlois ook in andere opzichten een dynamische en kleurrijke deelgemeente. Het gebied Rotterdam-Zuid (waarin Charlois is gelegen) heeft namelijk in de tweede helft van de vorige eeuw een sterke gedaantewisseling ondergaan. In de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw kwamen gastarbeiders uit met name Zuid-Europa en Noord-Afrika naar Rotterdam om in de haven te gaan werken en vestigden zich en masse op Zuid. Inmiddels zijn we zo'n 50 jaar verder en bestaat de bevolking van de deelgemeenten Charlois en Feijenoord (de direct aangrenzende deelgemeente ten oosten van Charlois) voor ongeveer 50% uit bewoners van niet-westerse allochtone afkomst. Andere opvallende demografische kenmerken zijn het relatief lage opleidingsniveau en de grote taalachterstand bij jongeren. Verder is het gemiddeld besteedbaar inkomen per huishouden in de deelgemeente relatief laag. In de vooroorlogse wijken Carnisse en Tarwewijk is dat zelfs EUR 6.000 lager dan het Rotterdams gemiddelde (EUR 28.400 over het 2007). Zorgwekkend voor de toekomst is het beeld dat de migratiecijfers geven en dan met name het saldo van de inkomens van

de de 'vestigers' en de 'vertrekkers'. We zien namelijk dat van de mensen die zich vestigen in de deelgemeente 2/3 een laag en 1/3 een midden of hoog inkomen heeft, maar bij de mensen die vertrekken die verhouding bijna andersom is. Dit kan niet los worden gezien van de goedkope woningvoorraad die een zuigende werking heeft op lage inkomens. Mede hierdoor zien we ook steeds meer gelukszoekers uit Midden- en Oost-Europa (zogenaamde 'MOE-landers') zich vestigen in Charlois met een scala aan (nieuwe) problemen als gevolg zoals overbewoning (Commissie Deetman/ Mans, 2011: 4-9).

Veiligheid en overlast in Charlois

Aangezien ons onderzoek zich richt op Buurtbemiddeling in Rotterdam-Charlois, is met name de situatie rond veiligheid en specifiek overlast interessant. Hiervoor zijn de uitkomsten van de laatste versie van de jaarlijkse Veiligheidsindex interessant informatie. De Veiligheidsindex combineert namelijk objectieve gegevens zoals aangiftecijfers van de politie met subjectieve informatie uit de jaarlijkse bevolkingsenquête. De uitkomsten van de Veiligheidsindex 2010 waarvan de metingen eind 2009 zijn uitgevoerd, zijn ronduit zorgwekkend. Zoals in figuur 2 te zien is, scoort het gebied Rotterdam-Zuid slecht ten opzichte van het Rotterdams gemiddelde en dat komt met name door de lage score van Charlois. Volgens de Veiligheidsindex kunnen we dus spreken van een gebied waar de veiligheid 'bedreigd' is.

	2005	2006	2007	2008	2009
Rotterdam	6,9	7,2	7,3	7,2	7,3
Rotterdam Zuid	6,1	6,5	6,4	6,3	6,3
Charlois	5,4	5,8	5,9	5,8	5,8
Feijenoord	6,0	6,3	6,2	6,2	5,9
IJsselmonde	6,9	7,5	7,0	7,0	7,4

<i>Categorie-indeling Veiligheidsindex</i>	
Categorie	Score index
Onveilige wijk	< 3,9
Probleemwijk	van 3,9 tot 5,0
Bedreigde wijk	van 5,0 tot 6,0
Aandachtswijk	van 6,0 tot 7,1
(Redelijk) veilige wijk	≥ 7,1

Figuur 2. Scores Veiligheidsindex deelgemeenten Rotterdam-Zuid (Gemeente Rotterdam, 2010a: 36)

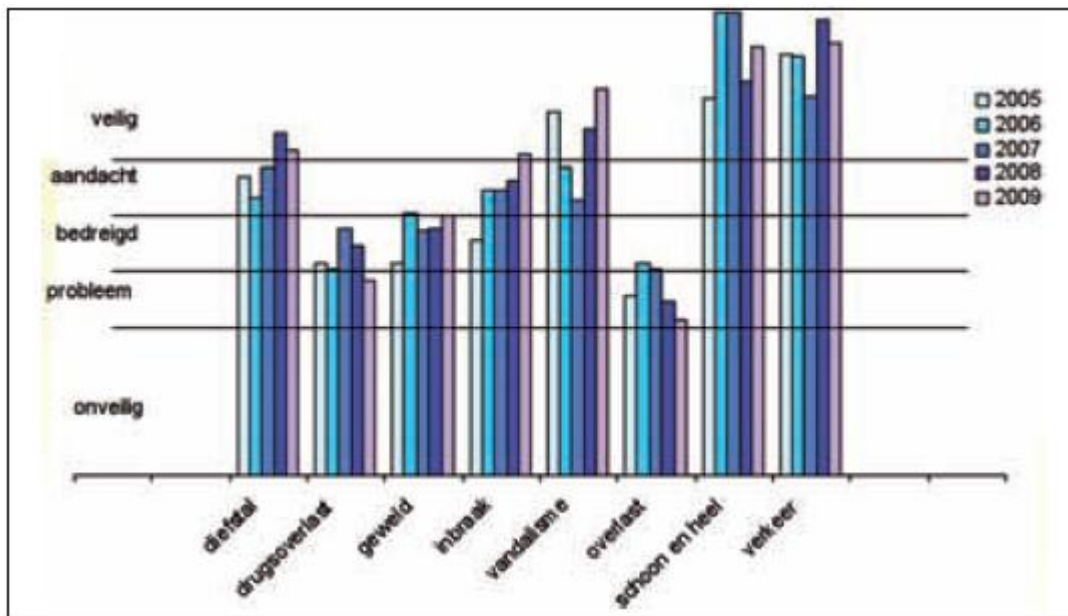
Binnen de deelgemeente zijn volgens de cijfers van de Veiligheidsindex grote verschillen tussen de verschillende wijken (zie figuur 3) en zien we dat met name de Tarwewijk er erg slecht voor staat en nog net niet als ‘onveilig’ wordt bestempeld. De ‘wijk’ Zuidplein scoort eveneens slecht maar kan eigenlijk niet worden vergeleken met de andere wijken omdat Zuidplein een relatief klein gebied is met bijzonder weinig permanente bewoners, maar wat door het gelijknamige grote winkelcentrum annex metro- en busstation wel relatief veel ‘passanten’ en overlast kent. Maar wat betreft woonoverlast kan Zuidplein dus niet worden vergeleken met andere wijken in Charlois en zal dit gebied om die reden ook niet als zelfstandige wijk worden opgenomen in de volgende Veiligheidsindex (Switser, 04-01-11). Overall zien we dat de vooroorlogse wijken het relatief slecht doen en behalve de wijk Wielewaal (nog) niet in de categorie ‘veilig’ vallen. De na-oorlogse wijken en de wijk Heijplaat (die eigenlijk fysiek ook ver van de andere wijken af ligt) doen het een stuk beter.

	2005	2006	2007	2008	2009
Rotterdam	6,9	7,2	7,3	7,2	7,3
Charlois	5,4	5,8	5,9	5,8	5,8
Tarwewijk	4,5	5,3	4,6	4,6	3,9
Zuidplein	4,9	4,4	4,7	5,1	4,4
Pendrecht	4,9	4,7	5,4	5,5	5,4
Carnisse	5,8	5,8	5,7	6,2	5,6
Oud Charlois	4,6	5,7	6,3	5,9	6,4
Zuidwijk	6,7	6,8	6,7	6,2	7,0
Heijplaat	7,5	8,4	9,4	9,1	8,2
Wielewaal	8,5	9,2	10,0	9,9	8,2

Figuur 3. Wijkcores Veiligheidsindex deelgemeente Charlois (Gemeente Rotterdam, 2010a: 6)

De Veiligheidsindex is opgebouwd uit een aantal elementen waarop wordt gemeten die tezamen de veiligheidsscore van een wijk bepalen (zie figuur 4). Vanuit het perspectief van Buurtbemiddeling is met name het element ‘overlast’ interessant. Eén van de twee items die als objectieve informatie (naast de subjectieve informatie uit de bevolkingsenquête) wordt gebruikt om de score op dit element te bepalen, is namelijk het aantal meldingen van ‘burengerucht (relatieproblemen)’ (Gemeente Rotterdam, 2010b).

De cijfers spreken verder voor zich: het element ‘overlast’ blijkt in Charlois het slechtst te scoren van allemaal. We zien ook dat dit element de afgelopen vier jaar een dalende trend laat zien, oftewel de overlast is verergerd. Als we kijken naar de situatie in de verschillende wijken, dan is volgens de Veiligheidsindex in alle wijken, met uitzondering van Oud-Charlois en Zuidwijk, de overlast verergerd ten opzichte van het jaar daarvoor. Hierbij moet wel worden aangetekend dat in de wijken Heijplaat en Wielewaal de score op het element overlast in de categorie ‘veilig’ valt en er volgens de normen van de Veiligheidsindex hier dus geen sprake is van een acute probleemsituatie (Gemeente Rotterdam, 2010a: 6-8).



Figuur 4. Scores elementen Veiligheidsindex deelgemeente Charlois (Gemeente Rotterdam, 2010a: 6)

2.3 Opkomst en opzet van Buurtbemiddeling in Rotterdam en Charlois

Herkomst van het fenomeen Buurtbemiddeling en het Rotterdamse Model

Het fenomeen Buurtbemiddeling zoals we dat in Rotterdam kennen, kent zijn oorsprong in Amerika, om precies te zijn in San Francisco bij de San Francisco Community Boards (<http://www.communityboards.org/>). Deze organisatie is opgericht in 1976 en stelt zich ten doel om te voorzien in een aanpak voor het oplossen van conflicten die zich kenmerkt door zijn toegankelijkheid, effectiviteit en hoge mate van ‘empowerment’. De

SFCB heeft in 1982 een zogenaamd 'Conflict Manager Model' ontwikkeld dat in de Verenigde Staten wordt gezien als één van de oudste bemiddelingsprogramma's en succesvol is geïmplementeerd op scholen om allerlei soorten conflicten op te kunnen lossen. Maar in het kader van ons onderzoek is met name de tak van de SFCB interessant die zich richt op het oplossen van conflicten tussen burens. Met meer dan 150 actieve vrijwillige bemiddelaars helpt men zeker 2000 medeburgers per jaar die een conflict hebben met hun burens. De visie die men eropna houdt is bijzonder omdat men eigenlijk het opleiden van vrijwilligers belangrijker vindt dan het oplossen van conflicten dóór deze vrijwilligers. Door mensen de benodigde vaardigheden aan te reiken wordt volgens het SFCB namelijk het vermogen van de buurt om zelfstandig een vreedzame oplossing voor conflicten te kunnen vinden, vergroot.

Dit is ook het uitgangspunt van het Rotterdamse Model dat wordt gehanteerd bij de opzet en uitvoering van Buurtbemiddeling in Rotterdam (zie ook Bijlage I). Het credo is *voor en door de buurt*, wat tot uiting komt in het oplossen van conflicten tussen burens over bijvoorbeeld geluidsoverlast, stank en andere alledaagse problemen door het inzetten van vrijwilligers die uit dezelfde buurt komen, aangestuurd door een professional. Het bemiddelen dient altijd te gebeuren op basis van onafhankelijkheid en neutraliteit, en is gericht op het (weer) op gang brengen van de communicatie tussen de betrokkenen en die te helpen om zelf oplossingen voor hun probleem te vinden. (Verderop in deze paragraaf zal met behulp van een casus worden geïllustreerd hoe een bemiddeling er in de praktijk uit kan zien.) Verder is Buurtbemiddeling in Rotterdam decentraal georganiseerd (een buurt mag maximaal 10.000 inwoners hebben) en het team vrijwilligers dient een goede afspiegeling te vormen van de bevolking van de buurt. De monitoring en aansturing op hoofdlijnen vindt centraal plaats op stedelijk niveau (Van Thiel, 2002: 25-31). Dit laatste aspect is inmiddels losgelaten, waarover meer in het vervolg van deze paragraaf.

Opkomst Buurtbemiddeling in Rotterdam

Buurtbemiddeling in Rotterdam heeft een geschiedenis vanaf begin jaren '90. In 1993 liet Ids Thepass van woningcorporatie Woonbron-Maasoever door de Erasmus Universiteit onderzoek doen naar de mogelijkheden om in Schiedam vanuit een meer bottom-up-benadering problemen tussen bureaus op te lossen. De uitkomsten van dit onderzoek waren positief en de onderzoekers pleiten voor een proef om praktijkervaring met het instrument op te doen in 3 stadswijken. Deze proef ging in 1996 van start in de Rotterdamse wijken Lombardijen, het Nieuwe Westen en Schiedam. Overigens waren er gelijktijdig ook pilots met Buurtbemiddeling in Zwolle en Gouda. In 1998 werd de proef afgerond en de resultaten waren erg positief. In 60% van de gevallen bleek de methodiek succesvol te zijn en de werklust van andere (professionele) partijen zoals de politie en de woningcorporaties bleek aanzienlijk te zijn verminderd (CCV, 2010b: 12). Tussen 1998 en 2000 nam het aantal wijken in Rotterdam met Buurtbemiddeling fors toe met Spangen, Oud-Charlois, Tarwewijk, Zuidwijk, Beverwaard, Vreewijk en Zalmplaat. Tussen 2000 en 2002 kwamen hier nog de Agniesebuurt, Zevenkamp, Esch&Struisenburg, Carnisse en Pendrecht bij. De meeste wijken in deelgemeente Charlois waren dus deelnemers van het eerste uur. Buurtbemiddeling heeft zich inmiddels als een olievlek verspreid over de stad en is inmiddels in bijna elke wijk in Rotterdam aanwezig (Van Thiel, 2002: 17-23).

Interessante achtergrondinformatie is verder dat ook op landelijk niveau Buurtbemiddeling een flinke vlucht heeft genomen en het ministerie van Justitie in 2000 een subsidie heeft verstrekt voor een Landelijk Expertisecentrum Buurtbemiddeling (LEB). Dit LEB had als taak partijen te ondersteunen die ook Buurtbemiddeling wilden gaan opzetten. Dit centrum heeft bijvoorbeeld een handboek uitgebracht en een landelijk registratiesysteem ontwikkeld. In 2005 ging het LEB op in het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) wat nog steeds deze taken uitvoert en inmiddels ook een certificering voor buurtbemiddelingsprojecten verzorgt (CCV, 2010b: 12). Rotterdam heeft zich wat dit betreft met het Rotterdamse Model afgezonderd van de landelijke standaard, wat ook niet los kan worden gezien van de decentrale wijze

van organisatie, financiering en training van vrijwilligers. Dit wordt nog versterkt door het afschaffen van de stedelijk coördinator Buurtbemiddeling medio 2009 waardoor op dit moment niemand formeel verantwoordelijk is voor het coördineren van de Buurtbemiddeling op stedelijk niveau.

Het kwaliteitsprotocol van het CCV wordt bij de afspraken tussen Buurtbemiddeling Charlois en de opdrachtgevers overigens wel gebruikt als referentiekader voor het beoordelen van de uitkomst van bemiddelingen (AMC, 2011a: 3).

Buurtbemiddeling in deelgemeente Charlois

Zoals gezegd zijn de meeste wijken in Charlois deelnemers van het eerste uur. Inmiddels is er in de hele deelgemeente (en in de meeste buurten al 10 jaar) Buurtbemiddeling beschikbaar voor de inwoners van de deelgemeente. In Charlois is het project (zoals bij de meeste buurtbemiddelingsprojecten) uitbesteed aan een commerciële partij, te weten Aligment in Mental Coaching (AMC) in de persoon van Dan de Haan die verantwoordelijk is voor de coördinatie. Hij verzorgt daarnaast in samenwerking met de voormalig opdrachtnemer (Erik Feekes, Zon – Training, Coaching & Advies) ook de werving en training van de vrijwilligers. De opdrachtgevers zijn de deelgemeente en een aantal woningcorporaties. In deelgemeente Charlois zijn zo'n 50 actieve bemiddelaars die vorig jaar zijn ingezet bij zo'n 300 conflicten tussen burens. Buurtbemiddeling Charlois is gevestigd aan de Wevershoek, pal tegenover winkelcentrum Zuidplein op het punt waar de wijken Zuidplein, Tarwewijk en Carnisse aan elkaar grenzen.

Naast het project Buurtbemiddeling is er in Charlois sinds augustus 2009 en na een volledig jaar proef gedraaid te hebben in 2010, ook in 2011 Jongerenbuurtbemiddeling (DB deelgemeente Charlois, 2011: 2). De aanleiding voor dit project was overlast in de wijk door jongeren en als gevolg daarvan conflicten tussen jongeren en ouderen. De filosofie achter Jongerenbuurtbemiddeling is dat jongeren een betere aansluiting hebben bij hun leeftijdsgenoten dan volwassenen, en daarom een meerwaarde hebben als zij bemiddelen in een conflict waarbij jongeren zijn betrokken. De opleiding van jongeren tot jongerenbemiddelaars heeft ook een preventieve functie omdat in

sommige gevallen de jongeren die de opleiding tot bemiddelaar hebben gevolgd, in het verleden verantwoordelijk waren voor de overlast. De jeugdige bemiddelaars (in leeftijd variërend van 12 tot 22) die zijn opgeleid in het kader van dit project worden overigens ook ingezet samen met volwassen bemiddelaars bij reguliere bemiddelingen (De Haan, 02-01-11).

2.4 Buurtbemiddeling in de praktijk – een casus

Om inzicht te geven van de werking van het instrument Buurtbemiddeling in de praktijk en de weerbarstigheid van de problematiek, zeker in een deelgemeente als Charlois, zullen we een voorbeeld beschrijven van een bemiddeling (die overigens ook echt heeft plaatsgevonden) opgetekend uit de mond van een ervaren bemiddelaar. Figuur 5 geeft de procedure weer van een bemiddeling zoals die idealiter verloopt.

“Via de woningcorporatie was er bij Buurtbemiddeling een melding binnengekomen van geluidsoverlast veroorzaakt door de burens uit het aangrenzende portiek die door de coördinator was doorgezet aan mij. Samen met een collega-bemiddelaar ben ik op pad gegaan om een intakegesprek te voeren met P1 (de melders van de overlast, red) en indien mogelijk ook met P2 (de partij die volgens P1 verantwoordelijk is voor de overlast, red). Na een gesprek ter plaatse met het echtpaar dat de melding had gedaan, bleek er naast geluidsoverlast ook regelmatig afval op de stoep te worden gedumpt, wat zorgde voor veel rommel in de straat. De heer des huizes die bij de Roteb bleek te werken, maakte zich hier dan ook bijzonder druk om. Het aangrenzende portiek waar de burens woonden die verantwoordelijk waren voor de overlast, bleek in zijn geheel te worden bewoond door Poolse gastarbeiders. Men had geen idee welke personen de overlast precies veroorzaakten, omdat er allerlei mensen het pand in en uit liepen die geen enkele andere taal dan Pools machtig leken te zijn. Met niet al te veel vertrouwen op een goede afloop zijn mijn collega-bemiddelaar en ik aan gaan bellen bij de directe burens van het echtpaar dat de melding had gedaan. Dat leverde weinig op maar via een andere bewoner van het portiek is het uiteindelijk gelukt om binnen te komen. In het

appartement waar het ons om te doen was, bleken wel degelijk mensen aanwezig te zijn maar men had iets te diep in het glaasje gekeken. Tot onze verbazing werden we uiterst vriendelijk begroet en uitgenodigd om binnen te komen. Wat we binnen aantreffen tart elke beschrijving. In een appartement van pakweg 60 vierkante meter woonden minimaal 4 volwassen mannen op een plankenvloer met een interieur dat niet meer om het lijf had dan een oude sofa en wat simpele bedden die al een aantal decennia in gebruik waren. Men ging in het portiek, wat een soort woongemeenschap bleek te zijn, op zoek naar iemand die Engels dan wel Duits sprak. Even later kwam een enorme Poolse bouwvakker binnen met bovenarmen als kabeltouwen bedekt onder de tatoeages die zich voorstelde als Cristoph. Zelden heb ik bij een bemiddeling zo'n gastvrije en vriendelijke ontvangst gehad. Hij schrok in eerste instantie van ons verhaal dat de burens last hadden van hun muziek en wilde vooral niet dat de politie werd ingeschakeld. Hij legde ons uit dat hij en zijn collega's van 's ochtends vroeg tot 's avonds laat aan het werk waren en men dus laat op de avond weleens muziek draaide en bij elkaar op bezoek ging en dat voor geluidsoverlast kon zorgen. Hij was echter meer dan bereid tot een gesprek met de burens en stortte vervolgens zijn hart bij ons uit over de slechte behandeling die hij kreeg van zijn werkgever die hem had verboden een weekje terug te gaan naar zijn gezin in Polen dat hij al maanden niet had gezien. Toevallig kende mijn collega-bemiddelaar iemand van Poolse afkomst, werkzaam bij de deelgemeente, die juridische hulp verleent in dit soort gevallen en Cristoph was als een kind zo blij toen hij dit hoorde. Nog diezelfde week heeft er een bemiddelingsgesprek plaatsgevonden tussen de betreffende burens en Cristoph als afgevaardigde van de Poolse bewoners van het aangrenzende portiek. Na een kwartier lagen er goede afspraken op tafel en kreeg Cristoph van de burens een lift terug naar huis aangeboden die hij dankbaar aanvaardde zodat beide partijen samen terug naar huis zijn gereden. Een telefoontje met P1 enkele weken na het bemiddelingsgesprek leerde dat men geen last meer had van de burens en als er iets aan de hand was me nu gewoon even langs ging of belde. Een kleine maand later liep ik Cristoph toevallig tegen het lijf in de supermarkt om de hoek. Hij vertelde me hoe blij hij was met de goede relatie die hij nu heeft met de burens en dat het na

bemiddeling door de juridische hulpverlener een stuk beter ging op zijn werk. Ik had veel verwacht toen we aan gingen bellen bij het ‘Polen-portiek’ maar van dit resultaat had ik alleen durven dromen...”

STAP	TOELICHTING
1. Aanmelding	Een verwijzende instantie (zoals de politie of de woningcorporatie) of een bewoner meldt het conflict aan.
2. Intake coördinator	De coördinator beoordeelt of het conflict geschikt is voor bemiddeling.
3. Selectie bemiddelaars	De coördinator selecteert geschikte bemiddelaars.
4. Gesprek eerste partij	De bemiddelaars hebben een gesprek met de eerste partij.
5. Gesprek tweede partij	De bemiddelaars hebben een gesprek met de tweede partij.
6. Bemiddelingsgesprek	De bemiddelaars voeren het bemiddelingsgesprek tussen de twee partijen. Bij jongerenbuurtbemiddeling is hier vaak ook de coördinator bij.
7. Nazorg	De coördinator of de bemiddelaars bellen met beide partijen om te verifiëren of het conflict inderdaad is opgelost.

Figuur 5. Stappenplan Buurtbemiddeling (CCV, 2010a: 10)

We zien in deze casus behalve een succesverhaal van Buurtbemiddeling ook de problematiek met de MOE-landers terug die in Charlois heel actueel is. Verder zien we dat afhankelijk van de problematiek waar bemiddelaars op stuiten, ook andere instanties nodig kunnen zijn om deze op te lossen. Dat kan bijvoorbeeld ook de GGD zijn als er sprake is van een situatie waarin (geestelijke) gezondheidszorg nodig blijkt te zijn.

3. Theoretisch kader

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 is al meerdere keren het woord ‘netwerk’ voorbijgekomen. En dat is niet toevallig want de problemen die ter sprake zijn gekomen, hebben verschillende kenmerken waaraan problemen in een complexe netwerkomgeving zijn te herkennen. Wat deze kenmerken zijn en wat bedoeld wordt met een ‘complexe netwerkomgeving’, zal in dit hoofdstuk duidelijk worden waarin het theoretisch perspectief waarmee we naar onze casus zullen kijken, uit de doeken wordt gedaan. We zullen beginnen met het schetsen van de ontwikkelingen die ten grondslag liggen aan dit perspectief waarna we stil zullen staan bij de kern van deze benadering. Vervolgens zal het conceptueel kader worden beschreven met de bijbehorende centrale theoretische concepten waarmee we in hoofdstuk 4 naar de empirie zullen kijken teneinde de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden.

3.2 Theoretisch perspectief voor complexe horizontale netwerken

3.2.1 Onzekerheid en complexiteit als vertrekpunt

De wereld om ons heen is constant in ontwikkeling en er is een aantal trends waarneembaar die een ingrijpende en structurele impact hebben op de hedendaagse maatschappij. Om te beginnen zien we een toenemende verwevenheid tussen organisaties door specialisatie en de doorslaggevende rol van (specialistische) kennis waardoor de onderlinge afhankelijkheid tussen organisaties toeneemt. Mede als gevolg van deze ontwikkeling zien we dat de relaties tussen organisaties een steeds horizontaler karakter krijgen. Waar bijvoorbeeld vroeger de overheid op basis van loyaliteit en autoriteit bijna vanzelfsprekend kon rekenen op de benodigde steun van burgers en andere organisaties is er nu steeds meer sprake van een cultuur van onderhandelen. Daarnaast zien we dat grenzen vervagen zoals die tussen publiek en privaat waardoor nieuwe dilemma’s ontstaan die het functioneren van een organisatie

niet perse vergemakkelijken. Denk hier bijvoorbeeld aan commerciële partijen die een publieke taak uitvoeren. Om het nog verder te compliceren zien we dat de omgeving van organisaties steeds turbulenter en onvoorspelbaarder wordt. Deze ontwikkeling kan niet los kan worden gezien van de opmars van (nieuwe) media waardoor het nieuws (ook als dat organisaties minder goed uitkomt) 'binnen no-time' op straat ligt. Als we daarbij optellen dat er steeds meer heilige huisjes omvallen en de waarden die het handelen van mensen en organisaties sturen steeds meer uiteenlopen, zal het niemand verbazen dat onzekerheid meer regel dan uitzondering is geworden.

Deze onzekerheid manifesteert zich op drie verschillende niveaus.

Om te beginnen is er cognitieve onzekerheid, ook wel getypeerd als onzekerheid over de inhoud. De benodigde informatie om als organisatie te kunnen opereren is namelijk niet altijd (op tijd) beschikbaar en gezien de ontwikkelingen die we in bovenstaande alinea hebben beschreven, is informatie van doorslaggevend belang. In de praktijk blijkt echter vaak dat het toevoegen van nog meer informatie door bijvoorbeeld wetenschappelijk onderzoek niet de oplossing is. Cognitieve onzekerheid heeft namelijk niet zozeer te maken met de beschikbaarheid van informatie, maar veel meer met de interpretatie van deze informatie. Betrokken partijen (in termen van het netwerkperspectief 'actoren' genaamd) kunnen namelijk verschillende percepties hebben over bijvoorbeeld het probleem en de oplossing omdat ze die vanuit hun eigen referentiekader beoordelen en interpreteren. Dit zien we zoals in paragraaf 1.1 is beschreven ook terug in Rotterdam-Charlois waar de politie het effect van een bemiddelingsgesprek bepaalt op basis van het aantal overlastmeldingen en Buurtbemiddeling de beleving van de bewoners als maatstaf gebruikt.

Maar naast deze verschillen in perceptie die zorgen voor discussie over de inhoud, beïnvloeden actoren bedoeld of onbedoeld ook elkáárs handelen. Op basis van de percepties die actoren hebben, ontwikkelen ze namelijk strategieën die richting geven aan hun handelen. Als die strategieën vervolgens worden uitgevoerd, ontstaat er een 'spel' van interactie tussen de verschillende actoren in een netwerk omdat, zoals gezegd, in de moderne maatschappij steeds meer sprake is van horizontale relaties en

onderlinge afhankelijkheid tussen actoren. Door de uiteenlopende percepties en het gegeven dat actoren op elkaar reageren, is de uitkomst van dit 'spel' bijzonder onvoorspelbaar. Deze vorm van onzekerheid in complexe netwerken wordt strategische onzekerheid genoemd. Ook deze vorm van onzekerheid zien we terug in onze casus. Immers, doordat de partijen die verantwoordelijk zijn voor het aanleveren van 'zaken' aan Buurtbemiddeling dat niet altijd (voldoende) doen, zien we dat Buurtbemiddeling zelf actief op zoek gaat naar cases die bemiddeling behoeven. Dit is een voorbeeld van actoren die reageren op elkaars strategieën door zelf een strategie te ontplooiën.

Behalve door hun eigen percepties en de interactie met andere actoren wordt het handelen van actoren ook gestuurd door hun institutionele achtergrond zoals de organisatie waar men onderdeel van uitmaakt, die weer zijn eigen taken, taal, regels enzovoort kent. Deze verschillen in institutionele achtergrond veroorzaken onzekerheid over de manier waarop men met de andere actoren moet communiceren en hoe het interactieproces zal verlopen. Deze derde vorm van onzekerheid wordt ook wel institutionele onzekerheid genoemd (Koppenjan & Klijn, 2004: 1-16).

Deze hoge mate van onzekerheid, die we ook waarnemen in onze casus, is typerend voor complexe horizontale netwerken. We hebben dan ook behoefte aan een analysemodel dat recht doet aan deze complexiteit om onze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden. Daarom zullen we gebruik maken van het zogenaamde netwerkperspectief om onze casus te analyseren. De centrale concepten van deze benadering zullen we in de volgende paragrafen beschrijven.

3.2.2 Introductie analysemodel voor complexe horizontale netwerken

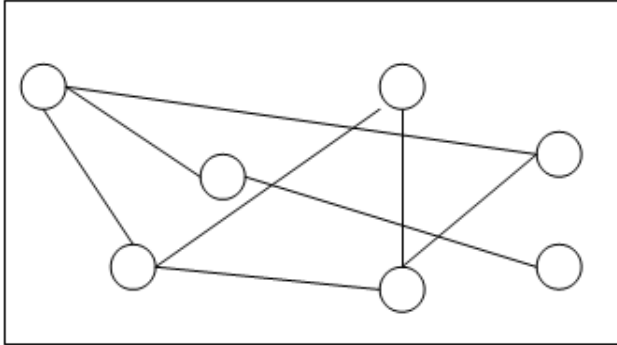
In de vorige paragraaf is duidelijk geworden dat complexe horizontale netwerken een hoge mate van onzekerheid kennen. Deze onzekerheid zorgt voor complexiteit waardoor het gedrag van actoren en de uitkomst van de interactie met andere actoren onvoorspelbaar zijn. Dat er sprake is van complexiteit, wil echter niet zeggen dat er geen mechanismen aanwezig zijn en het onmogelijk is om complexe horizontale netwerken te

analyseren. Het is echter zaak om deze complexiteit te accepteren en vandaaruit het gedrag van actoren proberen te verklaren. Parallel aan de drie vormen van onzekerheid die zijn beschreven in de vorige paragraaf, zijn er ook drie mogelijke invalshoeken om complexe horizontale netwerken te analyseren. De eerste is de zogenaamde 'actoranalyse' waarmee de samenstelling van het netwerk met de verschillende betrokken actoren en hun percepties in kaart kunnen worden gebracht. De tweede invalshoek is de 'spelanalyse' die zich richt op de interactie tussen de betrokken actoren in het netwerk. Ten slotte is het mogelijk om een zogenaamde 'netwerkanalyse' uit te voeren die zich richt op het in kaart brengen van de arrangementen die actoren in een complex netwerk treffen (zogenaamde 'netwerkregels') die interactie met actoren met verschillende institutionele achtergronden mogelijk maken (Koppenjan & Klijn, 2004: 1-7). Onze onderzoeksvraag en bijbehorende deelvragen hebben betrekking op de samenstelling van het netwerk en de invloed van betrokken actoren in het netwerk op het voortbestaan van Buurtbemiddeling in Rotterdam-Charlois. We zullen ons daarom beperken tot het analyseren van het netwerk in onze casus door middel van het uitvoeren van een actoranalyse en de interactie tussen de betrokken actoren door middel van een gedeeltelijke spelanalyse (we zullen in paragraaf 3.2.4 dit laatste nader toelichten). De institutionele arrangementen van het netwerk zullen dus niet expliciet worden geanalyseerd. De institutionele achtergrond van actoren kan echter niet los worden gezien van bijvoorbeeld de percepties die actoren eropna houden. Wat hiermee wordt bedoeld, zal nader worden toegelicht bij de beschrijving van de opzet van de actoranalyse in de volgende paragraaf.

3.2.3 Actoranalyse

Een complex horizontaal netwerk bestaat uit meerdere actoren die door hun betrokkenheid bij een bepaald onderwerp in relatie staan tot elkaar. Klijn & Van Twist geven de volgende definitie voor een complex horizontaal netwerk: "Een min of meer stabiel patroon van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich formeren rondom specifieke thema's en/of clusters van middelen" (2000: 39).

In figuur 1 worden de actoren weergegeven als de knooppunten en de relaties als lijnen tussen de knooppunten. In deze paragraaf zullen we dieper ingaan op concepten als actoren, percepties en wederzijdse afhankelijkheid.



Figuur 1. Schematische weergave van een complex horizontaal netwerk

Actoren en percepties

Om te beginnen zullen we stilstaan bij het concept 'actor'. Een actor staat in de context van een complex horizontaal netwerk voor een handelende partij die een rol speelt in de dynamiek van het netwerk. Een actor kan een individu of organisatie zijn, maar ook een samenstelling van meerdere organisaties. Denk hierbij bijvoorbeeld aan meerdere organisaties verenigd in een samenwerkingsverband dat als actor optreedt in een netwerk. Maar andersom is het ook mogelijk dat van een bepaald ministerie verschillende afdelingen betrokken zijn bij een besluitvormingsproces die soms zelfs tegenstrijdige belangen of doelstellingen kunnen hebben. In dat geval dienen de betrokken afdelingen als aparte actoren te worden gezien hoewel ze allemaal onderdeel zijn van dezelfde formele organisatie (Klijn & Van Twist, 2000: 37-40).

Het in kaart brengen van het cluster van betrokken actoren dat zich heeft geformeerd, is pas de eerste stap bij het in kaart brengen van het netwerk. De dynamiek in het netwerk wordt namelijk bepaald door de interactie tussen de verschillende actoren. Het handelen van actoren wordt weer bepaald door hun percepties, oftewel de manier waarop zij hun omgeving interpreteren. Die manier van interpreteren kan enorm verschillen, omdat actoren er hun eigen beeld van de werkelijkheid opna houden. Dat

subjectieve beeld van de werkelijkheid wordt ook wel referentiekader genoemd. Een referentiekader bestaat uit een set van normen, waarden, en andere subjectieve opvattingen die worden gevormd en beïnvloed door socialisatieprocessen zoals onderwijs, vriendschappen en werkervaring. Vaak onbewust wordt vanuit dit referentiekader de enorme hoeveelheid informatie die individuen en organisaties te verwerken krijgen, beoordeeld en geïnterpreteerd. Technische oplossingen zoals meer wetenschappelijk onderzoek naar een probleem waar verschillende actoren bij betrokken zijn, zal dus in veel gevallen niet voldoende zijn om tot een oplossing te komen. Actoren zullen deze nieuwe informatie namelijk vanuit hun percepties op hun eigen manier interpreteren. Het toevoegen van meer of nieuwe informatie aan een discussie kan zodoende zelfs tot nog meer verschil van inzicht leiden tussen de actoren onderling. In een netwerksituatie waar meerdere actoren samen moeten werken om hun doelstellingen te realiseren, heeft dit ingrijpende consequenties voor de complexiteit van de besluitvorming. Actoren hebben namelijk niet alleen hun eigen percepties over een mogelijke probleemsituatie. Ze hebben ook hun percepties over andere actoren, ontwikkelingen in de omgeving, wat zij zien als de binnen de beperkingen (die men vanuit het eigen referentiekader ziet) haalbare situatie, de ideale situatie waarnaar dient te worden gestreefd, maar ook ten aanzien van de criteria waaraan de situatie moet worden getoetst (Koppenjan & Klijn, 2004: 19-38). Denk in dit kader eens aan de verschillende visies die Buurtbemiddeling en de politie in Rotterdam-Charlois eropna houden ten aanzien van wanneer overlast is afgenomen. Dit kan te maken hebben met de percepties die deze partijen hebben over wat het probleem is, maar misschien ook ten aanzien van de oplossing die zij voor ogen hebben. In ieder geval is duidelijk dat de criteria waaraan beide partijen de situatie toetsen, verschillend zijn.

Wederzijdse afhankelijkheid

Een netwerk bestaat dus uit een cluster van actoren die hun eigen unieke percepties hebben ten aanzien van de werkelijkheid. De dynamiek die in het netwerk ontstaat door

interactie van actoren heeft echter niet alleen te maken met de uiteenlopende percepties van actoren die richting geven aan hun doelen, belangen en wat dies meer zij. Interactie tussen actoren ontstaat namelijk niet zonder reden, maar heeft te maken met het feit dat ze elkaar nodig hebben om hun doelstellingen te kunnen realiseren. Ontwikkelingen die hieraan ten grondslag liggen zoals specialisatie (die zijn besproken in paragraaf 3.2.1) zorgen ervoor dat actoren een horizontale relatie tot elkaar hebben die wordt getypeerd door wederzijdse afhankelijkheid. Actoren bezitten namelijk maar zelden alle middelen en hulpbronnen die ze nodig hebben om hun doelstellingen te kunnen realiseren. Hiervoor zijn ze afhankelijk van andere actoren in het netwerk die op hun beurt weer afhankelijk zijn van andere actoren, wat zorgt voor wederzijdse afhankelijkheid binnen het netwerk. Er zijn allerlei soorten middelen en hulpbronnen denkbaar, in het kader van ons onderzoek beperken we ons tot 5 categorieën. In de eerste plaats zijn er *financiële middelen* zoals budget om zoals in onze casus de professionele begeleiding van de vrijwilligers in de deelgemeente mee te kunnen financieren. Vervolgens zijn er *productiemiddelen* zoals grond, woonruimte en andere fysieke zaken die nodig kunnen zijn om de doelstelling van een actor te realiseren. De derde categorie is *competentie* waaronder formele of juridische autoriteit dient te worden verstaan die in bepaalde gevallen nodig kan zijn om beslissingen te nemen. Deze middelen liggen over het algemeen in de handen van publieke of semi-publieke organen. De vierde categorie is *kennis*, in paragraaf 3.2.1 al ter sprake gekomen, die nodig kan zijn om een probleem in kaart te brengen, dan wel mogelijke oplossingen te identificeren. Bijvoorbeeld adviesbureaus en consultants zijn partijen die garen spinnen bij deze behoefte. De laatste categorie hulpbronnen en middelen is *legitimiteit*. De steun van andere actoren kan de legitimiteit van bijvoorbeeld moeilijke beslissingen vergroten, denk hierbij aan steun vanuit de politiek, maar ook positieve berichtgeving door de media kan de legitimiteit van het handelen van actoren vergroten. Deze laatste categorie is minder goed meetbaar dan de andere categorieën, maar daarom niet minder belangrijk.

Bij het inventariseren van het netwerk is het van belang om de mate van wederzijdse afhankelijkheid tussen de verschillende actoren in kaart te brengen, omdat die bepalend is voor de onderlinge relaties en de interactie tussen actoren. Daarom is het van belang om te kijken naar de mate waarin een actor (in ons geval Buurtbemiddeling) een bepaald middel of hulpbron nodig heeft en in welke mate het benodigde middel ook bij andere actoren kan worden verkregen. Als er sprake is van een belangrijk middel en er geen mogelijkheid is om dat middel bij een andere actor in te winnen, dan is er dus sprake van een hoge mate van afhankelijkheid ten opzichte van de actor die het bewuste middel bezit.

	Vervangbaarheid hulpbron	
	<i>Hoog</i>	<i>Laag</i>
Importantie hulpbron		
<i>Hoog</i>	Lage afhankelijkheid	Hoge afhankelijkheid
<i>Laag</i>	Geen afhankelijkheid	Lage afhankelijkheid

Figuur 2. Typologie van afhankelijkheidsrelaties tussen actoren (Koppenjan & Klijn, 2004: 47)

Het bezitten van bepaalde middelen die andere actoren nodig hebben, geeft dus een bepaalde macht, ook wel realisatiemacht genoemd als men bereid is om deze middelen ter beschikking te stellen aan andere actoren. Een actor kan er echter ook voor kiezen om zijn middelen niet ter beschikking te stellen aan andere actoren die deze middelen nodig hebben en daardoor deze actoren te belemmeren bij het realiseren van hun doelen, dit noemen we hindermacht. Op het moment dat actoren op deze manier andere actoren belemmeren bij het realiseren van hun doelstellingen spreken we ook wel van een *go-alone-strategie* of een *conflictstrategie*. We zullen deze concepten toelichten in paragraaf 3.2.4 waar we de interactie tussen actoren in een complex horizontaal netwerk zullen trachten te duiden (Koppenjan & Klijn, 2004: 144-145).

Cruciale actoren

De relatie van een actor met andere actoren in het netwerk wordt dus bepaald door enerzijds hun percepties (die weer richting geven aan bijvoorbeeld de belangen en doelstellingen van actoren) en anderzijds hun afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van andere actoren. Zie Figuur 3 hieronder voor de opzet van zo'n gecombineerde analyse. De mate van afhankelijkheid bepaalt dus of een actor een cruciale actor is. Afhankelijk van de mate waarin de percepties overeenkomen is een actor een mogelijke bondgenoot dan wel een mogelijke bedreiging of vijand. Deze analyse is bijzonder relevant in het kader van onze onderzoeksvraag, omdat zo inzichtelijk wordt wiens percepties ertoe doen vanuit het perspectief van Buurtbemiddeling. In deze paragraaf is duidelijk geworden dat actoren in mindere of meerdere mate afhankelijk zijn van andere actoren om hun doelstellingen te kunnen realiseren. Als het zo is dat Buurtbemiddeling ook in sterke mate afhankelijk is van andere actoren dan kunnen de percepties van deze actoren doorslaggevend zijn voor het voortbestaan van Buurtbemiddeling (Koppenjan & Klijn, 2004: 145-147).

	<i>Betrokken actoren</i>		<i>Niet-betrokken actoren</i>	
	<i>Cruciale actoren</i>	<i>Niet-cruciale actoren</i>	<i>Cruciale actoren</i>	<i>Niet-cruciale actoren</i>
<i>Vergelijkbare percepties, belangen en doelen</i>	Hoogstwaarschijnlijk al betrokken actoren, potentiële bondgenoten	Hoogstwaarschijnlijk al betrokken actoren, potentiële bondgenoten	Belangrijke potentiële actoren, moeilijk te activeren	Niet-relevante actoren
<i>Tegengestelde percepties, belangen en doelen</i>	Potentiële vijanden (bijtende honden)	Potentiële criticasters (blaffende honden)	Potentiële vijanden, nog niet direct betrokken (slapende honden)	Niet-relevante actoren

Figuur 3. Afhankelijkheidsrelaties van een specifieke actor (Koppenjan & Klijn, 2004: 147)

3.2.4 Spelanalyse

In de vorige paragraaf zijn de centrale concepten van een complex horizontaal netwerk aan de orde gekomen, de bouwstenen van het netwerk zouden we kunnen zeggen. Om hun doelstellingen te bereiken gaan actoren met hun percepties vervolgens interactie aan met andere actoren als gevolg van de wederzijdse afhankelijkheid die in de vorige

paragraaf is beschreven. De dynamiek die vervolgens ontstaat, zoals in paragraaf 3.2.1 is toegelicht, voegt weer een nieuwe dimensie van complexiteit toe aan het netwerk. Dat komt door de unieke percepties die actoren inbrengen, maar heeft ook te maken met het feit dat actoren op elkáár reageren waardoor de uitkomst van de interactie nog onvoorspelbaarder wordt. In deze paragraaf zullen we een analysemodel beschrijven waarmee deze dynamiek kan worden verklaard. Ook hier is weer het uitgangspunt dat de complexiteit in het netwerk een gegeven is en eigenlijk het uitgangspunt van de analyse moet zijn. Een dergelijke analyse is nodig om onze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden omdat de interactie tussen Buurtbemiddeling en de actoren moet worden geanalyseerd teneinde iets te kunnen zeggen over de invloed van andere actoren op (het voortbestaan van) Buurtbemiddeling.

We zullen echter in het kader van dit onderzoek slechts een gedeeltelijke spelanalyse uitvoeren. Nadat we de centrale concepten van de spelanalyse hebben toegelicht, zal aan het einde van deze paragraaf deze keuze nader worden toegelicht.

Van percepties naar interactie

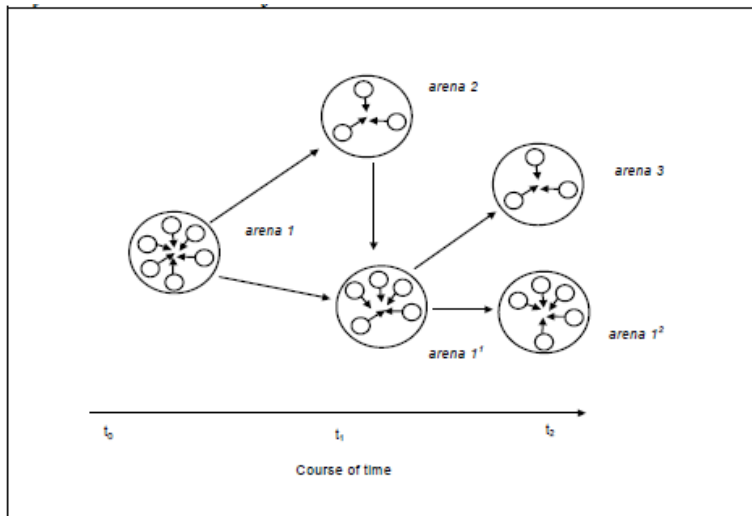
Op het moment dat actoren die betrokken zijn bij hetzelfde thema of probleem elkaar nodig hebben om hun doelstellingen te kunnen realiseren, komt in het netwerk interactie tot stand. Actoren zetten tijdens deze interactie met andere actoren hun percepties om naar doelen en strategieën. Strategieën zijn dus concreter en operationeler van aard dan percepties en kunnen worden gedefinieerd als combinaties van doelen en de middelen die actoren denken nodig te hebben om de percepties van problemen en oplossingen van andere actoren en hun strategieën te beïnvloeden. Om verschillende redenen is dit proces van strategievorming zeker niet altijd rationeel van aard, maar is er eerder sprake van een zogenaamde 'bounded rationality'. Actoren denken namelijk vanuit hun eigen doelstellingen, hebben hun subjectieve percepties, beschikken niet altijd over alle benodigde informatie en niet-rationele zaken zoals sympathie en loyaliteit voor andere actoren spelen ook een rol. Afhankelijk van hun doelstellingen en hun percepties ten aanzien van het verloop van het interactieproces,

de problematiek, mogelijke oplossingen en andere factoren, kunnen actoren verschillende soorten strategieën voeren. We spreken van een *'go-alone'-strategie* als een actor ondanks zijn afhankelijkheid van andere actoren zal proberen de vanuit zijn percepties optimale oplossing te realiseren zonder interactie met andere actoren aan te gaan. Een andere mogelijke strategie is de *conflictstrategie* die gericht is op het voorkomen of blokkeren van het realiseren van de doelstellingen van andere actoren. Actoren kiezen soms ook voor een zogenaamde *ontwijkstrategie* als men niet perse tegen een bepaalde oplossing van een andere actor is en daarom een passieve of conflictvermijdende houding aanneemt. Als een actor bewust interactie met andere actoren aangaat waarvan hij afhankelijk is om zijn doelstellingen te realiseren en zijn middelen en hulpbronnen ter beschikking stelt aan andere actoren, is er sprake van een *coöperatieve strategie*. Ten slotte kan een actor in het netwerk ook een *faciliterende strategie* verkiezen als die zich bijvoorbeeld verantwoordelijk voelt voor de uitkomst van het interactieproces en een bemiddelende rol speelt door andere actoren samen te brengen (Koppenjan & Klijn, 2004: 47-51). In het kader van onze onderzoeksvraag is het interessant om te bepalen welke strategieën actoren voeren en wat hiervoor de beweegredenen zijn. We zoeken de verklaring voor het op losse schroeven staan van het voortbestaan van Buurtbemiddeling immers in de dynamiek van het netwerk waar Buurtbemiddeling onderdeel van is. Op basis van de strategieën die actoren voeren, kunnen we namelijk iets zeggen over hun oriëntatie ten aanzien van Buurtbemiddeling aangezien deze strategieën, zoals gezegd, een operationelere vorm zijn van de percepties en doelstellingen die actoren eropna houden.

Interactie als een spel in arena's

Op basis van hun doelen en percepties ontwikkelen actoren dus strategieën die hun handelen richting geven. Actoren presenteren hun strategieën aan andere actoren in een *arena* waar ze hun *spel* spelen en beslissingen nemen. Het uitgangspunt is dat actoren elkaar nodig hebben om hun doelstellingen te kunnen realiseren. De interactie die dan ontstaat, wordt wel getypeerd als een spel omdat actoren op elkaar reageren. In

onderstaande figuur is zo'n spel weergegeven met de bijbehorende arena's weergegeven als cirkels waarbinnen de actoren zijn weergegeven als bolletjes en hun strategieën als pijlen die gezien de richting van de pijlen in de ene arena meer overeenkomen dan in de andere.

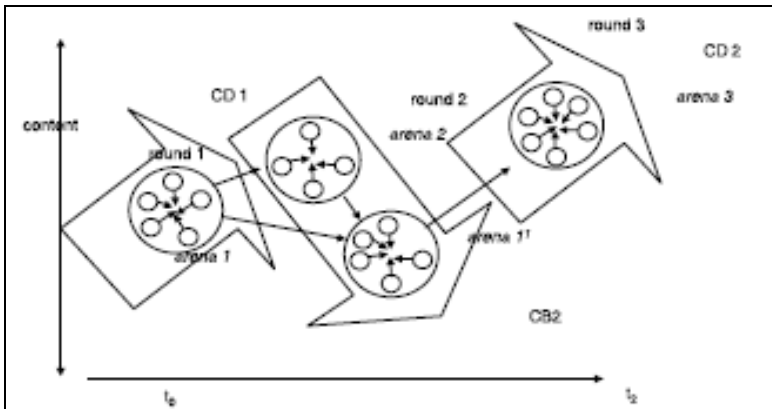


Figuur 4. Beleidsspel als een serie van beslissingen in verschillende arena's (Koppenjan & Klijn, 2004: 57)

De confrontatie van verschillende strategieën heeft een bepaald eindresultaat (hier komen we later in deze paragraaf nog uitgebreider op terug), bijvoorbeeld dat er overeenstemming wordt bereikt over een bepaalde aanpak. Maar de interactie in het spel kan ook leiden tot de aanpassing van strategieën onder invloed van de strategieën van andere actoren. Zo kan bijvoorbeeld een initieel coöperatieve strategie van een actor omslaan naar een ontwijkstrategie als andere actoren een conflictstrategie hanteren. Deze situatie zou een actor die in eerste instantie een ontwijkstrategie hanteerde, ertoe kunnen brengen om een faciliterende strategie te gaan voeren om de actoren weer nader tot elkaar te brengen.

Het verloop van het spel is dus relatief onvoorspelbaar omdat strategieën van actoren moeilijk in te schatten zijn en kunnen veranderen, maar ook doordat actoren hun eigen (mogelijk onjuiste) inschatting maken van de strategieën van andere actoren en daarop anticiperen. Een spel dat uit verschillende arena's (denk aan een overlegmoment) kan bestaan, bevindt zich echter niet in een vacuüm. Actoren kunnen tegelijkertijd in

verschillende spellen betrokken zijn en de uitkomst van het ene spel kan die van het andere spel of de strategie van een actor in dat spel beïnvloeden. Een dergelijk spel lijkt dan ook meer op een sportwedstrijd met verschillende ronden. Een ronde begint met een initiatief van een actor dat een 'trigger' is voor andere actoren om te reageren. Vervolgens ontstaat er interactie tussen de actoren en dit proces zal niet zonder problemen verlopen en tot *impasses* leiden als niet alle partijen willen investeren in het proces (stagnatie) of actoren hun (veto)macht gebruiken (blokkade). Dit kan het einde betekenen van de interactie, maar er kan ook een *doorbraak* ontstaan als partijen een bevredigende oplossing kunnen vinden. Zo'n doorbraak komt tot stand doordat actoren het gezamenlijke probleem dat op tafel ligt, herformuleren, dan wel het eens worden over te volgen oplossingsrichtingen, maar kan ook inhouden dat de groep met betrokken actoren verandert omdat actoren niet meer deel willen nemen of juist nieuwe actoren instappen. Een ronde wordt afgesloten met een zogenaamde cruciale beslissing en houdt niet zelden in dat actoren het probleem herdefiniëren en zo hun percepties veranderen naar aanleiding van de interactie met andere actoren. Zo'n cruciale beslissing luidt vervolgens weer een nieuwe ronde in waar het spel weer opnieuw begint. In figuur 5 is een voorbeeld van een spel met verschillende ronden schematisch weergegeven (Koppenjan & Klijn, 2004: 47-61).



Figuur 5. Weergave van een interactiespel met verschillende ronden (Koppenjan & Klijn, 2004: 61)

We hadden het al even kort over de uitkomsten van zo'n spel zoals hierboven is beschreven. Ondanks alle complexiteit en onvoorspelbaarheid is het wel mogelijk om deze te duiden. Zo kan er om te beginnen sprake zijn van non-besluitvorming als actoren niet uit een impasse in het spel weten te komen. Het is daarnaast ook mogelijk dat er oplossingen worden geformuleerd die maar door een deel van de betrokken actoren wordt gedeeld. Dat kan heel goed betekenen dat de tegenstanders van deze beslissing een conflictstrategie aannemen waardoor weer een nieuw spel ontstaat. Maar de uitkomst van het spel kan ook zijn dat actoren hun oplossingen coördineren en integreren. Dat kan betekenen dat er zogenaamde 'package deals' worden gesloten, wat zoveel betekent als een compromis, waardoor een actor die in moet leveren op een bepaald gebied op een ander gebied weer wordt gecompenseerd. Als het lukt om alle actoren op één lijn te krijgen, wat de ultieme uitkomst is van een spel, spreken we van 'doelvervloechting' omdat de uiteenlopende doelstellingen van actoren worden verwezenlijkt in de uitkomst van het spel. Maar behalve deze inhoudelijke uitkomsten, zal het spel ook op procesniveau impact hebben, namelijk op de relaties van de actoren onderling. Dit kan variëren van verbeterde samenwerking tot conflict tussen actoren, wat weer gevolgen kan hebben voor mogelijke toekomstige samenwerking (Koppenjan & Klijn, 2004: 61-63).

Randvoorwaarden voor succesvolle interactie

Het verloop en de uitkomst van een spel kan dus variëren als gevolg van de sterke dynamiek die een complex horizontaal netwerk typeert. De mate waarin het actoren lukt om om te gaan met de verschillende soorten onzekerheid die we hebben geschetst en succesvolle interactie te bewerkstelligen, hangt af van een aantal factoren.

Als we kijken naar de inhoudelijke (cognitieve) onzekerheid in het netwerk door de uiteenlopende referentiekaders en de mede daardoor gevormde percepties die actoren inbrengen, is er een tweetal zaken van belang. In de eerste plaats is het cruciaal dat actoren zich niet in een te vroeg stadium fixeren op (hun eigen) percepties van bijvoorbeeld het probleem en mogelijke oplossingen. Door dat te doen worden andere alternatieven namelijk te snel uitgesloten waardoor de kans op succesvolle interactie en besluitvorming kleiner wordt. Gegeven de enorme variatie in percepties is het dus zaak dat actoren reflecteren op hun eigen referentiekader en door interactie met andere actoren hun percepties meer op één lijn komen. Daarnaast is het zaak, hoe tegenstrijdig dat misschien ook klinkt, om zo veel mogelijk verschillende oplossingen te creëren en die opties open te houden zodat er niet te vroeg op één oplossing wordt gefocust. Te vroege fixatie op een bepaalde oplossing kan namelijk ook zorgen voor het vastlopen van de interactie tussen actoren.

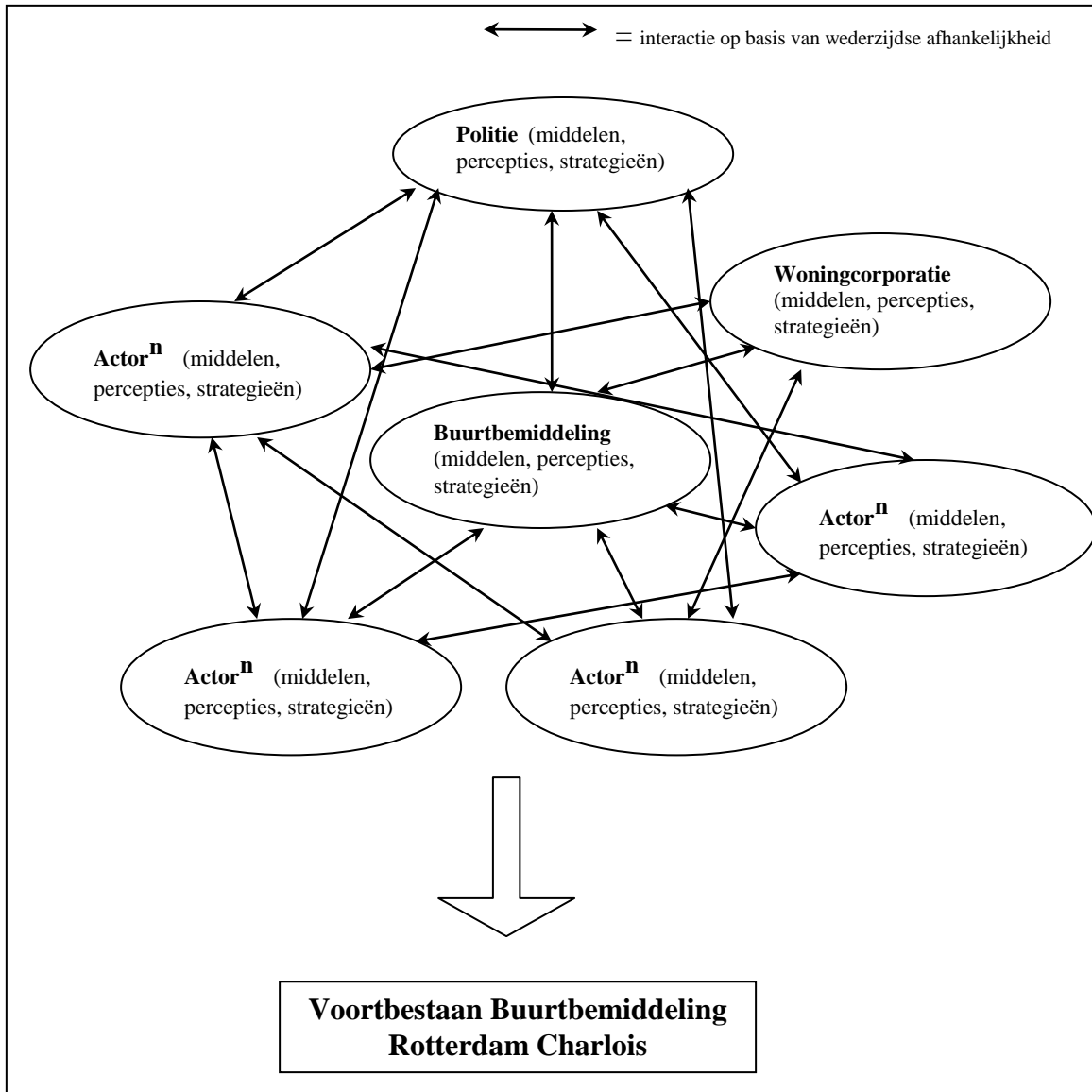
De vraag die zich vervolgens opdringt, is natuurlijk hoe gerealiseerd kan worden dat actoren de hierboven opgesomde keuzes maken die ervoor zorgen dat de onzekerheid in het netwerk tot een bepaalde hoogte wordt beheerst. Actoren zijn immers sterk gefocust op het realiseren van hun eigen doelstellingen en reageren ook nog op elkáárs strategieën. Het antwoord op deze vraag is dat het spel gemanaged of geregisseerd dient te worden om ondanks de strategische onzekerheid toch tot succesvolle interactie tussen actoren te kunnen komen. Denk hierbij aan het initiëren van nieuwe spellen of rondes in een spel, dan wel het (her)ontwerpen van de opzet van spellen of rondes, dan wel het faciliteren van de interactie tussen actoren in een spel of ronde in een spel (Koppenjan & Klijn, 2004: 160-211).

De inzet van de spelanalyse in dit onderzoek

Zoals we aan het begin van deze paragraaf al hebben aangegeven, zullen we in het kader van dit onderzoek geen volledige spelanalyse maken. De reden hiervoor is dat de spelanalyse zoals Koppenjan en Klijn (Koppenjan & Klijn, 2004) die hebben ontworpen, meer bedoeld is om een proces van besluitvorming te analyseren. Ons onderzoek richt zich echter niet zozeer op besluitvorming over een bepaald onderwerp in een bepaalde periode, maar dient inzicht te geven in de dynamiek van het netwerk waar Buurtbemiddeling onderdeel van is. We willen als het ware een foto maken van het netwerk met de betrokken actoren, hun percepties, strategieën, onderlinge afhankelijkheden enzovoort. Maar zoals in deze paragraaf duidelijk is geworden, is de interactie tussen actoren mede bepalend voor de vorming (en herdefinitie) van de percepties en strategieën die actoren voeren. Daarom zal uiteraard wel naar de interactie tussen de actoren worden gekeken en de impact van deze interactie op de percepties en strategieën die actoren voeren.

3.3 Conceptueel model

Uit het in paragraaf 3.2 beschreven analysemodel hebben we de relevante theoretische concepten geselecteerd die zijn samengebracht in onderstaand conceptueel kader. De kern van dit model is dat het voortbestaan van Buurtbemiddeling wordt bepaald door de dynamiek in het netwerk waar Buurtbemiddeling onderdeel van is. De pijlen die de actoren (waar Buurtbemiddeling er één van is) met elkaar verbinden, symboliseren de onderlinge relaties gebaseerd op wederzijdse afhankelijkheid maar ook de interactie die mede bepalend is voor de vorming van de percepties en strategieën die actoren voeren.



Figuur 6. Conceptueel model: het voortbestaan van Buurtbemiddeling als resultante van dynamiek netwerk

3.4 Operationalisering

Om in het empirische deel van ons onderzoek het conceptueel kader in te kunnen zetten om onze onderzoeksvraag te beantwoorden, is het van belang om deze concepten te vertalen naar waarneembare indicatoren. In deze paragraaf zullen we deze vertaling van theoretische concepten naar indicatoren maken en ook de informatiebronnen vermelden waar de benodigde informatie zal worden verkregen om

deze indicatoren te kunnen meten. In hoofdstuk 4 zullen de informatiebronnen en de gebruikte interviewvragen meer in detail aan bod komen.

Actoranalyse

Actoren

Een actor is een individu, organisatie(onderdeel) of samenstelling van organisaties die zich opstelt als handelende partij in het kader van het oplossen van conflicten tussen burens in Rotterdam-Charlois of dat zou kunnen zijn. Relevante aspecten van actoren in dit kader zijn de formele taak, doelstellingen en relaties die actoren hebben ten opzichte van de problematiek en andere actoren in het netwerk, waaronder Buurtbemiddeling.

Informatiebron: documenten zoals organogrammen, mission statements, beleidsplannen en interviews met actoren waaronder Buurtbemiddeling

Percepties

Hieronder worden de subjectieve opvattingen verstaan die actoren eropna houden over:

- (de ernst van) de problematiek in Charlois omtrent conflicten tussen burens
- de oorzaken van deze problematiek
- de oplossingsrichtingen die actoren zien voor deze problematiek
- de toegevoegde waarde van Buurtbemiddeling bij het bestrijden van deze problematiek
- of en zo ja welke rol er voor Buurtbemiddeling is weggelegd in de toekomst en waarom
- de rol die de actor zelf heeft in het aanpakken van deze problematiek

Informatiebron: interviews met de betreffende actoren

Spelanalyse

Wederzijdse afhankelijkheid

Om te bepalen of en zo ja in welke mate actoren in het netwerk wederzijds afhankelijk zijn van andere actoren, zal in kaart worden gebracht welke actoren over welke hulpbronnen beschikken en welke actoren in het netwerk hiervan afhankelijk zijn (en met name van wie Buurtbemiddeling afhankelijk is). De volgende hulpbronnen zullen worden geïnventariseerd in het kader van dit onderzoek, achter de betreffende hulpbron staat de informatiebron waar de benodigde informatie zal worden verkregen.

Hulpbron:

Financiële middelen

Productiemiddelen

Competentie

actoren

Kennis

Legitimiteit

Informatiebron:

officiële documenten zoals budgetrapportages

officiële documenten

officiële documenten, interviews met de betreffende

interviews met de betreffende actoren

interviews met de betreffende actoren

Strategieën en interactie

In de interactie met andere actoren zet een actor zijn percepties om naar strategieën. Onder strategieën worden de combinaties van doelen en middelen verstaan die actoren nodig denken te hebben om andere actoren te beïnvloeden. We onderscheiden de 'go-alone'-strategie, 'conflictstrategie', 'ontwijkstrategie', 'coöperatieve strategie' en de 'faciliterende strategie' zoals gedefinieerd in paragraaf 3.2.4. Deze strategieën zijn waarneembaar door gedragingen van actoren in de interactie met andere actoren.

Informatiebron: interviews met de betreffende actoren

4. Methodologische verantwoording

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen we stilstaan bij de opzet van het empirische deel van ons onderzoek waarvan de resultaten in hoofdstuk 5 zullen worden gepresenteerd. Zo zullen de onderzoeksstrategie, de geraadpleegde informatiebronnen en de gebruikte onderzoeksmethoden en –technieken worden verantwoord en zullen we de rol van het theoretisch kader bij het empirisch onderzoek uit de doeken doen.

4.2 Onderzoeksstrategie

Omdat dit onderzoek een verklaring probeert te geven voor een concreet vraagstuk in een unieke context hebben we als onderzoeksstrategie gekozen voor de zogenaamde gevalsstudie (ook wel ‘casestudy’ genoemd). Een gevalsstudie is een onderzoeksstrategie waarbij een klein aantal of zelfs maar één geval wordt onderzocht in zijn natuurlijke context. Typisch voor een gevalsstudie is dat er zoveel mogelijk (over het algemeen kwalitatieve) informatie wordt verzameld. Deze aanpak wordt ook wel de holistische aanpak genoemd en is ook toegepast bij dit onderzoek. Omdat we zoals gezegd een verklaring proberen te vinden voor een concreet vraagstuk beperkt ons onderzoek zich ook tot deze casus. De consequentie van een dermate geringe hoeveelheid cases is dat de onderzoeksresultaten niet statistisch getoetst kunnen worden. We hebben daarom een aantal maatregelen getroffen om de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek te waarborgen.

Betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek

Omdat we ons in dit onderzoek dus beperken tot één casus, worden er verschillende onderzoeksmethoden gebruikt om de benodigde informatie te verzamelen. Door het toepassen van triangulatie (het gebruik van verschillende onderzoeksmethoden) wordt getracht de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek te garanderen. De gehanteerde onderzoeksmethoden en -technieken zullen in paragraaf 4.3 worden

beschreven. Daarnaast worden binnen de enkelvoudige casus die wordt onderzocht wel meerdere subeenheden onderscheiden, namelijk de verschillende betrokken actoren met hun perspectieven op de problematiek. Het onderscheiden van deze subeenheden draagt ook bij aan het vergroten van de betrouwbaarheid van de uitkomsten van ons onderzoek (Van Thiel, 2007: 99-108).

4.3 Onderzoeksmethoden en –technieken

Binnen de gekozen onderzoeksstrategie is voor dit onderzoek gekozen voor een tweetal onderzoeksmethoden om de benodigde informatie te verzamelen.

Inhoudsanalyse

De eerste onderzoeksmethode die is toegepast is inhoudsanalyse van documenten. Er gebruik gemaakt van documenten om enerzijds achtergrondinformatie over de problematiek en Buurtbemiddeling in Rotterdam-Charlois te verzamelen die verwerkt is in hoofdstuk 2, en anderzijds voor het verzamelen van feitelijke informatie zoals formele beslissingen, financiële gegevens en formele bevoegdheden van actoren. Er is gebruik gemaakt van documenten die door Buurtbemiddeling zelf zijn geproduceerd zoals rapportages ten aanzien van het aantal afgehandelde zaken maar ook publicaties van andere organen zoals de gemeente. Voor zowel de selectie als de analyse van de documenten is het theoretisch kader leidend. Bij het uitvoeren van de actoranalyse is het voor het bepalen van afhankelijkheidsrelaties bijvoorbeeld cruciaal om de actoren te identificeren die financiële middelen bezitten en die beschikbaar stellen aan Buurtbemiddeling. Het selectie criterium in dit geval is dus dat de documenten in kwestie inzicht geven in de verdeling van budgetten (Van Thiel, 2007: 117-126).

Interview

Naast inhoudsanalyse van documenten is er gebruik gemaakt van interviews met respondenten om meer diepgaande informatie te verkrijgen maar ook vooral om subjectieve informatie zoals percepties van actoren te verzamelen. De selectie van

respondenten is gestuurd door het theoretisch kader en het criterium is dan ook dat actoren direct of indirect betrokken zijn bij het oplossen van conflicten tussen burens in Rotterdam-Charlois (dan wel dat kunnen worden). De specifieke onderzoeksmethode die we hebben gehanteerd is het semi-gestructureerde interview. Deze vorm van interview houdt in dat het gesprek met de respondenten plaatsvindt aan de hand van een zogenaamde interviewhandleiding of een aantal voorgeformuleerde vragen. Deze vragen zijn weer afgeleid van de operationalisatie van de concepten uit het theoretisch model (Van Thiel, 2007: 108-115). Dat is ook in ons onderzoek het geval zoals blijkt uit de interviewvragen die hierna zijn opgesomd die zijn afgeleid van de centrale concepten van ons theoretisch kader die zijn besproken in paragraaf 3.4.

Interviewvragen Actoranalyse

Actoren

Welke actoren zijn volgens u betrokken bij het oplossen van conflicten tussen burens in Charlois?

Welke rol spelen deze actoren?

Wat zou hun rol moeten zijn naar uw mening?

Welke actoren zijn niet of te weinig betrokken die volgens u wel betrokken zouden moeten zijn om deze problemen op te kunnen lossen?

Percepties

Hoe urgent is naar uw mening de problematiek omtrent de conflicten tussen burens in Charlois?

Wat zijn volgens u de oorzaken van deze problematiek?

Wat zijn in uw optiek wenselijke oplossingen voor deze problematiek?

Hoe zouden deze oplossingen moeten worden geïmplementeerd en door wie?

Hoe beoordeelt u het functioneren van Buurtbemiddeling op een schaal van 0 tot 10?

Waarom? Wat gaat goed/ wat kan beter?

Of en zo ja welke rol ziet u weggelegd voor Buurtbemiddeling in de toekomst? Waarom?

Wederzijdse afhankelijkheid

Welke actoren zijn belangrijke partners voor uw organisatie? Waarom?

Welke middelen (financiën, productiemiddelen, kennis, competentie, legitimiteit) bieden deze actoren uw organisatie?

Welke actoren zijn naar uw mening belangrijk voor Buurtbemiddeling? Waarom?

Interviewvragen Spelanalyse

Strategieën

Hoe zou u de opstelling van Buurtbemiddeling jegens uw organisatie typeren?

Hoe ervaart u de interactie met Buurtbemiddeling?

Hoe stellen andere actoren zich op ten opzichte van uw organisatie in het kader van het oplossen van conflicten tussen burens in Charlois? Hoe verklaart u deze opstelling?

En wat betekent deze opstelling voor (de opstelling van) uw organisatie?

Hoe denkt u dat andere actoren de opstelling van uw organisatie zullen typeren?

Waarom?

Hoe stelt actor X zich op ten opzichte van andere actoren in het kader van het oplossen van conflicten tussen burens in Charlois? Hoe verklaart u deze opstelling?

En wat betekent deze opstelling voor (de opstelling van) die andere actoren?

Interactie

Hoe vaak heeft u contact met actor X?

Op welke manier, in welke context/ overleg?

Over welke onderwerpen?

Hoe ervaart u deze interactie?

Welke actoren zijn er op dit moment niet of te weinig betrokken bij het oplossen van conflicten tussen burens in Charlois? Waarom?

Hoe zouden die actoren kunnen worden betrokken?

Wie zou dat volgens u kunnen/ moeten initiëren? Waarom?

Met wie werkt Buurtbemiddeling goed samen en met wie niet? Hoe verklaart u dit?

Welke impact heeft dit op het bestaansrecht van Buurtbemiddeling naar uw mening?

5. Analyse

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de opbrengsten van het empirisch onderzoek worden beschreven, geïnterpreteerd en geanalyseerd. We zullen conform het theoretisch kader eerst het netwerk in kaart brengen door de opbrengsten van de actoranalyse te beschrijven in paragraaf 5.2. Hier zullen ook de afhankelijkheidsrelaties van Buurtbemiddeling met andere actoren in het netwerk worden beschreven. Ook zullen de factoren (externe ontwikkelingen die niet toe te schrijven zijn aan een specifieke actor in het netwerk) worden benoemd die van invloed zijn op de dynamiek in het netwerk en (het voortbestaan van) Buurtbemiddeling. Daarna zullen we in paragraaf 5.3 ingaan op de interactie in het netwerk waar Buurtbemiddeling onderdeel van is. We zullen vervolgens de informatie ten aanzien van de interactie tussen de actoren (die is verzameld in de interviews met actoren) interpreteren met behulp van de theoretische concepten die in hoofdstuk 3 aan bod zijn gekomen om in hoofdstuk 6 een antwoord te kunnen geven op onze onderzoeksvraag. Ook zal mede op basis van deze exercitie een inventarisatie worden gedaan van de voor Buurtbemiddeling cruciale actoren in het netwerk.

5.2 Actoranalyse

5.2.1 Afhankelijkheidsrelaties Buurtbemiddeling

Zoals in hoofdstuk 3 duidelijk is geworden bij de beschrijving van het theoretisch kader, is de basis van het netwerkperspectief de wederzijdse afhankelijkheid tussen de verschillende actoren. Zoals blijkt uit ons conceptueel model in paragraaf 3.3, is in onze analyse Buurtbemiddeling de centrale actor en start de verkenning van het netwerk dan ook bij Buurtbemiddeling. We zullen daarom in deze paragraaf stilstaan bij de relaties van Buurtbemiddeling met andere actoren in het netwerk als gevolg van de middelen die Buurtbemiddeling nodig heeft om succesvol te kunnen opereren. In paragraaf 5.2.2

zullen we op basis van deze afhankelijkheidsrelaties de actoren vermelden die cruciaal zijn voor (het voortbestaan van) Buurtbemiddeling. We zullen ook de actoren benoemen die in potentie cruciaal kunnen zijn voor Buurtbemiddeling in de toekomst, of dat al zijn, maar nog niet als zodanig onderkend zijn door Buurtbemiddeling.

Formele afspraken Buurtbemiddeling met opdrachtgevers

Buurtbemiddeling in Rotterdam-Charlois is een project dat periodiek wordt aanbesteed en wordt gefinancierd door de deelgemeente Charlois en een aantal woningcorporaties. De afspraken die worden gemaakt, zijn vastgelegd in een zogenaamd Uitvoeringsconvenant voor een periode van 2 jaar. De doelstellingen van het project Buurtbemiddeling Charlois die zijn geformuleerd in het Uitvoeringsconvenant 2011 zijn als volgt:

- het oplossen van conflicten en klachten
- het trainen van buurtbewoners tot bemiddelaar
- het bevorderen van een goed leefklimaat in de deelgemeente
- het ondersteunen van wijkactiviteiten, brede schoolactiviteiten
- soepele samenwerking met ketenpartners

De outputafspraken waar AMC zich aan heeft gecommitteerd voor 2011 (en indien succesvol ook 2012) zijn het opleiden van 25 vrijwilligers per jaar en het aannemen van 300 meldingen per jaar (voor Buurtbemiddeling en Jongerenbuurtbemiddeling samen). (Voor elke 5 meldingen die Buurtbemiddeling meer afhandelt dan de afgesproken 300 wordt een meerbedrag in rekening gebracht bij de opdrachtgevers.)

Van de meldingen dient 75% succesvol te worden afgesloten waarvoor de maatstaf van het CCV wordt gebruikt. Daarnaast zijn er afspraken over de afhandeling van meldingen, te weten dat er binnen 3 werkdagen contact wordt gezocht met de eerste partij in het conflict (de klager), binnen 5 werkdagen de melding is geregistreerd en online inzichtelijk is voor de opdrachtgever in kwestie en binnen 7 werkdagen contact is gezocht met de tweede partij die betrokken is bij het conflict. Daarnaast is er nog een

aantal overleggen afgesproken waar Buurtbemiddeling bij aanschuift en tussentijdse rapportagemomenten van de resultaten richting de opdrachtgevers (AMC, 2011a).

Tijdens de uitvoering van dit onderzoek lopen de onderhandelingen over het convenant voor de periode 2011-2012, een bijzonder interessant moment om de doelstellingen, percepties, interactie en dergelijke van actoren in het netwerk te inventariseren, waarover meer in paragraaf 5.3.

Afhankelijkheidsrelaties Buurtbemiddeling als gevolg van benodigde middelen

Om de afgesproken doelstellingen te realiseren is Buurtbemiddeling op verschillende manieren afhankelijk van andere actoren in het netwerk. We zullen hier de verschillende afhankelijkheidsrelaties beschrijven die Buurtbemiddeling heeft als gevolg van de middelen die Buurtbemiddeling nodig heeft om succesvol te kunnen opereren.

- Financiële middelen

Buurtbemiddeling is als organisatie volledig afhankelijk van externe financiering, aangezien men geen baten genereert en er sprake is van periodieke aanbesteding aan een commerciële partij, in het geval van deelgemeente Charlois aan Aligment in Mental Coaching. De financiering van Buurtbemiddeling wordt in deelgemeente Charlois verzorgd door de **beleidsafdeling van de deelgemeente Charlois** en een aantal woningcorporaties, te weten **Woonstad Rotterdam, Vestia Feijenoord, Com.wonen** en **Woonbron**. De deelgemeente financiert ongeveer 1/3 deel van het budget van het project Buurtbemiddeling en het volledige budget van het project Jongerenbuurtbemiddeling. De hoogte van de bijdrage van de betrokken woningcorporaties aan het project Buurtbemiddeling wordt bepaald na rato het woningbezit in de deelgemeente. Com.wonen is echter een uitzondering op deze regel omdat deze woningcorporatie bijna geen woningen bezit in Charlois, maar toch participeert in Buurtbemiddeling. Com.wonen is namelijk de zogenaamde 'adoptiecorporatie' voor de wijk Carnisse, een initiatief dat inhoudt dat men op verzoek van de gemeente Rotterdam een bijdrage levert aan de ontwikkeling van de wijk. In de

betreffende wijk is namelijk bijna geen sprake van woningbezit door corporaties, maar zijn er wel problemen als gevolg van de kwaliteit van de woningen aldaar. Com.wonen faciliteert in Carnisse bijvoorbeeld het opstarten van Verenigingen van Eigenaren met onder andere als doel het woningonderhoud te bevorderen.

Als we kijken naar de hoogte van de bijdrage van de individuele partijen aan het project Buurtbemiddeling, dan dragen de deelgemeente en Woonstad Rotterdam relatief gezien het grootste deel bij. We moeten hier echter nog wel aan toevoegen dat de deelgemeente ook de huisvesting van Buurtbemiddeling betaalt, wat de deelgemeente dus de partij maakt die verantwoordelijk is voor verreweg de meeste financiële middelen.

- Meldingen

Daarnaast is Buurtbemiddeling afhankelijk van andere organisaties wat betreft de doorverwijzing van meldingen van conflicten tussen burens waar de bemiddelaars vervolgens in gaan bemiddelen, want zonder meldingen immers geen bemiddelingen. De cijfers van 2010 laten zien dat ongeveer de helft van de omstreeks 300 behandelde meldingen direct bij Buurtbemiddeling is binnengekomen en niet is doorverwezen door een organisatie (AMC, 2011b). De verklaring hiervoor is deels dat steeds meer burgers Buurtbemiddeling weten te vinden en zelf binnenlopen. Dit kan echter ook betekenen dat men door een andere organisatie (woningcorporatie, huurbaas enz) is geattendeerd op Buurtbemiddeling. De doorverwijzing van de andere helft van de meldingen is ongeveer gelijkmatig verdeeld over de **politie, Woonstad Rotterdam** en de **Afdeling Overlast van de deelgemeente**. De handvol resterende zaken is afkomstig van de **andere betrokken woningcorporaties**.

Maar de vraag is hoeveel meldingen er in potentie zijn en hoeveel daarvan ook daadwerkelijk worden doorverwezen naar Buurtbemiddeling. Uit de interviews met de verschillende actoren blijkt dat van de betalende partijen Woonstad Rotterdam, Vestia Feijenoord en de afdeling Overlast van de deelgemeente (Afdeling Overlast, 2011) meer meldingen zouden kunnen doorverwijzen naar Buurtbemiddeling. Maar vooral de politie

en dan met name de teams in de wijken Pendrecht, Zuidwijk, Wielewaal en Heijplaat kunnen veel meer doorverwijzen dan men doet. Het (potentiële) volume is een veelvoud van het totaal aantal zaken dat Buurtbemiddeling nu per jaar afhandelt. Dit heeft alles te maken met de percepties die deze actoren eropna houden. We zullen in paragraaf 5.2.4 uitgebreid stilstaan bij deze percepties.

Verder zijn er **bewonersorganisaties** en (veelal slapende) **VvE's** (Verenigingen van Eigenaren) aanwezig in de deelgemeente die het potentieel hebben om actoren te worden die meldingen doorverwijzen naar Buurtbemiddeling, waar op dit moment nog praktisch geen sprake van is. Met name in de wijken Tarwewijk, Carnisse en Oud-Charlois is dit bijzonder actueel omdat daar verreweg het grootste deel van de woningen in bezit is van eigenaar-bewoners en particuliere verhuurders, waardoor de rol van de woningcorporaties in het doorverwijzen van meldingen naar Buurtbemiddeling beperkt is. Het woningbezit is sowieso een bijzonder relevante factor in het kader van het voortbestaan van Buurtbemiddeling. We zullen de impact van deze factor op de dynamiek in het netwerk dan ook uitgebreid aan de orde stellen in paragraaf 5.2.3.

Ten slotte heeft in 2009 de woningcorporatie **Vestia Rotterdam Zuid** de samenwerking met Buurtbemiddeling Charlois beëindigd. (De achtergrond van deze beslissing zal in paragraaf 5.2.4 worden toegelicht.) Deze woningcorporatie bezit bijna alle woningen in de na-oorlogse wijk Zuidwijk en heeft in het jaar 2008 nog meer dan 30 meldingen doorverwezen naar Buurtbemiddeling, dat is ruim 10%(!) van het totale volume dat Buurtbemiddeling op dit moment per jaar aan meldingen verwerkt.

- Ondersteunende expertise

Zoals onder andere blijkt uit de casus die in paragraaf 2.4 is opgetekend, is Buurtbemiddeling voor het afhandelen van meldingen vaak aangewezen op andere partijen. Zo is het **Lokaal Zorgnetwerk** (LZN) een belangrijke partner omdat Buurtbemiddeling regelmatig ondersteuning vanuit de gezondheidszorg nodig heeft om een situatie op te kunnen lossen als er bijvoorbeeld sprake is van overlast als gevolg van

verwaarlozing door psychische problemen bij een bewoner. Vanuit het LZN (gefaciliteerd door de GGD) wordt in zo'n geval de zorgbehoefte beoordeeld en passende hulp van één van de aangesloten zorginstellingen ingezet.

- Contacten in het netwerk

Maar ook organisaties die actief zijn in het opbouwwerk op straat zoals **Thuis op Straat (TOS)**, **RADAR** en **stichting Charlois Welzijn** zijn belangrijke partners. Zij kennen namelijk de wijken waar ze actief zijn en de inwoners door en door, waardoor ze voor Buurtbemiddeling belangrijk kunnen zijn om bijvoorbeeld jongeren te bereiken die betrokken zijn bij overlastsituaties of ze te rekruteren als jongerenbuurtbemiddelaar.

Een actor met een bijzondere rol in het verbeteren van de veiligheid in de meest onveilige wijken van de deelgemeente is de **Stadsmarinier**: Michiel van der Pols. De Stadsmarinier heeft een speciaal mandaat, want hij rapporteert direct aan de burgemeester en heeft dan ook verstrekkende bevoegdheden. Maar belangrijker in het kader van ons onderzoek is dat de Stadsmarinier (mede door zijn bevoegdheden) onder andere via de Werkgroep Veilig korte lijntjes heeft met de politie, de woningcorporaties en de Afdeling Overlast van de deelgemeente die (potentiële) doorverwijzers van overlastmeldingen zijn voor Buurtbemiddeling. De samenwerking met Buurtbemiddeling is op dit moment nog onvoldoende wat de Stadsmarinier betreft, wat hem een belangrijke potentiële actor maakt voor Buurtbemiddeling vanwege zijn netwerk bij andere actoren.

- Steun

De laatste hulpbron die Buurtbemiddeling nodig heeft om succesvol te kunnen opereren cq aan de verwachtingen van de opdrachtgevers te kunnen voldoen, is 'steun'. Daarmee bedoelen we de informele en formele steun of positieve betrokkenheid van actoren die van invloed is op het handelen van andere actoren die beschikken over hulpbronnen die Buurtbemiddeling nodig heeft om succesvol te kunnen opereren.

In de eerste plaats is voor **alle partijen die Buurtbemiddeling mede financieren** (en niet in de laatste plaats voor de partij die het grootste deel bijdraagt: de deelgemeente) de steun van de andere betalende partijen voor Buurtbemiddeling (Woonstad Rotterdam, Vestia Feijenoord, Com.wonen en Woonbron) van doorslaggevende invloed bij de beslissing om het project te blijven financieren. Dus naast het bedrag dat iedere actor individueel inbrengt in het budget, is voor Buurtbemiddeling ook de steun van deze actoren van doorslaggevend belang omdat deze doorslaggevend is voor het al dan niet doorgaan van alle andere actoren die het project mede financieren.

Daarnaast is in mindere mate de steun van **de wijkcoördinatoren van de deelgemeente** van belang omdat de input van de wijkcoördinatoren (naast de periodieke rapportages vanuit Buurtbemiddeling) beeldbepalend zijn voor de accountmanager Buurtbemiddeling binnen de afdeling Cultuur en Participatie van de deelgemeente die de besluitvorming voorbereidt voor de verantwoordelijke bestuurder ten aanzien van de financiering van Buurtbemiddeling. De interactie tussen de wijkcoördinatoren en de afdeling Cultuur en Participatie, maar ook die met andere actoren binnen de deelgemeente zal in paragraaf 5.3 uitgebreider aan bod komen.

Ten slotte is er in de naoorlogse wijk Zuidwijk sprake van een nauwe samenwerking tussen de woningcorporatie **Vestia Rotterdam Zuid** en de politie aldaar en dat betekent dat de steun van deze woningcorporatie voor Buurtbemiddeling een positief effect zou hebben op de (toekomstige) samenwerking met de politie die zoals gezegd het potentieel heeft om veel (meer) meldingen door te verwijzen naar Buurtbemiddeling. Daarnaast is Vestia Feijenoord op dit moment (nog) wel een samenwerkingspartner van Buurtbemiddeling en zal de steun van Vestia Rotterdam Zuid de kans op financiering door Vestia Feijenoord in de toekomst alleen maar vergroten.

Tenslotte is in bovenstaand overzicht met afhankelijkheidsrelaties het werven van vrijwilligers niet gememoreerd. En dat is met reden want AMC heeft tot nu toe namelijk altijd zelfstandig, zonder hulp van andere actoren, het benodigde aantal vrijwilligers voor Buurtbemiddeling Charlois weten te werven.

5.2.3 Factoren

De dynamiek in het netwerk wordt niet alleen bepaald door de interactie van de actoren, maar ook door externe factoren die het gedrag van de actoren beïnvloeden. Ook in onze casus is er naast de interactie tussen de verschillende betrokken actoren ook sprake van een aantal (externe) factoren die van invloed zijn op de dynamiek in het netwerk. We zullen deze factoren en de impact ervan op de dynamiek in het netwerk kort toelichten.

- Verslechterde economische omstandigheden

Alle actoren die bijdragen aan het budget van Buurtbemiddeling benadrukken het belang van co-financiering van het project en dat is nu een belangrijker punt dan ooit. Dat heeft alles te maken met de gevolgen van de kredietcrisis waardoor bij de deelgemeente flink moet worden bezuinigd, maar ook bij de woningcorporaties kritischer naar de uitgaven wordt gekeken. Hierdoor zien deze actoren de steun van andere actoren voor Buurtbemiddeling als cruciaal om intern de eigen bijdrage aan het project te kunnen 'verkopen'.

Verder heeft het huidige economische klimaat ook tot gevolg dat het bijzonder lastig is om andere partijen te vinden die bereid zijn om een financiële bijdrage te leveren aan het project. In andere deelgemeenten zoals Spangen werd in het verleden bijvoorbeeld ook door de politie ter plaatse een bijdrage geleverd aan de financiering van Buurtbemiddeling (Van Thiel, 2002: 9). Dat is door de huidige bezuinigingen die ook de politie raken op dit moment geen optie in Charlois en Buurtbemiddeling is dan ook aangewezen op de actoren die op dit moment het project financieren.

- Woningbezit in Charlois

Zoals al kort is aangestipt in hoofdstuk 2 bij de introductie van de deelgemeente Charlois, zijn er grote verschillen tussen de verschillende wijken als het gaat om het woningbezit. Grofweg kunnen we zeggen dat in de na-oorlogse wijken het overgrote deel van de woningen in handen is van woningcorporaties. Met name in de (volgens de

Veiligheidsindex meest onveilige) wijken Tarwewijk, Carnisse en Oud-Charlois is dat echter maar een bijzonder klein deel (Deelgemeente Charlois, 2010). Dat heeft op verschillende manieren impact op Buurtbemiddeling. Om te beginnen is de rol van de woningcorporaties bij het doorverwijzen van meldingen naar Buurtbemiddeling beperkt omdat voor de meeste bewoners geldt dat men geen relatie heeft met een woningcorporatie. Omdat de particuliere verhuurders en eigen woning-bezitters zich maar in zeer beperkte mate hebben georganiseerd in VvE's (Verenigingen van Eigenaren) of bewonersorganisaties, komt het zwaartepunt wat betreft het aannemen en doorverwijzen van meldingen naar Buurtbemiddeling, vooral bij de politie te liggen. Daarnaast is het zo dat het merendeel van de particuliere verhuurders in de vooroorlogse wijken onvoldoende onderhoud pleegt aan de woningen die al relatief oud en daardoor gehorig zijn. Dit is één van de oorzaken van de relatief grote geluidsoverlast in dit gebied, wat in meer dan 60% van de bemiddelingen die Buurtbemiddeling uitvoert de aanleiding is tot een conflict tussen burens.

Een derde effect van het woningbezit in Charlois dat relevant is voor Buurtbemiddeling is de rol van Com.wonen in de wijk Carnisse. Zoals gezegd, is deze woningcorporatie gevraagd in deze wijk een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van het gebied omdat het overgrote deel van de woningen in particuliere handen is. In dat kader is Com.wonen ook medefinancier van Buurtbemiddeling. Deze tijdelijke bemoeienis van Com.wonen met Carnisse zal echter in 2012 stoppen, wat in principe betekent dat dan ook de (financiële) steun voor Buurtbemiddeling in Charlois zal ophouden. De fusie van Com.wonen met de woningcorporatie PWS die in mei 2011 werd aangekondigd, biedt wellicht kansen voor Buurtbemiddeling omdat PWS wél een substantieel aantal woningen bezit in Charlois. Het is echter niet mogelijk om daar op dit moment iets over te zeggen.

- Toestroom 'MOE-landers'

Als gevolg van de toetreding van Midden- en Oost-Europese landen (zoals bijvoorbeeld Polen) tot de Europese Unie en het vrije verkeer van personen binnen de Unie, krijgt

ook Rotterdam te maken met (tijdelijke) arbeidsimmigranten uit die regio. Vanwege de relatief goedkope woningvoorraad in met name de vooroorlogse wijken in Charlois zijn veel zogenaamde MOE-landers neergestreken in deze deelgemeente. Al dan niet gefaciliteerd door de werkgever waarvoor deze mensen tegen een vaak bijzonder laag loon werken, leeft men veelal met veel personen op een kleine oppervlakte (zie de casus in paragraaf 2.4). Geluidsoverlast en andere vormen van overlast, vaak als gevolg van overmatig alcoholgebruik bij deze bevolkingsgroep, zorgen ervoor dat (in de ogen van alle betrokken actoren) Buurtbemiddeling eerder meer dan minder werk zal hebben in de toekomst.

5.2.4 Percepties en strategieën

Zoals beschreven in ons theoretisch kader, wordt de dynamiek in het netwerk door verschillende zaken bepaald waarvan één van de belangrijkste de percepties van de actoren is. Die zijn namelijk mede bepalend voor de strategieën die actoren hanteren die richting geven aan het gedrag van actoren in de interactie met andere actoren in het netwerk. We zullen in deze paragraaf de percepties en de strategieën van de belangrijkste actoren beschrijven.

Een verdeelde deelgemeente

Zoals beschreven in paragraaf 5.2.2 is de deelgemeente een cruciale actor voor Buurtbemiddeling. Maar eigenlijk kunnen we niet spreken over *de* deelgemeente als enkelvoudige actor want de verschillende geledingen van de deelgemeente waarmee Buurtbemiddeling te maken heeft en/of die betrokken zijn bij de aanpak van woonoverlast, hebben verschillende percepties en strategieën. We zullen daarom kort stilstaan bij de percepties en strategieën van de verschillende sub-actoren binnen de deelgemeente.

Om te beginnen is er de **beleidsafdeling van de deelgemeente** waar de aansturing van het project Buurtbemiddeling is belegd bij de ambtenaar met de portefeuille Cultuur en Participatie die de besluitvorming voorbereidt voor de politiek verantwoordelijke in het

dagelijks bestuur van de deelgemeente. De verantwoordelijke ambtenaar is positief over de bijdrage van Buurtbemiddeling. Vooral de meerwaarde van het project vanuit het oogpunt van het bewonersparticipatie wordt benadrukt als oplossing voor de toenemende kloof tussen de oudere autochtone en jongere allochtone generaties in de deelgemeente die wordt gezien als een belangrijke oorzaak van de overlastproblematiek in de deelgemeente. (Dat de nadruk sterk ligt op deze aspecten, is niet toevallig gezien de portefeuille waar Buurtbemiddeling onderdeel van is.) Het functioneren van Buurtbemiddeling wordt als positief beoordeeld op basis van de goede werkrelatie met en communicatie door de coördinator Buurtbemiddeling en het feit dat de wijkcoördinatoren geen negatieve input hebben geleverd ten aanzien van het project. De beleidsafdeling van de deelgemeente staat dan ook positief tegenover het continueren van de financiering van het project op voorwaarde dat de andere actoren die op dit moment het project mede financieren, blijven participeren. We kunnen dus concluderen dat deze actor een *coöperatieve strategie* hanteert ten aanzien van Buurtbemiddeling.

Zoals gezegd, wordt het beeld van de verantwoordelijke ambtenaar ten aanzien van Buurtbemiddeling mede bepaald door de input van de **wijkcoördinatoren** van de deelgemeente die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het uitvoeringsprogramma dat voortvloeit uit de wijkvisie die is geformuleerd voor hun wijk. De samenwerking met Buurtbemiddeling wordt door de wijkcoördinatoren als erg prettig ervaren. Dit is met name gebaseerd op recente ervaringen bij de wijkgerichte aanpak van woonoverlast in de wijk Carnisse, waar Buurtbemiddeling actief bemiddelaars is gaan werven. Het doel hiervan is om een olievlekeffect te creëren vanuit de gedachte dat het opleiden van de veroorzakers van conflicten tot bemiddelaar een preventief effect heeft. Men kan echter weinig zeggen over de feitelijke effectiviteit van de bemiddelingen door Buurtbemiddeling. Eventuele kritiepunten ten aanzien van het functioneren van Buurtbemiddeling worden op een collegiale wijze geadresseerd bij AMC. De conclusie is dus gerechtvaardigd dat de wijkcoördinatoren een *coöperatieve strategie* hanteren ten aanzien van Buurtbemiddeling.

De laatste actor binnen de deelgemeente is de **Afdeling Overlast** die verantwoordelijk is voor het oplossen van woonoverlast in de meest brede zin van het woord, onder andere door de inzet van zogenaamde interventieteams in samenwerking met de politie en de woningcorporaties, conform de afspraken die zijn gemaakt in het kader van de Aanpak Woonoverlast Rotterdam (Gemeente Rotterdam, 2009). Deze afdeling fungeert ook als meldpunt voor bewoners die woonoverlast ervaren en kan afhankelijk van de aard van de melding ook doorverwijzen naar andere instanties zoals Buurtbemiddeling. Men is van mening dat Buurtbemiddeling van toegevoegde waarde kan zijn, gezien de grote hoeveelheid meldingen van geluids- en woonoverlast waar eigenlijk geen repressieve oplossing voor is. Men verwijst op dit moment echter maar een summier aantal (en alleen de meest laagdrempelige) meldingen door naar Buurtbemiddeling. Er leven namelijk twijfels over het niveau van de vrijwilligers die de bemiddelingen doen en men ziet meer heil in professionele mediation waarvan ook recent gebruik is gemaakt. Verder worden door deze actor de criteria (al dan niet correct geïnterpreteerd) waaraan een melding moet voldoen (bijvoorbeeld dat beide partijen moeten openstaan voor bemiddeling en er geen ernstige problematiek aan de orde mag zijn zoals geweld) alvorens die aan Buurtbemiddeling mag worden doorverwezen, als te strak en rigide ervaren. Daarnaast wordt de terugkoppeling vanuit Buurtbemiddeling over de voortgang van een melding als onvoldoende bestempeld en de conclusie is dan ook dat men prima zónder Buurtbemiddeling (in de huidige vorm) zou kunnen. Gezien de percepties die de Afdeling Overlast heeft ten aanzien van Buurtbemiddeling, het minimale aantal zaken dat men doorverwijst en omdat men geen confrontatie aangaat met Buurtbemiddeling of andere actoren (zie ook paragraaf 5.3.2) kunnen we stellen dat men een *ontwijkstrategie* hanteert.

Divergerende percepties op beleids- en uitvoeringsniveau

Als we kijken naar de percepties die leven bij de cruciale actoren **Vestia Feijenoord** en **Woonstad Rotterdam**, dan valt op dat net als bij de deelgemeente de percepties op uitvoeringsniveau sterk verschillen van de percepties op beleidsniveau.

Bij Vestia Feijenoord is men op beleidsniveau ontevreden over het functioneren van Buurtbemiddeling omdat men eind 2009 een aantal meldingen heeft doorgezet, maar sindsdien niets meer heeft vernomen. Men heeft daarom sindsdien geen contact meer gehad met Buurtbemiddeling en men was dan ook onaangenaam verrast toen AMC zonder vooroverleg het uitvoeringsconvenant Buurtbemiddeling voor 2011 ter ondertekening toestuurde. In principe wil men nog wel meedoen met de financiering voor het jaar 2011, maar op voorwaarde dat er dit jaar wel een werkrelatie met Buurtbemiddeling wordt opgebouwd. Men wil verder ook resultaten zien van Buurtbemiddeling voor het geld dat Vestia Feijenoord investeert in het project, anders zal de financiering van het project daarna worden beëindigd. Men ziet overigens wel een rol weggelegd voor een instrument als Buurtbemiddeling ondanks dat Vestia Feijenoord relatief weinig woningen bezit in Charlois. De positieve ervaringen met Buurtbemiddeling in de deelgemeente Feijenoord dragen hier zeker aan bij. De strategie die Vestia Feijenoord hanteert ten aanzien van Buurtbemiddeling is het best te typeren als een *ontwijkstrategie* maar op korte termijn een *conflictstrategie* kan worden als de samenwerking met Buurtbemiddeling blijft zoals die nu is.

De percepties op uitvoeringsniveau bij de wijkbeheerder zijn positiever als het gaat om het functioneren van Buurtbemiddeling, maar de verwachtingen ten aanzien van bijvoorbeeld de communicatie over de voortgang van meldingen vanuit Buurtbemiddeling zijn hier ook beduidend lager. De wijkbeheerder onderkent namelijk de complexiteit van conflicten omtrent overlast en de doorlooptijd die een bemiddeling als gevolg van die complexiteit kan hebben en geeft Buurtbemiddeling dan ook alle tijd om een melding op te pakken. Hij heeft echter wel een ondergrens in gedachten wat betreft het minimale aantal zaken waarin Buurtbemiddeling in 2011 een bijdrage moet hebben geleverd en zal hier kritisch op toezien. Mocht deze ondergrens niet worden gerealiseerd door Buurtbemiddeling dan zal de steun voor het project van deze actor aanzienlijk afnemen en is een kritisch signaal naar de bestuurders binnen de woningcorporatie niet uitgesloten. De strategie die men op uitvoeringsniveau hanteert ten aanzien van Buurtbemiddeling is dus een *coöperatieve strategie*. In de toekomst bestaat

echte de mogelijkheid dat dit een *ontwijkstrategie* wordt als door Buurtbemiddeling niet aan de verwachtingen wordt voldaan.

Bij Woonstad Rotterdam is de situatie wat betreft de percepties van de actoren op beleids- en uitvoeringsniveau juist precies andersom. Hier is men op beleidsniveau overtuigd van de meerwaarde van Buurtbemiddeling met name om 'empowerment' van de wijken te realiseren hoewel men weinig kan zeggen over de feitelijke effectiviteit van het instrument. Net als bij de deelgemeente zien we dat men op beleidsniveau de veronderstelde meerwaarde van het opleiden van bemiddelaars voor de ontwikkeling van de wijk, belangrijker vindt dan de mate waarin Buurtbemiddeling een oplossing is voor conflicten tussen burens. De financiële bijdrage die wordt geleverd aan het project wordt ook als relatief klein gezien, wat ook mede bepalend is voor de mate waarin er resultaten worden verwacht. Op beleidsniveau staat het continueren van de financiële bijdrage aan het project dan ook niet ter discussie. De strategie van deze actor is dus duidelijk een *coöperatieve strategie*.

Op uitvoeringsniveau zien we dat woonconsulenten (de medewerkers die direct klantcontact hebben) ontevreden zijn over de doorlooptijd van een bemiddeling en de communicatie van Buurtbemiddeling over status van meldingen die zijn doorverwezen. Men vindt bijvoorbeeld de opzet van de Excelrapportage van Buurtbemiddeling die online kan worden ingezien, onhandig en wil liever per e-mail een update over de voortgang van een melding. Maar nog belangrijker: dat afspraken worden nagekomen zodat bewoners niet meerdere keren met dezelfde klacht aankloppen bij de woningcorporatie. Dit is ook de reden dat men veel minder meldingen doorverwijst naar Buurtbemiddeling dan in potentie mogelijk zou zijn. Overigens ziet men ook ruimte voor verbetering wat betreft de verwachtingen die vanuit de woningcorporatie bij bewoners worden gewekt wat betreft de (mogelijke) rol van Buurtbemiddeling. Op dit moment zijn bewoners passief en verwachten dat de corporatie en/of Buurtbemiddeling het probleem oplossen, maar de corporatie zou volgens de woonconsulenten de bewoners juist meer op hun verantwoordelijkheid moeten wijzen bij de oplossing van het conflict waar zij zelf (mede)eigenaar van zijn. Gezien de tendens dat er bewust minder

meldingen worden doorverwezen naar Buurtbemiddeling als gevolg van de percepties die men heeft, is de strategie van deze actor het best te omschrijven als een *ontwikkstrategie* die neigt naar een *conflictstrategie*.

Het argument dat Buurtbemiddeling een meerwaarde heeft voor de ontwikkeling van de samenleving omdat individuele bemiddelaars vaardigheden krijgen aangereikt, zien we ook terug bij **Com.wonen**. Deze woningcorporatie neemt jaarlijks een fors deel van het budget van Buurtbemiddeling op zich, gezien het minimale aantal woningen dat men bezit in Charlois en zal dit ook in 2011 blijven doen. De tijdelijke aard van het project in de wijk Carnisse en het gegeven dat men verder praktisch geen woningen bezit in de deelgemeente, zullen er zoals het er nu naar uitziet echter voor zorgen dat de financiële ondersteuning voor Buurtbemiddeling vanaf 2012 zal stoppen. Aangezien men op dit moment de financiële bijdrage aan het project als vanzelfsprekend ziet is er op dit moment dus sprake van een *coöperatieve strategie* bij Com.wonen ten aanzien van Buurtbemiddeling. Maar gezien de eindigheid van het project in Carnisse zal dat, zoals het er nu naar uitziet, op de langere termijn een *ontwikkstrategie* worden omdat dan de financiële bijdrage aan het project zal worden beëindigd.

Vijanden uit het zuiden

Als we kijken naar de na-oorlogse zuidelijk gelegen wijken van de deelgemeente, dan zien we dat bij een aantal voor Buurtbemiddeling belangrijke actoren weinig steun is voor (de aanpak van) Buurtbemiddeling Charlois. Om te beginnen zijn in de wijk Zuidwijk bijna 80% en een klein deel van de woningen in de wijk Pendrecht (Woonstad Rotterdam et al, 2009: 35) in bezit van de woningcorporatie **Vestia Rotterdam Zuid** (Deelgemeente Charlois, 2010: 73). Daar is men sinds 2009 gestopt met de samenwerking met Buurtbemiddeling Charlois. De achtergrond van deze beslissing is dat er destijds sprake was van een wachtlijst bij Buurtbemiddeling, vanwege privacy van de betrokkenen geen inhoudelijke terugkoppeling ten aanzien van een melding werd gegeven aan Vestia, en men vond dat de kosten per door Buurtbemiddeling afgehandelde melding omgerekend veel te hoog waren. Men ziet zichzelf als een

corporatie met een wat zakelijkere instelling vergeleken met de deelgemeente en de andere woningcorporaties die het project op dat moment financierden en het maatschappelijke belang van het project cruciaal achtten. Overigens speelde ook bij deze actor de twijfel mee over de mogelijkheden van vrijwilligers om zonder dwangmiddelen een conflict op te kunnen lossen. Aangezien Vestia Rotterdam Zuid dus de financiële bijdrage aan het project heeft beëindigd en ook geen meldingen meer doorverwijst naar Buurtbemiddeling is de conclusie op zijn plaats dat deze actor een *conflictstrategie* hanteert wat betreft Buurtbemiddeling.

De beslissing van Vestia Rotterdam Zuid om de samenwerking met Buurtbemiddeling Charlois te beëindigen, kan echter niet los worden gezien van andere actoren die actief zijn in het bestrijden van woonoverlast in de na-oorlogse wijken in Charlois, te weten de **wijkteams van politie**. (De impact van de interactie tussen deze actoren zal uitgebreid aan bod komen in paragraaf 5.3) Omstreeks het moment dat Vestia Rotterdam Zuid de samenwerking met Buurtbemiddeling Charlois heeft beëindigd, zijn er ook vraagtekens gerezen bij de wijkteams van de politie in de na-oorlogse wijken. Het wijkteam Zuidwijk heeft zelfs sinds twee jaar geen meldingen meer doorverwezen naar Buurtbemiddeling omdat men van de tien meldingen die waren doorverwezen in een tijdsbestek van 3 maanden welgeteld van één zaak terugkoppeling heeft gekregen. Men ziet Buurtbemiddeling dan ook als een onbetrouwbare partner. Er is echter wel degelijk behoefte aan een arrangement zoals Buurtbemiddeling omdat de bemoeienis van een agent in uniform niet altijd bevorderlijk is voor de oplossing van een conflict. Alleen in Zuidwijk zijn er al minimaal 60 meldingen per jaar waarbij Buurtbemiddeling een rol zou kunnen spelen (in verhouding is dat 20% van het huidige volume dat Buurtbemiddeling per jaar verwerkt). De ervaringen van de wijkteams in de wijken Pendrecht, Heijplaat en Wielewaal met Buurtbemiddeling zijn vergelijkbaar en ook daar is men dus kritisch tot negatief. We kunnen dus stellen dat de wijkteams van politie in de na-oorlogse wijken een *conflictstrategie* hanteren ten aanzien Buurtbemiddeling.

Onbekend maakt onbemind

In de vooroorlogse wijken (waar de overlastproblematiek het grootst is) zien we dat een aantal actoren ook kritisch is ten aanzien van het functioneren van Buurtbemiddeling. Men ziet echter wel een rol voor een instrument als Buurtbemiddeling weggelegd, gezien de ernst van de overlastproblematiek in de vooroorlogse wijken van Charlois.

Het **wijkteam van politie in de Tarwewijk** verwijst bijvoorbeeld steeds meer meldingen door naar Buurtbemiddeling. Dit heeft alles te maken met het feit dat men sinds een jaar een positieve ontwikkeling ziet in de houding van Buurtbemiddeling die pro-actiever is geworden. Terugkoppeling van Buurtbemiddeling over meldingen die zijn doorverwezen is namelijk pas recent op gang gekomen en heeft een sterk motiverend effect op de wijkagenten, maar kan nóg beter. We kunnen dus stellen dat het wijkteam van politie in de Tarwewijk is opgeschoven van een *ontwijkstrategie* naar een *voorzichtige coöperatieve strategie* ten aanzien van Buurtbemiddeling.

De percepties van het **wijkteam van politie in Carnisse/ Oud-Charlois** en de **Stadsmarinier** ten aanzien van Buurtbemiddeling zijn minder positief en kunnen worden bestempeld als kritisch tot neutraal. De Stadsmarinier is van mening dat Buurtbemiddeling zich te weinig profileert en daardoor niet of slecht op de kaart staat bij potentiële samenwerkingspartners. Hij heeft echter wel de intentie om Buurtbemiddeling meer aan te laten haken bij de Werkgroep Veilig waarin de andere partijen zijn vertegenwoordigd die betrokken zijn bij het bestrijden van de overlastproblematiek in de deelgemeente. De Stadsmarinier heeft ook de indruk dat AMC openstaat voor deze samenwerking en AMC is recent op uitnodiging van de Stadsmarinier aangeschoven bij een bijeenkomst van de Werkgroep Veilig. We kunnen dus concluderen dat de strategie die de Stadsmarinier hanteert ten aanzien van Buurtbemiddeling op dit moment verschuift van een *ontwijkstrategie* naar een *faciliterende strategie*.

Als we kijken naar de samenwerking tussen de agenten van het wijkteam Carnisse/ Oud-Charlois, dan zien we dat de meningen ten aanzien van Buurtbemiddeling sterk uiteenlopen en variëren van positief tot waardeloos. Maar de gemene deler is toch dat

agenten zelden meldingen doorverwijzen naar Buurtbemiddeling omdat ze niet de weg weten en daarom maar zelf op conflicten tussen burens af stappen en gaan bemiddelen. Om nog maar te zwijgen van de telefonische meldingen van overlast zoals burengerucht die telefonisch via het centrale meldnummer binnenkomen, waar men nu vaak geen oplossing voor heeft en waar Buurtbemiddeling een rol zou kunnen spelen maar die tot op de dag van vandaag niet worden doorverwezen naar Buurtbemiddeling. De terugkoppeling door Buurtbemiddeling over de voortgang van meldingen die in het verleden zijn doorverwezen naar Buurtbemiddeling, wordt ook hier als onvoldoende beoordeeld waardoor agenten niet gemotiveerd zijn om door te verwijzen naar Buurtbemiddeling, áls men de weg al weet te vinden... Saillant detail in dit kader is overigens dat in de ontvangstruimte van het wijkbureau de informatiefolders van Buurtbemiddeling in het rek met informatiemateriaal staan... Als voorbeeld van een organisatie die dit wél goed aanpakt, wordt het Lokaal Zorgnetwerk (gefaciliteerd door de GGD) aangehaald dat periodiek een overleg met het wijkteam heeft over de meldingen die door het wijkteam zijn doorverwezen aan het LZN. Het effect hiervan is dat alle agenten dezelfde aanpak hanteren als men op problematiek stuit waar behoefte is aan (geestelijke) gezondheidszorg. We kunnen dus concluderen dat deze actoren op dit moment geen uitgesproken tegenstanders zijn van (de aanpak van) Buurtbemiddeling, maar te weinig bekend zijn met het project en daarom een *ontwijkstrategie* hanteren.

Ten slotte zien we dat men bij woningcorporatie **Woonbron** weinig tot geen beeld heeft bij het functioneren van Buurtbemiddeling omdat er weinig meldingen worden doorverwezen en men dus maar beperkt ervaring heeft met Buurtbemiddeling. Wat betreft Woonbron heeft dit te maken met de aard van de bewoners van Heijplaat die niet zo te koop lopen met hun met hun problemen, maar ook met het feit dat Buurtbemiddeling weinig bekendheid heeft in de wijk. De consequentie hiervan is wel dat Woonbron op termijn kritisch naar de financiële bijdrage aan het project zal kijken omdat men van mening is dat de jaarlijkse investering in het project weinig oplevert. Tot nu toe hanteert Woonbron dus een *coöperatieve strategie* aangezien de financiële

bijdrage aan het project als vanzelfsprekend wordt gezien maar dat kan in de toekomst een *ontwijkstrategie* of zelfs een *conflictstrategie* worden als men kritische naar de toegevoegde waarde van het project voor Woonbron gaat kijken.

Steun uit de welzijnshoek

Opvallend is dat de organisaties die actief zijn in de wijken op het gebied van zorg en welzijn zoals **TOS**, **RADAR** en het **LZN** positief zijn over de samenwerking met Buurtbemiddeling. De toegankelijkheid en het informele contact worden als zeer prettig ervaren hoewel het LZN nog wel ruimte voor verbetering ziet wat betreft de terugkoppeling over de status van meldingen die zij doorverwezen naar Buurtbemiddeling (hoewel dat om een bijzonder klein aantal zaken per jaar gaat). Deze organisaties hanteren dus alle een *coöperatieve strategie* ten aanzien van Buurtbemiddeling aangezien men ten overstaan van andere actoren het project steunt en hun contacten in het netwerk ter beschikking stelt van Buurtbemiddeling.

Buurtbemiddeling als actor in het netwerk

Aangezien onze analyse zich concentreert op de dynamiek in het netwerk rondom Buurtbemiddeling, is het relevant om te bepalen wat de percepties en strategieën van de actor Buurtbemiddeling zijn omdat die ook van invloed zijn op de dynamiek in het netwerk.

In de ogen van Buurtbemiddeling is de beleidsafdeling van de deelgemeente als belangrijkste geldschieter van het project als een belangrijke actor maar ook bondgenoot wordt gezien. AMC hoeft zelfs niet meer ieder kwartaal te rapporteren richting de beleidsafdeling zoals formeel is afgesproken in het Uitvoeringsconvenant en er is sprake van korte lijntjes en informeel contact. Dat geldt ook voor actoren zoals TOS en RADAR die een vergelijkbare functie hebben als Buurtbemiddeling. We kunnen dus stellen dat er sprake is van een *coöperatieve strategie* jegens deze actoren.

Als we kijken naar de relatie met wijkteams van politie en de Stadsmarinier zien we een ander beeld. Deze actoren kunnen nog veel meer zaken doorverwijzen en de politie gaat

te vaak nog zelf bemiddelen waar Buurtbemiddeling kan worden ingezet. De communicatie met de politie in de deelgemeente is sterk verbeterd omdat men nu direct kan communiceren met wijkagenten waar vroeger de communicatie via 1 centraal contactpersoon moest verlopen. Met de Stadsmarinier is er slechts sprake van incidenteel contact en ook die actor kan nog meer meldingen doorverwijzen naar Buurtbemiddeling. Daarom heeft AMC de intentie om de Stadsmarinier op korte termijn te betrekken bij de basistraining van nieuwe bemiddelaars. De conclusie is dus gerechtvaardigd dat er ten opzichte van deze actoren op dit moment een *ontwijkstrategie* aan de orde is die neigt naar een *coöperatieve strategie*.

Wat betreft de interactie met de woningcorporaties zien we dat op uitvoeringsniveau het contact zich beperkt tot reactieve communicatie als er een melding wordt doorverwezen naar Buurtbemiddeling. Een nieuwe ontwikkeling is dat AMC recent een informatiemoment heeft geïnitieerd voor de woningconsulenten van Woonstad Rotterdam over de nieuwe rapportagetool die het mogelijk maakt om online de status van een melding te volgen die is doorverwezen naar Buurtbemiddeling. De interactie met woningcorporaties op beleidsniveau beperkt zich praktisch tot het halfjaarlijkse opdrachtgeversoverleg waar overigens niet alle opdrachtgevers bij aanwezig zijn. De strategie ten aanzien van zowel de actoren op uitvoerings- als op beleidsniveau van de betrokken woningcorporaties is daarom het best te duiden als een *ontwijkstrategie*.

5.3 Spelanalyse – interactie in het netwerk

5.3.1 Een momentopname op een kritiek moment

In deze paragraaf zullen we aandacht besteden aan de interactie tussen de actoren die in paragraaf 5.2 in kaart zijn gebracht en de impact van deze interactie op de vorming en herdefinitie van de percepties en strategieën van de cruciale actoren. Tijdens de periode waarin dit onderzoek is uitgevoerd, werd door AMC onderhandeld met de actoren die op dit moment het project financieren over het Uitvoeringsconvenant Buurtbemiddeling Charlois 2011/2012. We kunnen dus stellen dat we een momentopname hebben

gemaakt van het netwerk op een voor het voortbestaan van Buurtbemiddeling kritiek moment. Het spreekt voor zich dat dit ook een bijzonder interessant moment is om te bepalen in welke mate de interactie van de cruciale actoren met de andere (cruciale) actoren binnen het netwerk invloed heeft gehad op hun beslissing om al dan niet het project te (blijven) steunen.

5.3.2 Interactie in het netwerk nader beschouwd

De deelgemeente die intern niet communiceert

Zoals gememoreerd in paragraaf 5.2 zijn er meerdere sub-actoren te onderscheiden binnen de deelgemeente die verschillende doelstellingen en percepties hebben en daardoor ook verschillende strategieën hanteren. De interactie tussen deze actoren, en met name die van de beleidsafdeling (immers een cruciale actor) met de andere actoren binnen de deelgemeente en daarbuiten, is interessant om nader te beschouwen. De besluitvorming over het al dan niet continueren van de financiering van het project hangt namelijk voor een groot deel af van de feedback van de wijkcoördinatoren. De wijkcoördinatoren blijken echter een collegiale samenwerking te hebben en eventuele verbeterpunten direct te delen met Buurtbemiddeling zonder dat de beleidsafdeling hierin word gekend. Zowel Buurtbemiddeling als de wijkcoördinatoren ervaren deze manier van werken overigens als bijzonder prettig.

De Afdeling Overlast heeft vervolgens ook geen contact met de beleidsafdeling wat betreft hun ervaringen met Buurtbemiddeling (die zoals gezegd niet positief zijn). De conclusie is dus gerechtvaardigd dat zeker niet alle informatie die bekend is binnen de deelgemeente over het functioneren van Buurtbemiddeling bij de actor terecht komt die beslist (in ieder geval de besluitvorming voorbereidt voor de politiek verantwoordelijke in het dagelijks bestuur van de deelgemeente) over de financiële steun aan het project vanuit de deelgemeente.

De verantwoordelijke beleidsambtenaar heeft overigens wel nauw contact met de verantwoordelijk projectleider binnen Woonstad Rotterdam en zoals eerder is gezegd, is de beslissing van de andere actoren die financieel participeren in het project

doorslaggevend voor het al dan niet continueren van de subsidie vanuit de deelgemeente. De positieve inzet van Woonstad Rotterdam ten aanzien van het Uitvoeringsconvenant Buurtbemiddeling Charlois 2011 was dan ook van cruciaal belang. We zullen hierna uitgebreider stilstaan bij de interactie van de cruciale actoren die op dit moment Buurtbemiddeling financieren met andere actoren in het netwerk.

Cofinanciering doorslaggevend voor cruciale actoren

In paragraaf 5.2 is bij de beschrijving van de verschillende benodigde middelen bij 'legitimiteit' benadrukt dat met name voor de besluitvormers bij de deelgemeente en Woonstad Rotterdam de gezamenlijke steun van de groep actoren die op dit moment Buurtbemiddeling financieren, cruciaal is.

We zien verder dat de verantwoordelijke bij Vestia Feijenoord contact heeft opgenomen met de projectleider van Woonstad Rotterdam gezien de twijfels over het al dan niet voortzetten van de samenwerking met Buurtbemiddeling (voor zover daar nog sprake van was). Het gaat te ver om te stellen dat de gematigd positieve reactie van Woonstad de doorslag heeft gegeven om in ieder geval voor 2011 de financiering te continueren, maar een negatieve terugkoppeling zou in ieder geval geen positieve invloed hebben gehad op de besluitvorming. Hoewel Vestia Feijenoord en Vestia Rotterdam Zuid (zoals voor de hand ligt gezien de naam) beide onderdeel zijn van de Vestia groep, hebben de negatieve ervaringen en daardoor geïnitieerde conflictstrategie van Vestia Rotterdam Zuid jegens Buurtbemiddeling geen invloed gehad op de besluitvorming van Vestia Feijenoord. Dit heeft te maken met de structuur binnen de Vestia groep die zo is ingericht dat de verschillende onderdelen als zelfstandige ondernemingen opereren en bijvoorbeeld ten aanzien van initiatieven zoals Buurtbemiddeling een eigen beleid kunnen voeren. Dat betekent overigens dat Vestia Feijenoord naar eigen zeggen wél prettig en nauw samenwerkt met Buurtbemiddeling Feijenoord (!). De interactie met deze actor en de eventuele impact daarvan op het voortbestaan van Buurtbemiddeling Charlois zal verderop in deze paragraaf aan bod komen.

Kritische geluiden in de Werkgroep Veilig

Zoals gezegd is de Stadsmarinier een belangrijke actor als gevolg van zijn verstrekkende bevoegdheden maar ook door zijn netwerk bij andere (voor Buurtbemiddeling cruciale) actoren. We zien dat de beeldvorming van de Stadsmarinier ten aanzien van Buurtbemiddeling met name is gebaseerd op de mening van actoren als de afdeling Overlast van de deelgemeente en de politie die deelnemen aan de werkgroep Veilig. De ervaringen die hier worden uitgewisseld bepalen namelijk mede de percepties en strategieën van de deelnemende actoren. De afdeling Overlast refereerde bijvoorbeeld aan de negatieve ervaringen van de politie in de wijk Pendrecht met Buurtbemiddeling waardoor men daar zelf maar is gaan bemiddelen in conflicten tussen burens. Deze interactie met het wijkteam van politie in kwestie is van invloed geweest op de vorming van de negatieve percepties ten aanzien van het niveau van de vrijwilligers van Buurtbemiddeling bij de afdeling Overlast.

Deze werkgroep, en de interactie die hier plaatsvindt, is dus van belang in het kader van het voortbestaan van Buurtbemiddeling omdat de participerende actoren elkaar (en elkaars percepties en strategieën) beïnvloeden. Op dit moment betekent dat als actoren die deelnemen aan deze werkgroep nog niet kritisch waren over Buurtbemiddeling ze het zijn geworden door de interactie met de andere betrokken actoren. Het biedt echter ook kansen voor Buurtbemiddeling omdat de werkgroep een knooppunt is in het netwerk waar positieve signalen sneller andere actoren zullen bereiken.

Gepercipieerde gebrek aan interactie van Buurtbemiddeling

Bij de percepties van de verschillende actoren die de revue zijn gepasseerd in de vorige paragraaf, valt op dat praktisch alle actoren de meerwaarde van een instrument als Buurtbemiddeling zien, maar er vaak negatieve percepties opna houden met name ten aanzien van de interactie met Buurtbemiddeling. Of beter gezegd, het gebrek aan interactie met Buurtbemiddeling en dan met name over de status van doorverwezen meldingen en de uitkomst van bemiddelingen. Deze interactie was doorslaggevend voor de wijkteams van politie in de na-oorlogse wijken om de samenwerking met

Buurtbemiddeling te beëindigen en is grotendeels de verklaring van de negatieve percepties van de afdeling Overlast van de deelgemeente, de woonconsulenten van Woonstad Rotterdam, de projectleiding bij Vestia Rotterdam Zuid en Vestia Feijenoord. En via de interactie in de werkgroep Veilig werkt de interactie van Buurtbemiddeling door naar de percepties van de Stadsmarinier en heeft ook geen positieve invloed op de percepties van de wijkteams van politie in de vooroorlogse wijken. De strategieën van deze actoren en de daaruit voortvloeiende interactie, zijn dus te verklaren uit de negatieve percepties ten aanzien van de communicatie van Buurtbemiddeling.

Maatschappelijke betrokkenheid doorslaggevend

Wat verder opvalt, is dat binnen zowel de deelgemeente als Woonstad Rotterdam de op uitvoeringsniveau negatieve percepties leven ten aanzien van (het functioneren van) Buurtbemiddeling, maar op beleidsniveau, waar de cruciale beslissingen ten aanzien van de financiering worden genomen, hieraan weinig tot geen consequenties worden verbonden. De verklaring hiervoor is dat op beleidsniveau de maatschappelijke functie van het project als cruciaal wordt gezien. Dit wordt bevestigd door Vestia Rotterdam Zuid waar men in de discussie met de andere cruciale actoren ten tijde van het verbreken van de samenwerking met Buurtbemiddeling Charlois, constateerde dat de effectiviteit van het instrument niet de hoogste prioriteit had bij zowel de deelgemeente als Woonstad Rotterdam. De interactie tussen de subactoren binnen Woonstad en de deelgemeente (voor zover aanwezig) heeft dus weinig tot geen invloed op de beslissing van de subactoren op beleidsniveau om de financiering van het project al dan niet te continueren.

Wapengekletter in de naoorlogse wijken

Als we kijken naar de vorming van de percepties en strategieën van de politie in de naoorlogse wijken en Vestia Rotterdam Zuid zien we dat deze actoren met name in de wijk Zuidwijk elkaar versterken in hun kritische houding ten opzichte Buurtbemiddeling. Bij het beëindigen van de samenwerking met Buurtbemiddeling Charlois door Vestia

Rotterdam Zuid zijn de ervaringen van de politie in de naoorlogse wijken namelijk ook nadrukkelijk meegenomen. Dit verklaart deels de beslissing van Vestia Rotterdam Zuid en geeft aan dat voor het terugwinnen van het vertrouwen van deze actoren door Buurtbemiddeling ook de interactie met andere betrokken actoren in deze regio bijzonder serieus moet worden genomen. Daarnaast bevestigt het nog maar een keer dat de wijkteams van politie ook vanuit het oogpunt van legitimiteit serieus genomen dienen te worden.

Collega's bepalen mede waar de lat ligt

Tot slot zullen we de invloed van de interactie met enkele overige actoren bespreken die niet zijn meegenomen in de actoranalyse, maar die wel invloed hebben gehad op de vorming en herdefinitie van de percepties en strategieën van een aantal cruciale actoren. Zo zien we dat de samenwerking van Vestia Feijenoord met Buurtbemiddeling Feijenoord van invloed is op de percepties van Vestia Feijenoord ten aanzien van het functioneren van Buurtbemiddeling Charlois. De samenwerking met Buurtbemiddeling Feijenoord wordt namelijk als bijzonder prettig ervaren door de goede communicatie en ook de effectiviteit van dit project wordt bijzonder positief gepercipieerd. De ervaringen met Buurtbemiddeling Feijenoord zorgen vervolgens voor een verwachtingspatroon bij Vestia Feijenoord en geven voeding aan de kritische percepties richting Buurtbemiddeling Charlois.

Bij Woonbron is ook sprake van interactie met een vergelijkbaar project als Buurtbemiddeling Charlois, namelijk in de aangrenzende deelgemeente Hoogvliet. Woonbron is bijzonder kritisch over de effectiviteit van en communicatie met deze actor, en Buurtbemiddeling Charlois komt vergeleken met deze actor juist relatief positief uit de bus. Ondanks deze interactie en het positieve effect ervan op de percepties omtrent Buurtbemiddeling Charlois, is zoals gezegd, wat betreft Woonbron het continueren van het project op lange termijn geen vanzelfsprekendheid.

5.3.3 Cruciale actoren

Nadat we in paragraaf 5.2.1 het brede scala aan afhankelijkheidsrelaties van Buurtbemiddeling ten opzichte van andere actoren in het netwerk hebben beschreven en in paragraaf 5.3.2 de interactie tussen deze actoren in het netwerk in kaart is gebracht, zullen we nu bepalen wie voor Buurtbemiddeling de cruciale actoren zijn. Oftewel welke actoren een bepalende rol spelen in het voortbestaan van Buurtbemiddeling als gevolg van de middelen die zij bezitten en de rol die zij (mede als gevolg van deze verdeling van middelen) spelen in het netwerk.

Om te beginnen zijn de actoren die op dit moment het project financieren, te weten de **beleidsafdeling van de deelgemeente** en de woningcorporaties **Woonstad Rotterdam, Com.wonen, Woonbron** en **Vestia Feijenoord**, cruciale actoren voor Buurtbemiddeling. En dat heeft alles te maken met het feit dat de actoren naar elkaar kijken bij de beslissing om al dan niet bij te (blijven) dragen aan de financiering van Buurtbemiddeling. Vanuit het oogpunt van financiële middelen zou Buurtbemiddeling nog wel zonder één van deze actoren kunnen, maar vanuit het oogpunt van de benodigde steun (legitimiteit) heeft Buurtbemiddeling deze actoren dus allemaal nodig om de benodigde financiële middelen te verkrijgen. Volgens ons theoretisch kader is een cruciale actor een actor die een voor Buurtbemiddeling cruciale hulpbron of middel bezit wat niet of heel moeilijk bij andere actoren kan worden verkregen. Dat laatste is hier ook aan de orde en heeft alles te maken met het huidige economische klimaat, waarover meer in paragraaf 5.2.3.

Daarnaast zijn de wijkteams van de **politie**, met name in de wijken Tarwewijk, Carnisse en Oud-Charlois, cruciale actoren omdat in de vooroorlogse wijken maar een klein deel van de woningen in bezit is van woningcorporaties. Dat betekent dat Buurtbemiddeling in die gebieden is aangewezen op andere partijen om voldoende meldingen doorverwezen te krijgen om aan de doelstellingen te voldoen die in het Uitvoeringsconvenant zijn vastgelegd. En alle wijkteams kunnen meer doorverwijzen dan ze nu doen, want in Zuidwijk, Pendrecht, Wielewaal en Heijplaat worden door de

wijkteams zelfs niet of in zeer beperkte mate meldingen doorverwezen naar Buurtbemiddeling. Een wereld te winnen dus voor Buurtbemiddeling... Maar niet alleen vanwege het doorverwijzen van meldingen naar Buurtbemiddeling zijn de wijkteams van politie cruciale actoren voor Buurtbemiddeling. Het is namelijk opvallend dat alle andere actoren de politie als belangrijkste (potentiële) partner van Buurtbemiddeling zien. Een goede samenwerking met 'de sterke arm der wet' zou dus een positief effect kunnen hebben op de relaties van Buurtbemiddeling met de andere actoren. Een slechte pers bij de politie over het functioneren van Buurtbemiddeling is in ieder geval niét goed voor de relaties van Buurtbemiddeling met de andere actoren.

Verder is de woningcorporatie **Vestia Rotterdam Zuid** een actor waardoor in het verleden een substantieel aantal zaken werd doorverwezen (en die mede het project financiert). Deze woningcorporatie is een cruciale actor vanwege het potentieel als doorverwijzer van meldingen, maar ook vanwege de potentiële steun die de relatie van Buurtbemiddeling met de politie in Zuidwijk (waar Vestia Rotterdam Zuid nauw mee samenwerkt) en indirect met andere wijkteams van politie, kan bevorderen.

Tot slot is ook de **Stadsmarinier** een cruciale actor vanwege zijn netwerk bij de afdeling Overlast van de deelgemeente en de wijkteams van politie in de (meest onveilige) wijken Carnisse en Tarwewijk die (potentiële) doorverwijzers zijn van meldingen naar Buurtbemiddeling.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk zullen we de opbrengsten van ons onderzoek terugkoppelen naar onze centrale onderzoeksvraag en die pogen te beantwoorden. Daarna zullen we een aantal aanbevelingen richting Buurtbemiddeling formuleren waarmee we meteen ook de secundaire doelstelling van ons onderzoek hebben genoemd. Vervolgens zullen we een aantal omissies van ons onderzoek en mogelijke opties voor vervolgonderzoek benoemen.

6.2 Conclusies

Centrale onderzoeksvraag:

In hoeverre en op welke manier heeft de dynamiek in het netwerk invloed op het voortbestaan van Buurtbemiddeling in Rotterdam-Charlois?

Zoals gememoreerd in paragraaf 5.3 is dit onderzoek uitgevoerd op een cruciaal moment namelijk ten tijde van de besluitvorming over het Uitvoeringsconvenant dat het voortbestaan van het project Buurtbemiddeling Charlois voor 2011 bezegelt en een indicatie geeft voor 2012. Bij het beantwoorden van onze centrale onderzoeksvraag zullen we dan ook rekening houden met het voortbestaan van Buurtbemiddeling Charlois op de korte termijn, waarmee het kalenderjaar 2011 en in principe ook 2012 wordt bedoeld, en op de lange termijn waarmee de periode na 2012 wordt bedoeld.

Voortbestaan Buurtbemiddeling op korte termijn

Als we kijken naar de korte termijn, dan zien we dat de dynamiek in het netwerk wel van invloed, maar niet doorslaggevend is voor het voortbestaan van Buurtbemiddeling. Alle cruciale actoren die op dit moment het project financieel ondersteunen hebben namelijk op het moment dat dit onderzoek wordt uitgevoerd de intentie om het

Uitvoeringsconvenant te ondertekenen ondanks de vaak kritische percepties bij veel actoren in het netwerk.

We zien enerzijds dat de gezamenlijke steun voor de meeste cruciale actoren die op dit moment het project financieren, cruciaal is voor het continueren van de eigen bijdrage. Anderzijds zien we dat zelfs na het afhaken van Vestia Rotterdam Zuid de overige actoren die een financiële bijdrage leveren wél achter het project zijn blijven staan en dat in ieder geval het komende jaar ook blijven doen.

Dit gegeven is te verklaren aan de hand van een aantal zaken. Om te beginnen zien we dat bij de deelgemeente, Woonstad Rotterdam en Com.wonen het geloof in de waarde van Buurtbemiddeling voor de sociale ontwikkeling van Charlois dermate groot is dat men de effectiviteit van het instrument en de percepties hieromtrent van andere actoren in het netwerk minder belangrijk vindt. Daarnaast komen ook niet alle signalen van actoren over (het functioneren van) Buurtbemiddeling terecht bij de actoren die verantwoordelijk zijn voor het leveren van de financiële middelen voor het project. De communicatie tussen de verschillende subactoren binnen de deelgemeente die in hoofdstuk 4 is gememoreerd, is wat dit betreft illustratief. Ten slotte is het een gegeven dat de financiële bijdrage van de actoren aan het project als gevolg van cofinanciering relatief klein is, gerelateerd aan de grootte van de budgetten van deze organisaties. Dit zorgt ervoor dat er minder kritisch wordt gekeken naar het rendement van de middelen die worden geïnvesteerd.

Voortbestaan Buurtbemiddeling op lange termijn

Als we naar het voortbestaan van Buurtbemiddeling Charlois op lange termijn kijken ,verwachten we dat de dynamiek in het netwerk een grotere rol zal gaan spelen en is er een aantal donkere wolken aan de horizon. Om te beginnen zorgen de verslechterde economische omstandigheden ervoor dat de bijdrage van de actoren die nu de financiële middelen leveren voor het project, minder vanzelfsprekend wordt. Ook de looptijd van het project van de actor Com.wonen in de wijk Carnisse heeft, zoals het er nu naar uitziet, consequenties voor het budget van Buurtbemiddeling op de lange

termijn. Zoals gezegd is het gegeven van cofinanciering voor de actoren die op dit moment de financiële middelen leveren een belangrijk gegeven bij de beslissing om al dan niet de eigen bijdrage te continueren. Dit kan ertoe leiden dat signalen van andere actoren ten aanzien van het functioneren en de effectiviteit van Buurtbemiddeling een hogere prioriteit krijgen omdat men kritischer naar het rendement van de investeringen gaat kijken. Gezien de kritische percepties die er leven in het netwerk betekent dat een bedreiging voor het voortbestaan van Buurtbemiddeling.

Daarnaast zorgt de situatie wat betreft woningbezit in de deelgemeente ervoor dat de wijkteams van politie steeds belangrijker worden voor het aanleveren van meldingen aan Buurtbemiddeling. De percepties bij de meeste politiekorpsen ten aanzien van Buurtbemiddeling zijn echter niet bijzonder positief en het is dan ook de vraag of er in voldoende mate meldingen zullen worden doorverwezen naar Buurtbemiddeling om de doelstellingen te realiseren die zijn vastgelegd in het Uitvoeringsconvenant.

6.3 Aanbevelingen

Naast het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag waar de voorgaande passages van dit hoofdstuk aan zijn gewijd, is de secundaire doelstelling van dit onderzoek het formuleren van aanbevelingen richting Buurtbemiddeling Charlois om het voortbestaan van het project te waarborgen.

Om te beginnen is het voor Buurtbemiddeling cruciaal om de banden met de verschillende politieteamen aan te halen zodat deze actoren van criticaster juist ambassadeur worden van het project. Meer informatie over de aanpak van Buurtbemiddeling maar vooral terugkoppeling over de status van meldingen die zijn doorverwezen is hiervoor cruciaal. De wijkteams van politie kunnen namelijk in potentie een groot aantal zaken doorverwijzen naar Buurtbemiddeling, maar worden ook door andere actoren gezien als belangrijke actoren en hebben daardoor invloed op de percepties van veel (cruciale) actoren in het netwerk en daardoor op het voortbestaan van het project.

Daarnaast is de Stadsmarinier als gevolg van zijn netwerk en faciliterende strategie een actor wiens steun van groot belang is voor het voortbestaan van het project en is het dus zaak dat AMC investeert in de relatie met deze actor. In de Werkgroep Veilig waarin de Stadsmarinier participeert, zijn namelijk meerdere voor Buurtbemiddeling belangrijke actoren (zoals wijkteams van politie) vertegenwoordigd wiens percepties mede worden bepaald door de Stadsmarinier.

6.4 Omissies

Ondanks de verschillende maatregelen om de betrouwbaarheid en validiteit van de uitkomsten van ons onderzoek te waarborgen die zijn beschreven in hoofdstuk 4, kent ook dit onderzoek een aantal omissies.

Om te beginnen is dit onderzoek een momentopname als gevolg van de beperkte onderzoekscapaciteit en tijd die de onderzoeker tot zijn beschikking had.

Daarnaast is door de kwalitatieve onderzoeksstrategie die is gehanteerd een beperkt aantal respondenten geïnterviewd en kunnen de uitkomsten niet statistisch worden getoetst.

Ondanks deze omissies zijn we ervan overtuigd dat we een zinvol en onderbouwd antwoord hebben kunnen formuleren op de onderzoeksvraag en de doelstellingen van het onderzoek zijn gerealiseerd.

6.5 Opties voor vervolgonderzoek

Dit onderzoek is zoals gezegd uitgevoerd op een kritiek moment in het kader van het voortbestaan van Buurtbemiddeling Charlois. Het is natuurlijk bijzonder interessant om op een later tijdstip dit onderzoek nogmaals uit te voeren om te kunnen toetsen of de verwachte langetermijneffecten die eerder in dit hoofdstuk zijn beschreven ook werkelijkheid zijn geworden.

Daarnaast is het relevant om een vergelijkbaar onderzoek uit te voeren naar het voortbestaan van een soortgelijk project als Buurtbemiddeling Charlois in een andere

omgeving om te kunnen bepalen waardoor in die context het voortbestaan van het project wordt bepaald. De uitkomsten van beide onderzoeken met elkaar vergeleken kunnen interessante inzichten opleveren die een toevoeging kunnen zijn voor de uitkomsten van dit onderzoek.

BIJLAGE 1: Geraadpleegde literatuur

Afdeling Overlast (deelgemeente Charlois) (2011), *Rapportage aanmeldingen woonoverlast 2010*, Rotterdam

AMC (Alignement in Mental Coaching) (2011a), *Uitvoeringsconvenant Buurtbemiddeling Charlois 2011*, Rotterdam

AMC (Alignement in Mental Coaching) (2011b), *Rapportage afgehandelde zaken 2010*, Rotterdam

CCV (Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid) (2010a), *Brochure Buurtbemiddeling*, Utrecht: CCV

CCV (Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid) (2010b), *Buurtbemiddeling in perspectief – een praktijkevaluatie*, Utrecht: CCV

Commissie Deetman/ Mans, (i.s.m. Lysias Advies) (2011), *Kwaliteitssprong Zuid: ontwikkeling vanuit kracht*, Werkendam: AVANT GPC

DB deelgemeente Charlois (2011), *Besluitenlijst vergadering Dagelijks Bestuur deelgemeente Charlois van 15 maart 2011*, Rotterdam

Deelgemeente Charlois (2010), *Visie deelgemeente Charlois 2010-2014*, Rotterdam

Gemeente Rotterdam, Deelgemeente Charlois. Com.wonen, Vestia, De Nieuwe Unie (Woonstad Rotterdam) (2008), *WWI: Actieprogramma 2008-2009 Krachtwijk: Oud-Zuid/ Charlois/ Deelgemeente Charlois*, Rotterdam: Gemeente Rotterdam

Gemeente Rotterdam (2009), *Uitvoeringsprogramma en gereedschapskist Woonoverlast Rotterdam*, Rotterdam: Gemeente Rotterdam

Gemeente Rotterdam (Directie Veiligheid) (2010a), *Veiligheidsindex 2010: Meting van de veiligheid in Rotterdam*, Rotterdam: Kenniscentrum Directie Veiligheid

Gemeente Rotterdam (Directie Veiligheid) (2010b), *Methodologische verantwoording Veiligheidsindex 2010*, Rotterdam: Kenniscentrum Directie Veiligheid

Klijn, E.H. & Twist, M. van (2000). Zicht op de omgeving: een netwerkbenadering om de omgeving te analyseren. In: Edwards, T. & Schaap, L. (red), *Vaardigheden voor de publieke sector*, Bussum, Uitgeverij Coutinho (p. 37-61)

Koppenjan, J.F.M. & Klijn, E.H. (2004) *Managing Uncertainties in Networks*, London: Routledge

Loorbach, D. & Van Steenbergen, F. (2011), *Poetsen met een plan in Rotterdam*, Rotterdam: Drift (Erasmus Universiteit Rotterdam)

Thiel, A. van (2002), *Monitor Buurtbemiddeling Rotterdam 2001*, Rotterdam: RIODRUK

Thiel, A. van (2008), *De kracht van Buurtbemiddeling Rotterdam*, Rotterdam: A10plus

Thiel, S. van (2007), *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*, Bussum: Coutinho

Woonstad Rotterdam, deelgemeente Charlois, gemeente Rotterdam, Vestia (2009), *De nieuwe tuinstad: visie Pendrecht 2020*, Rotterdam: Drukkerij Grafeno B.V.

BIJLAGE 2: Respondenten interviews

Barendregt, Aad

Voorzitter Bewonersorganisatie Carnisse

Geïnterviewd 21-04-11

Broere, Lenie

Teamleider Sociaal Beheer, woningcorporatie Vestia Rotterdam Zuid

Geïnterviewd 13-04-11

Cicek, Taylan

Opbouwwerker, Thuis Op Straat (TOS)

Geïnterviewd 05-04-11

Dongen, Johan van

Wijkagent in Oud-Charlois & Carnisse, Politie Rotterdam-Rijnmond

Geïnterviewd 13-04-11

Drenthe, Raymond

Wijkbeheerder Oud-Charlois, woningcorporatie Vestia Feijenoord

Geïnterviewd 18-04-11

Eden, Ineke van

Sociaal beheerder, woningcorporatie Woonbron

Geïnterviewd 13-04-11

Feekes, Erik (Zon – Training, Coaching & Advies)

Voormalig (t/m 2010) opdrachtnemer en trainer Buurtbemiddeling Rotterdam-Charlois

Geïnterviewd 09-03-11

Gils, Janny van

Wijkcoördinator Carnisse (voormalig wijkcoördinator Tarwewijk), deelgemeente Charlois

Geïnterviewd 31-03-11

Haan, Dan de (Alignement in Mental Coaching)

Opdrachtnemer (m.i.v. 2011), coördinator en trainer Buurtbemiddeling Charlois, Geïnterviewd

02-01-11

Hagenaar, Johnny

Wijkagent Zuidwijk, Politie Rotterdam-Rijnmond

Geïnterviewd 07-04-11

Halteren, Laura van

Opbouwwerker Radar Uitvoering, actief in deelgemeente Charlois en Feyenoord

Geïnterviewd 06-04-11

Hesselink, Gerno

Coördinator (afdeling) Overlast, deelgemeente Charlois

Geïnterviewd 30-03-11

Heuvelen, Mariëtte van

Projectleider Wijken, Woningcorporatie Woonstad Rotterdam

Geïnterviewd 29-03-11

Jongh, Marjolein

Beleidsmedewerker en accountmanager Buurtbemiddeling, deelgemeente Charlois

Geïnterviewd 23-03-11

Kilic, Trudy

Wijkcoördinator Lokaal Zorgnetwerk (LZN), GGD Rotterdam

Geïnterviewd 20-04-11

Korthuis, Anne
Wijkcoördinator Tarwewijk, deelgemeente Charlois
Geïnterviewd 04-04-11

Laan, Arno van der
Adviseur Strategisch Beleid, woningcorporatie Com.wonen
Geïnterviewd 28-04-11

Nieuwstraten, Hilga
Projectleider Wonen en Zorg, woningcorporatie Vestia Feijenoord
Geïnterviewd 12-04-2011

Pijl, Jaap van der
Medewerker maatschappelijk herstel, woningcorporatie Vestia Feijenoord
Geïnterviewd 12-04-2011

Pols, Michiel van der
Stadsmarinier van de wijken Carnisse en Tarwewijk in deelgemeente Charlois Geïnterviewd 21-03-11

Stutvoet, Doretta
Medewerker Wijkbeheer, woningcorporatie Woonstad Rotterdam
Geïnterviewd 01-04-11

Switser, Rob
Wijkteamchef Tarwewijk, Politie Rotterdam-Rijnmond
Geïnterviewd 04-04-11

Veen-Mulder, Dayenne
Medewerker afdeling Overlast, deelgemeente Charlois
Geïnterviewd 30-03-11

BIJLAGE 3: Kenmerken van het Rotterdamse Model



Kenmerken van Het Rotterdamse Model

I. Aanpak van conflicten tussen burens

- ¥ Bij: geluidsoverlast, over huisdieren, vuilnis, stoepparkeren, vervuiling enz.
- ¥ Niet bij: drugs(handel), (zware) psychische problemen en/of interne familie zaken.
- ¥ Aanmelding direct door bewoners zelf of via doorverwijzing.
- ¥ De vrijwilligers of de projectleider gaan niet op zoek naar burenruzies.
- ¥ De begrippen onafhankelijk, neutraal en onpartijdig vormen het uithangbord .

II. Voor en door de buurt

- ¥ De buurtomvang is maximaal – 10.000 inwoners.
- ¥ Het zijn zelfstandige vrijwilligersprojecten met ondersteuning van een professional.
- ¥ De vrijwilligers komen uit de buurt zelf en vormen samen een bemiddelingsteam.
- ¥ Training van de vrijwilligers is een voorwaarde om te mogen bemiddelen.
- ¥ De samenstelling van het team vormt een afspiegeling van de buurtbevolking.
- ¥ De werving en training van vrijwilligers hebben een permanent karakter en zijn mede gericht op empowerment van de buurt, sociale cohesie en leefbaarheid.
- ¥ Spreekuur en kantoor zijn op loopafstand in de buurt (lage drempel).

III. Decentrale financiering en inbedding

- ¥ Financiering per wijk door deelgemeente, woningcorporatie(s) en/of politie.
- ¥ Een project wordt opgezet voor de duur van minimaal 3 jaar.
- ¥ Decentrale aansturing en verantwoording van resultaten (opdrachtgeversoverleg).
- ¥ Inbedding in wijknetwerk en korte lijnen met wijkagent en corporatiemedewerkers.
- ¥ Geen concurrentie: aanvullend op bestaande voorzieningen in het gebied.

IV. Centrale monitor en scholing

- ¥ Een stedelijke Stuurgroep begeleidt buurtbemiddeling op hoofdlijnen.
- ¥ De stedelijk projectleider werkt aan kwaliteit, methodiek, monitoring en acquisitie.
- ¥ Een kwaliteitsprotocol beschrijft de visie, de uitgangspunten en de ijkpunten.
- ¥ De training van de vrijwilligers wordt veelal centraal gefinancierd.
- ¥ Wijkprojectleiders nemen deel aan een stedelijk overleg, gericht op uitwisselen van ervaring, op kwaliteit en methodiekontwikkeling (van en met elkaar leren).

(Van Thiel, 2002: 40)