

Wijken in uitvoering

Onderzoek naar
Wijkgerichte praktijken in Den Haag

Robert Duiveman

Hendrik Wagenaar

Harry Kruijer



Universiteit Leiden
Campus Den Haag



Gemeente Den Haag

Wijken in uitvoering

Onderzoek naar Wijkgerichte praktijken in Den Haag

Eindrapportage Programma Experimentele Situaties 2008-2009

Robert Duiveman
Hendrik Wagenaar
Harry Kruiter



Universiteit Leiden
Campus Den Haag



Gemeente Den Haag

Colofon

Eindrapport Programma Experimentele Situaties 2008-2009 met titel 'Wijken in uitvoering. Onderzoek naar Wijkgerichte praktijken in Den Haag'

Uitgave: Centre for Governance Studies – Urban (Universiteit Leiden – Campus Den Haag) in samenwerking met Gemeente Den Haag, dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn

Tekst: drs. Robert Duiveman, dr. Hendrik Wagenaar, drs. Harry Kruijer

Vormgeving: Tra[design], Nenke van Wermeskerken

Druk en afwerking: GrafiMedia Universiteit Leiden

© 2010 Universiteit Leiden – Campus Den Haag

Campus Den Haag

Postadres: postbus 13228, 2501 EE Den Haag

Telefoon: 070 302 10 70

E-mail: info@campusdenhaag.nl

www.campusdenhaag.nl

Aan de tekst in deze uitgave kunnen geen rechten worden ontleend. Voorzover het maken van reprografische veelvoudigheden uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

Bij gehele of gedeeltelijke reproductie of citering van de tekst uit dit rapport hierbij als volgt bron vermelden: 'Duiveman, R., Wagenaar, H., Kruijer, H. (2010) – Wijken in Uitvoering. Onderzoek naar wijkgerichte praktijken in Den Haag.' Leiden, GrafiMedia Universiteit Leiden.

Het binnenwerk van dit boekje is gedrukt op FSC gecertificeerd papier.

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
1 Inleiding	9
2 Van beheer naar stedelijke ontwikkeling	11
3 Methode	15
3.1 Gebiedsgericht werken als regimebuilding	15
3.2 Representativiteit	16
3.3 Generaliseerbaarheid	18
4 Analyse Casus Mariahoeve	19
4.1 Inleiding	19
4.2 Ruimte in agenda benutten voor vertaling van interesses	19
4.3 Formaliseren van de agenda in samenwerkingsmodel	21
4.4 Groepsgrenzen vaststellen (coalitievorming)	23
4.5 Middelen mobiliseren	24
5 Analyse Casus Laak Noord	25
5.1 Inleiding	25
5.2 De agenda als aangrijpingspunt voor meer vrijheid	26
5.3 Coalitievorming als voorwaarde voor verandering	27
5.4 Middelen als ruimte en beperking	29
5.5 Samenwerkingsovereenkomst als kracht en kramp	30
6 Analyse Casus Schilderswijk	33
6.1 Inleiding	33
6.2 Coalitiepartners hebben wat te bieden	33
6.3 Agenda's stapelen	35
6.4 Samenwerkingsmodel van de toekomst	36
6.5 Middelen P.M.	37
7 Analyse Casus Duindorp	39
7.1 Inleiding	39
7.2 Complexe problematiek eenvoudig agenderen	39
7.3 De coalitie als voorwaarde stellen	40
7.4 Minder (be)middelen?	41
7.5 Samenwerking of de overeenkomst?	42

8	De kwadratuur van de cirkel: kun je sturen in gebiedsgericht werken? ...	43
8.1	Gebiedsgericht werken: balanceren tussen samenhang en fragmentatie	43
8.2	Multistakeholder governance als bestuurlijke realiteit	46
8.3	Kun je richting geven aan multistakeholder governance?	51
8.4	Sturingsmodaliteiten	54
8.4.1	(Meta-)sturing van beleidsnetwerken	54
8.4.2	Beleidsdesign en beleidsmediatie	56
9	Conclusies	61
9.1	Steeds meer verschillende partijen rondom één probleem	61
9.2	Samenwerking noopt tot productieve conflicthantering	62
9.3	Nieuwe groepen starten als beleidsinstrument voor bestaande institutes, maar vormen gaandeweg eigen interesses en agenda's	62
9.4	'Infietsen'	63
9.5	Passende communicatievormen en -kanalen ontbreken	64
9.6	De onbedoelde gevolgen van de formele verantwoordingssystemen	65
9.7	Noodzaak tot coördinatie voedt streven naar onafhankelijkheid (mes op tafel) of opzoeken van gelijkgestemden (theekransjes)	65
9.8	Coördinatiedruk leidt tot interne oriëntatie	66
10	Reflectie op gebiedsgericht werken	67
11	Aanbevelingen	69
11.1	Gebiedsgericht werken vereist een zekere mate van design	69
11.2	Zoek naar accommodatie van verschillende interesses, niet naar compromissen	69
11.3	Maak indien nodig gebruik van beleidsmediatie	69
11.4	Coördinatie door gerichte verhalen	69
11.5	Betrek burgers bij gebiedsgericht werken	70
11.6	Leg verantwoording af in termen van resultaat	70
11.7	Noodzakelijke vaardigheden	71
11.8	Schep ruimte voor de aanpak van incidenten	71
11.9	Streef als gemeentelijke dienst zoveel mogelijk naar een consistente externe communicatie	71
	Bronnen	73
	Beleidsnotities, rapporten & memo's	73
	Wetenschappelijke literatuur	74

Voorwoord

Eind 2006 ging de dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn (hierna genoemd OCW) een samenwerkingsovereenkomst aan met het Centre for Governance Studies (CGS) aan de Haagse Campus van de Universiteit Leiden. Het CGS kreeg het verzoek om de overgang naar gebiedsgericht werken wetenschappelijk te volgen en OCW gedurende het project te adviseren over mogelijke verbeteringen in de ontwikkeling van gebiedsgericht werken. OCW en het CGS spraken af dat het onderzoek zich zou richten op vier wijken: Laak Noord, Duindorp, Mariahoeve en Schilderswijk. Laatstgenoemde is een krachtwijk. Hiermee werd een voldoende grote variatie in de aard van de wijken en de problematiek bereikt om zinvolle uitspraken te kunnen doen over het verloop van gebiedsgericht werken. Het project kreeg de naam *Programma Experimentele Situaties* (PES).

De overeenkomst bevatte een aantal opmerkelijke elementen:

1. Het initiatief werd op *handelingsniveau* onderzocht. Onderzoekers van het CGS brachten gedurende twee jaar de dagelijkse werkpraktijken van de betrokkenen in het vormgeven aan gebiedsgericht werken in kaart vanuit de overweging dat juist op dit niveau het verschil tussen succes en falen ligt en dat leereffecten juist hier te verwachten zijn. Deze onderzoeksstrategische keuze is ook ingegeven door het bewustzijn dat er dikwijls een kloof bestaat tussen beleidsformulering en -uitvoering. Door het onderzoek zich te laten afspelen in de haarvaten van het gebiedsgerichte beleid, committeerde de dienst OCW zich in feite aan een krachtige uitvoering van het voorgenomen beleid. Een dergelijke onderzoeksaanpak vereist vanzelfsprekend een enorme mate van onderling vertrouwen, aangezien iedereen – de dienst OCW, de betrokkenen in de wijken en de onderzoekers – zich daarmee kwetsbaar opstelt. Immers, door een grote verscheidenheid van betrokkenen gedetailleerd te bevragen over hun dagelijkse werkzaamheden en hun overwegingen daarbij, zijn de betrokkenen niet langer in staat de uitkomsten van het onderzoek zelfs maar bij benadering te voorspellen.
2. Het onderzoek had een duidelijk *ontwikkelingskarakter*. Door frequente terugkoppeling van tussentijdse resultaten naar de partners in de wijken en OCW, kreeg OCW de mogelijkheid zowel het beleid als het onderzoek tijdens de rit bij te sturen. Het belangrijkste instrument hiervoor was de zgn. Regiegroep die ongeveer eens in de drie maanden bijeenkwam. In de Regiegroep zaten topambtenaren van OCW en de dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO) die nauw betrokken waren bij het gebiedsgericht werken. Daarnaast was er frequent overleg tussen onderzoekers en de betrokkenen in de wijken en zijn er twee interactieve workshops georganiseerd (een halverwege en een aan het eind van het project) waarin de resultaten van PES zijn gepresenteerd en besproken. Opnieuw wordt hiermee een wissel getrokken op het onderling vertrouwen en het communicatieve vermogen van de betrokkenen, omdat de resultaten die binnen druppelen vaak indruisen tegen de oorspronkelijke, soms innig gekoesterde, verwachtingen en aannamen of de vertrouwde handelingspatronen van zowel ambtenaren als onderzoekers.

3. Het onderzoek is gelijktijdig in de wijken en binnen de dienst OCW gehouden. Dat leverde een uniek dubbelperspectief op, waarbij allerlei wederzijdse aannamen en verwachtingen aan elkaar waren te toetsen.

Terugkijkend kunnen we stellen dat bovengenoemde innovatieve elementen van het PES-onderzoek goed geslaagd zijn. Dat wil niet zeggen dat het altijd even gemakkelijk was voor de betrokkenen in de wijken, de medewerkers van de dienst OCW en de onderzoekers. Vertrouwen moet groeien en dat groeiproces verloopt niet altijd lineair. We kunnen echter stellen dat het project zich door het *commitment* van alle betrokkenen gaandeweg heeft ontwikkeld tot een voor allen bevredigend en stimulerend leertraject. De resultaten, conclusies en aanbevelingen bestaan niet alleen maar op papier, maar, veel belangrijker, zijn de neerslag van gedeelde ervaringen. Betrokkenen in de wijken zagen in het onderzoek een unieke mogelijkheid om, onder begeleiding van de onderzoekers, te reflecteren op de eigen activiteiten. Sommigen zeiden dat dit hen een groter gevoel van vrijheid gaf, meer durf, in het zoeken naar praktische oplossingen bij het implementeren van gebiedsgericht werken. De door de onderzoekers georganiseerde bijeenkomsten met de wijken en de dienst OCW lijken te hebben geleid tot andere communicatiepatronen. De tussentijdse onderzoeksresultaten waren aanleiding voor betrokkenen om, naar aanleiding van concrete casussen, te reflecteren over de werkbaarheid, wenselijkheid en effectiviteit van beleidsstrategieën, organisatiestructuren en communicatiepatronen. Vanuit het perspectief van het onderzoek heeft PES vele inzichten opgeleverd voor het formuleren van een rol voor onderzoek in beleid die ver uitgaan boven de traditionele categorieën ‘zuiver wetenschappelijk’, ‘toegepast’, ‘beleidsevaluatie’ en ‘beleidsadvies’. Onderzoek blijkt op zinnvolle wijze een begeleidende rol te spelen in beleidsvorming en -uitvoering zonder aan noodzakelijke kritische distantie in te moeten boeten. Daarmee biedt onderzoek de mogelijkheid tot systematische, kritische en participerende reflectie op de dagelijkse beleidspraktijk.

Gebiedsgericht werken is met het afronden van PES zeker niet beëindigd. De ervaringen en uitkomsten van PES vormen input voor de verdere ontwikkeling van de organisatie en de beleidsstrategie binnen de dienst OCW. Wij spreken de wens uit dat de resultaten, conclusies en aanbevelingen van PES hierbij een inspirerende rol kunnen spelen. Maar vooral hopen wij dat de democratische hervorming die besloten ligt in de idee van gebiedsgericht werken, zich in Den Haag nog verder zal ontwikkelen.

Onze dank gaat uit naar de gemeente Den Haag, de dienst OCW en in het bijzonder naar de begeleidende regiegroep die ons gedurende het onderzoek stimuleerde en scherp hield. Simon Vroonhof, Harry Nijhuis en Rudmer de Vries (Afdeling Strategie & Projecten, dienst OCW) willen we met name noemen. Jullie inzet, enthousiasme en intelligente input heeft het onderzoek niet alleen mede mogelijk, maar ook veel beter gemaakt. Han Schenderling, Ludo Steenmetser en Wim van Bogerijen willen we bedanken voor hun vertrouwen en scherpe opbouwende kritiek die nodig was om dit ambitieuze project tot een succes te maken. Verder willen we Nicis Institute bedanken voor hun bijdrage aan het onderzoek.

Daarnaast bedanken we de vele professionals die ons inzicht hebben gegeven in hun praktijk van alledag. Speciale dank gaat daarbij uit naar onze contactpersonen in de vier wijken: John Tokkie, Marieke Manschot, Gregor Gips, Ton Huiskens, Hassan el Houari en Jaap Westbroek. De vele gesprekken, telefoontjes en e-mailwisselingen met jullie maakten het mogelijk dat wij continu goed en inhoudelijk geïnformeerd waren over de ontwikkelingen in de wijken.

Tot slot spreken we onze dank uit aan Jeannine Streng en Pam de Groot, op wie wij altijd een beroep konden doen als dit nodig was.

Hendrik Wagenaar
Robert Duiveman
Harry Kruiter

1 Inleiding

Vanuit het Programma Experimentele Situaties is onderzoek gedaan naar wijkgerichte beleidsontwikkeling in de gemeente Den Haag. In vier wijken is twee jaar lang uitvoerig meegekeken, meegeluisterd en meegelezen in de dagelijkse praktijk van wijkgericht werken. Met veel plezier, interesse en soms vol verbazing hebben de onderzoekers gezien en geleerd hoe mensen samen de stad maken in projectgroepen, teamoverleggen, regiegroepen, vele zogenaamde ‘bilaatjes’ en stuurgroepvergaderingen. Maar ook bij de koffieauto-maat, op de gang, tijdens de borrel en achter de computer wordt de stad gemaakt. Interesse en verbazing ontstonden vooral toen wij probeerden uit te tekenen met hoeveel verschillende mensen, instellingen en instituties één persoon tijdens zijn werk te maken heeft, en aldus rekening heeft te houden. Een dergelijk beeld valt helaas niet uit te tekenen. Het is simpelweg te groot en te veel.

Wat we in veel voorbeelden wel hebben gezien is dat professionals zich vaak moeiteloos aan lijken te passen aan de mensen, instellingen of instituties waar ze op dat moment mee te maken hebben. Als een soort tweede natuur weet men precies wat de wethouder wel en niet wil horen, in welke taal een memo opgesteld moet worden voor draagvlak in het MT, en hoe men welke collega’s van een andere dienst het beste kan benaderen om een project te realiseren. Dit is een goede en noodzakelijke eigenschap voor wijkgerichte beleidsontwikkeling waar overheid, maatschappelijke organisaties en burgers in steeds intensievere samenwerking zoeken naar doeltreffende beleidsuitvoering door vorming van coalities, sectorale ontkokering en de allocatie van regie. Er zit echter ook een schaduwzijde aan de vanzelfsprekende wijze waarop relaties worden gelegd. Naarmate het aantal samenwerkingspartners toeneemt, groeit de noodzaak om waarden, doelen en middelen continu op elkaar af te stemmen.

Om goed te begrijpen wat de consequenties zijn van de toegenomen noodzaak van afstemming en coördinatie worden in dit rapport vier cases gepresenteerd die samen de dynamiek van nieuwe gebiedsgerichte werkstructuren in beeld brengen. Daarmee willen we een bijdrage leveren aan de mogelijkheid om te reflecteren op positieve en negatieve consequenties van gebiedsgericht werken. Binnen de onderzochte stedelijke ontwikkelingsprocessen gaat de aandacht uit naar de wijze waarop en de voorwaarden waaronder verschillende partijen in Den Haag samenwerken. Het rapport biedt inzicht in de vaardigheden en instrumenten (tactieken) die verschillende partijen aanwenden om maatschappelijke kansen en problemen te begrijpen en aan te pakken. Het onderzoek illustreert daarmee hoe mensen en instellingen omgaan met de nieuwe kansen die ontstaan bij de introductie van een nieuwe werkvorm.

2 Van beheer naar stedelijke ontwikkeling

Gebiedsgericht werken, het onderwerp van dit rapport, is onderdeel van een bredere en langduriger trend in het Haagse beleid naar *deconcentratie*. Al sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw worden er initiatieven ontwikkeld om de lijnen tussen burger en bestuur te verkorten en de dienstverlening doelmatiger en efficiënter te organiseren door deze dichter bij de burger te brengen. Den Haag kiest daarbij voor (ambtelijke) deconcentratie (het gebiedsgericht inrichten van de uitvoering van gemeentelijke taken zonder overdracht van gemeentelijke bevoegdheden) boven bestuurlijke decentralisatie (het overdragen van bestuurlijke bevoegdheden aan stadsdelen, zoals in Amsterdam en Rotterdam) (Andersson Elffers Felix, 2009, pp. 10).

Na een aantal voorbereidende stappen – zoals de instelling van stadsdeelportefeuillehouders en stadsdeelcommissies in 2001 – krijgt het deconcentratiebeleid in 2007 daadwerkelijk gestalte in de nota ‘De Stad Delen’ (Gemeente Den Haag, 2007). In deze nota wordt de organisatievorm voorgesteld die wij nu kennen, waarin een stadsdeeldirecteur een stadsdeelorganisatie aanstuurt en waarin stadsdeelwethouders verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling en uitvoering van stadsdeelplannen en de realisatie van burgerparticipatie. De nadruk ligt sterk op de *uitvoering* van beleid. De kwaliteit daarvan moet omhoog. De nota omschrijft die kwaliteit in termen van “korte lijnen, snelle oplossingen, herkenbare en toegankelijke ambtenaren en bestuurders, ruimte voor maatwerk waar dat nodig is” (Idem, pp. 2). Beleidsvorming en bestuurlijke besluitvorming blijven op stedelijk niveau bij Raad en College.

Het is onvermijdelijk dat bij een dergelijke nieuwe opzet organisatorische en functionele onduidelijkheden ontstaan. Deze concentreren zich, volgens het evaluatierapport van Andersson Elffers Felix, vooral op de relatie tussen de kerndiensten en de gedeconcentreerde organisaties. Zo kunnen stadsdeeldirecteuren via mandaatverlening beschikken over een deel van het budget van de kerndiensten, echter de budgetverantwoordelijkheid blijft bij de kerndiensten zelf. Verder bestaan er forse verschillen in de manier waarop de relatie tussen kerndiensten en stadsdeelorganisaties is vormgegeven. In de evaluatie van het deconcentratiebeleid worden verschillende knelpunten genoemd die betrekking hebben op de verticale informatiestromen tussen stadsdeelorganisaties en kerndiensten. Daarnaast blijkt het moeilijk om integraal te werken; samenwerking tussen stadsdeelorganisaties en kerndiensten vindt grotendeels op ad hoc basis plaats. Ten slotte wordt geconstateerd dat administratieve diensten van de kerndiensten onvoldoende op elkaar aansluiten (Andersson Elffers Felix, 2009, pp. 32).

Er wordt in de verschillende nota's veel over burgers gesproken. Maatschappelijke partners, zoals woningcorporaties, politie en welzijnsinstellingen, worden echter nauwelijks genoemd. Toch spelen deze een belangrijke rol in de uitvoering (en niet zelden ontwikkeling) van het stedelijk beleid. Uit de evaluatie blijkt dat de samenwerking als het gaat om beheerstaken vrij soepel verloopt. Er wordt gesproken over meer ‘doorzettingsmacht’.

Echter waar het gaat om ontwikkelingstaken zien we een ander beeld. De communicatie is moeilijker, bevoegdheden zijn niet altijd even duidelijk en het is lastig om duidelijke afspraken te maken (idem).

En stedelijke ontwikkeling is nu precies de opgave waar de kerndienst OCW een ambitieuze agenda heeft neergezet. De achtergrond hiervan is het collegeprogramma 'MeeDoen' uit 2006 en de notitie 'Mensen Maken de Stad' uit 2005 (Gemeente Den Haag, 2006; 2005). In deze notitie staat de opgave van het moderne stedelijk bestuur als volgt omschreven:

“De acceptatie van de overheid als ‘gezag’ en als vanzelfsprekende autoriteit neemt af. Tegelijkertijd wordt vanuit de Rijksoverheid de gemeente steeds vaker als regisseur aangemerkt. Aan de andere kant loopt de overheid steeds vaker tegen de grenzen aan van wat hij wel en niet kan regelen of beïnvloeden. Om in deze spagaat de maatschappelijke ontwikkelingen in Den Haag gericht te kunnen beïnvloeden hanteren we een aantal sturingsprincipes die we ook met alle relevante actoren in stad en regio willen delen.”

(Gemeente Den Haag, 2005, pp. 5)

Dan volgen acht sturingsprincipes waaronder: 'kiezen voor ruimte voor burger en organisatie', 'uit zijn op effectieve bondgenootschappen', 'deconcentratie en integraliteit als organisatieprincipe'. Het zijn deze sturingsprincipes die ten grondslag liggen aan de beleidsstrategie van OCW. Beleidsontwikkeling moet "meer gebiedsgericht, meer integraal, en meer horizontaal" plaatsvinden. Daarnaast moet er een 'transformatie plaatsvinden van *government* (overheidssturing) naar *governance* (zelfsturing)'. Governance wordt verder omschreven als "het stimuleren van zelfinitiatief, eigen verantwoordelijkheid en maatschappelijk ondernemerschap" (Universiteit Leiden, Campus Den Haag, 2007).

We plaatsen gebiedsgericht werken in de context van het Haagse deconcentratiebeleid om dit onderscheid tussen beheer en ontwikkeling duidelijk te maken. Bij deconcentratie denken wij uitdrukkelijk aan een andere organisatie van beheers- en uitvoeringstaken. Bij beheer gaat het om redelijk overzichtelijke, in min of meer duidelijke organisatieroutines en –procedures vervatte uitvoeringstaken. De taakverdeling en verantwoordingsstructuur zijn daarbij voor alle betrokkenen duidelijk. Bij stedelijke ontwikkeling gaat het om iets heel anders. De maatschappelijke problemen die ten grondslag liggen aan stedelijke ontwikkeling zijn zowel onduidelijk gedefinieerd als weerbarstig. (In de bestuurskundige literatuur komt dit tot uitdrukking in het onderscheid '*wicked versus tame problems*.) Denk aan het verval van een buurt, jeugdcriminaliteit, schooluitval, etnische integratie, radicalisering, dakloosheid, structurele werkloosheid, klimaatbeheersing et cetera. Zowel de probleemdefiniëring als de oplossing zijn onduidelijk; verschillende betrokkenen hebben uiteenlopende opvattingen over oorzaak en aard van het probleem. Verder is ook onduidelijk wie er bij het probleem betrokken zijn en waar de verantwoordelijkheden liggen. Ongestructureerde problemen snijden meestal dwars door institutionele beleidssectoren heen.

Gebiedsgericht werken, zoals het de ambitie is van OCW, betreft vooral stedelijke ontwikkeling. In feite zien we een verschuiving in de inrichting van het stedelijk beleidssysteem. Deconcentratie blijft, maar daarnaast zien we:

- een ambitieuzere vorm van beleid: van beheer naar ontwikkeling;
- van betrekkelijk strak omschreven uitvoeringsvraagstukken naar bredere, moeilijker te begrenzen ontwikkelingsopgaven;
- van een nadruk op organisatie naar een nadruk op proces;
- een grotere nadruk op het betrekken van en samenwerken met maatschappelijke partners;
- naast deconcentratie (het werken in de gebieden en een overdracht van taken naar actoren in de gebieden) daarnaast ook een benadrukking van integraliteit.

Ons centrale argument is dat de opgaven, uitdagingen en problemen rond gebiedsgericht werken voortkomen uit het betrekkelijk ongetemde, ongestructureerde karakter van stedelijke ontwikkeling. Gebiedsgericht werken heeft implicaties die niet altijd goed van tevoren te voorzien zijn. Denk aan de intensieve samenwerking met een veelheid aan ambtelijke en maatschappelijke partners. Maar denk ook aan de spanning tussen eigen initiatief in de wijk en de bestaande ambtelijke beleidsprocedures, of de spanning tussen integraliteit en verkokering. In het vervolg van dit rapport zetten we een aantal van deze opgaven, uitdagingen en problemen op een rij. Daarnaast presenteren we in het rapport de resultaten van ons empirische onderzoek naar gebiedsgericht werken. Ook verkennen we de wetenschappelijke literatuur op inzichten die ons kunnen helpen het gebiedsgerichte werken beter te begrijpen. Het doel van dit rapport is dus driedelig:

1. Lessen trekken uit de wetenschappelijke literatuur over gebiedsgericht werken.
2. Deze wetenschappelijke lessen in verband brengen met de ervaringen in de praktijk.
3. Het op basis van 1 en 2 doen van aanbevelingen voor het ontwerpen en implementeren van gebiedsgericht werken.

3 Methode

3.1 Gebiedsgericht werken als regimebuilding

In beleidsontwikkeling speelt de agenda een centrale rol. Bestuurders en ambtenaren werken ten aanzien van de stad op basis van een agenda die de stad op een specifieke manier in beeld brengt. De agenda beïnvloedt de wijze waarop de stedelijke ontwikkelingen worden benaderd. Een groep jongeren die overlast veroorzaakt is in beeld te brengen als een (i.) handhavingprobleem, (ii.) een cultureel probleem, (iii.) als een educatief/arbeidsmarkt probleem of (iv.) een stedenbouwkundig probleem. De beeldvorming heeft gevolgen voor de instanties die betrokken zijn bij de benadering van een probleem. In bovenstaand voorbeeld is dit respectievelijk (i.) politie, (ii.) jongerenwerk of een interventieteam, (iii.) scholen of UWV Werkbedrijf en (iv.) woningbouw of dienst stedelijke ontwikkeling.

De beeldvorming speelt een belangrijke rol bij het begrijpen van de stad en neemt een belangrijke plaats in bij het ontwikkelen van beleid. Maar het vormgeven van zo'n beeld gebeurt niet alleen 'van bovenaf' door politici, wetenschappers of andere opiniemakers. De interpretatie van de stad wordt gelijktijdig op tal van plaatsen op subtiële doch krachtige wijze beïnvloed door onder meer maatschappelijke organisaties en actiegroepen en gelegenheidscoalities van bewoners, jongeren of professionals.

Volgens het klassieke bestuurskundige organisatie-model wordt de omgang met maatschappelijke ontwikkelingen gevonden door doorverwijzing naar de passende beleidsafdeling. Kijken we naar de praktijk dan zien we steeds vaker een ander patroon. Er is eerst een streven om in kaart te brengen welke partijen betrokken zijn, welke beelden die partijen van het probleem hanteren, welke middelen beschikbaar zijn per partij en welke regels van toepassing (kunnen) zijn. Dit uit zich in een toenemend aantal nieuwe werkverbanden onder de naam werk-, stuur- of regiegroep. Beleid krijgt zo steeds vaker vorm vanuit werkverbanden die zich tussen instellingen, diensten of afdelingen bevinden en die om een probleem of oplossing heen worden georganiseerd. Gebieds- of wijkgericht werken in Den Haag biedt hier talloze voorbeelden van.

Er zijn tal van maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen aan te wijzen die ertoe leiden dat beleidsontwikkeling in toenemende mate vorm krijgt buiten de daarvoor ingerichte instituties (Hajer, 2003). Omdat beleidsontwikkeling niet altijd meer samenvalt met de hiervoor ingestelde instituties, en het op voorhand niet helder is welke partij in welk stadium betrokken zal worden, moet een onderzoeksopzet gericht op (gebiedsgerichte) beleidsontwikkeling niet de instituties maar de beleidsontwikkeling als uitgangspunt nemen. De bestuurskundige Clarence Stone heeft dit inzicht uitgewerkt tot een theoretisch model onder de titel *Regime Theory*. Om te begrijpen wie, hoe en wanneer wordt betrokken bij beleidsontwikkeling gaat Stone in zijn model niet uit van de instituties maar van de beleidsontwikkeling: *"As a heuristic device, urban regime analysis holds that the issue addressed determines whose participation is needed."* (Stone, 2003). Door deze theorie toe te passen komt de nadruk te liggen op het 'hoe' van beleidsontwikkeling met

bijzondere aandacht voor de uitvoering: “*What counts is how ideas are implemented, the decision rules people develop, and the working alliances they form*” (Stone, 1989). Een governance regime bestaat uit de ontwikkeling van een (wijkspecifieke) *agenda* waaromheen zich een *coalitie* kan vormen die kan beschikken over de noodzakelijke *middelen* om de agenda tot uitvoering te brengen conform een door allen geaccepteerd *samenwerkingsmodel*.

In navolging van Stone gebruiken wij *Regime Theory* in dit rapport en in de casuïstiek als een heuristiek, een zoekschema, om de enorme massa empirische gegevens te ordenen. De vier elementen uit het begrip *regime* – agenda, coalitie, middelen en samenwerkingsmodel – sluiten goed aan bij de inhoud van gebiedsgericht werken. Met het begrip regime als lens, brengen we in dit onderzoek in vier Haagse gebieden het proces van groepsformatie in kaart. We laten zien hoe ambtenaren uitvoering geven aan de missie van gebiedsgericht werken. We maken inzichtelijk dat door de gehanteerde tactieken om beeldvorming en interesses te koppelen aan middelen, capaciteit ontstaat voor beleidsverandering. In de hoofdstukken 4, 5, 6 en 7 wordt per wijk ingegaan op de volgende vragen:

- hoe wordt een nieuwe beleidsagenda geformuleerd?
- hoe wordt er gezorgd voor de middelen om de agenda te realiseren?
- hoe wordt een coalitie uitgebreid of afgebakend?
- hoe vormt men een samenwerkingsmodel waar alle partijen zich aan committeren?

Regime Theory is in dit onderzoek dus instrumenteel gebruikt; als ordeningsinstrument voor het veelzijdige materiaal dat over de loop van twee jaar in verschillende gebieden, rond uiteenlopende onderwerpen met diverse instellingen is verzameld. Deze theoretische invalshoek maakt het mogelijk de casuïstiek overzichtelijk over te brengen zonder de kenmerkende eigenschappen van de verschillende gebiedsontwikkelingen al te zeer tekort te doen. Regime Theory verschaft een krachtig instrument voor de analyse van bestuurlijke processen maar heeft beperkingen indien een alternatief sturingsmodel ontworpen moet worden. Daarom gaan we in hoofdstuk 8 van dit rapport in op een breed spectrum van wetenschappelijke theorievorming rondom gebiedsgerichte beleidsontwikkeling en -uitvoering. Samen met de inzichten uit de Haagse praktijk vormt dit de aarde waarin de conclusies en opgaven zijn geworteld.

3.2 Representativiteit

Rond de bestudeerde gebiedsontwikkelingen zijn door de tijd heen veel verschillende instanties en mensen betrokken. Daarmee bestaan er talloze zienswijzen op aanleiding, werkwijze en doelstelling van een ontwikkeling. Het vaststellen van de ‘werkelijke’ of ‘juiste’ zienswijze, voor zover die al bestaat, is niet de exclusieve taak van de onderzoeker. De partijen zijn immers zelf continu bezig om vast te stellen wat hét probleem of dé oorzaak is. Dat is een politieke vraag die een democratische en contextspecifieke benadering vereist. Het doel van de casuïstiek is niet om deze vraag te beantwoorden maar informatie te verschaffen op basis waarvan dergelijke vragen beter zijn te beantwoorden. Door een

beschrijving te geven van de wijze waarop en de intenties waarmee men per gebied problemen vaststelt, oplossingen vormgeeft en onderling afspraken maakt voor de taakverdeling wordt niet alleen duidelijk wat gebiedsgericht werken is, maar ook hoe men het doet. Een overzicht hiervan stelt, zo is de bedoeling, in staat om beter te bepalen wie op welke wijze betrokken hoort te zijn bij gebiedsontwikkeling en op welke wijze dit georganiseerd moet worden.

Zoals hierboven vermeld gebruiken we het begrip Regime Theory hier om voor de verschillende cases een vergelijkbare lezing te krijgen, maar niet een gelijke. Iedere wijk is anders en moet in zijn eigen termen worden geduid. Contextspecifiek is het toverwoord voor gebiedsgericht werken en dat geldt ook voor gebiedsgericht onderzoek. De casuïstiek wordt het best begrepen door er in eerste instantie zo weinig mogelijk afstand van te nemen. Het streven is de ontwikkelingen zoveel mogelijk te duiden in de termen en interpretatiekaders van direct betrokkenen. Wat doen zij in het kader van gebiedsgericht werken? Hoe stemmen zij dit af met de omgeving?

Zo ontstaan verschillende beelden per situatie. Overal is de aanpak anders: soms zoekt men maandenlang naar de middelen, elders weet men niet goed wat het probleem precies is en in een derde instantie weet de overheid wel wat zij wil maar werken de maatschappelijke organisaties niet mee. Ook het object van handelen verschilt per gebied. Iedere casus vertelt daarover een ander verhaal. Hieronder wordt kort aangegeven en beargumenteerd welke verhaallijn per situatie is geaccentueerd.

Mariahoeve gaat over de tegenstelling fysiek en sociaal en de wijze waarop dit onderscheid mensen verdeelt en nieuwe coalities doet vormen. Om dit scherp in beeld te krijgen, ligt in deze case de nadruk op de periode waarin men de stap zette van beleidsvorming naar uitvoering: van plannen naar actie. Het laat de meervoudigheid zien van een gebiedsgerichte aanpak: door de tijd heen is er verschuiving van aanleiding, doelstelling, middelen en mensen. Het laat de mogelijkheden zien van mensen in de uitvoering om gaandeweg de schijnbaar essentiële kenmerken van een aanpak fundamenteel te veranderen.

In Laak Noord staat de relatie tussen maatschappelijke organisaties en gemeente centraal. Door uitgebreid in te gaan op de recente geschiedenis wordt duidelijk dat gebiedsgericht beleid in deze wijk slechts een van de vele kansen is die men instrumenteel tracht te maken in de omgang met lokale problemen. Door nadruk te leggen op de interactie met de WMO wordt duidelijk dat beleid niet zozeer onverwachte of onbedoelde consequenties heeft maar door verschillende mensen op verschillende manieren wordt aangepend om 'eigen' problemen op te lossen.

De Schilderswijk is een krachtwijk. Centraal in dit verhaal staat de regiefunctie van de gemeente om ideeën en wensen uit de wijk uiteindelijk samen te brengen met wensen vanuit het Rijk. Om dit te doen moeten agenda's van bewoners, stakeholders in de wijk, woningbouwcorporaties, gemeentelijke diensten, wethouders, ministeries en de minister van WWI op elkaar afgestemd worden. De casus illustreert hoe de agenda's zijn samengebracht en gaat in op de consequenties voor de uitvoering.

In Duindorp lijkt men bij aanvang lessen te hebben geleerd die uit de overige casussen zijn te trekken. Bij de start heeft men een heldere agenda, voldoende middelen, korte lijn-

tjes met het bestuur en heldere werkafspraken. Alle voorwaarden voor gebiedsgericht werken waar men in de overige situaties naar snakt. Uit deze case blijkt dat dit ideaalbeeld geen garantie is voor een onproblematische uitvoering. Door de nadruk te leggen op de problemen die men ondervindt in het eerste jaar van uitvoering wordt duidelijk dat de inspanningen die men in andere gebieden moet doen voor iedere stap die men wil zetten, een waarde in zichzelf hebben naast de uitkomst ervan.

3.3 Generaliseerbaarheid

De generaliseerbaarheid van de uitkomsten van dit onderzoek vloeien niet voort uit de toegepaste methode, maar uit de bruikbaarheid voor betrokkenen om aan de hand van de hier gegeven lezing van de gebiedsontwikkelingen verandering te realiseren in de praktijk. Daarvoor is het noodzakelijk dat op basis van deze casuïstiek discussie plaatsvindt tussen betrokken partijen. Dat zal niet vanzelf gaan. De onderzoekers stellen zich graag beschikbaar om dit proces te informeren en te begeleiden.

4 Analyse Casus Mariahoeve

4.1 Inleiding

De transities in de casus Mariahoeve in de periode 2008-2009 laten zien hoe binnen een gebiedsgerichte ontwikkeling afwissellende partijen betrokken zijn, met verschillende interesses en capaciteiten die op onverwachte manier samenkomen of juist uiteen gaan. Dit proces is essentieel om gebiedsgericht werken te begrijpen. Het Governance Regime rondom de transformatie van Mariahoeve heeft niet één enkele initiatiefnemer, is niet gericht op één enkel specifiek belang en wordt evenmin gedreven vanuit één enkele specifieke oorzaak. Verschillende partijen in deze casus zijn op verschillende wijze begonnen met zeer verschillende beelden en interesses in en rond Mariahoeve. Als een partij (ook de overheid) een nieuwe beleidsagenda zoals 'Behoud van Mariahoeve' wil realiseren, dan moet zij beseffen dat deze toegesneden moet zijn op het beleidsobject (in de wijk) maar dat het zich eveneens moet verhouden tot bestaande beleidsagenda's, bestaande instellingen en bestaande interesses. De casus Mariahoeve illustreert dit punt en geeft zicht op tactieken waarmee betrokkenen de verschillende beleidsagenda's op elkaar afstemmen en hoe daarbij de initiële intenties van een aantal partijen langzaam maar zeker uit beeld verdwijnen. Niet omdat het geen goede intenties zijn maar omdat zij niet goed gerelateerd (kunnen) worden aan die van de bredere omgeving waarin het beleid vorm krijgt.

4.2 Ruimte in agenda benutten voor vertaling van interesses

Het wijkpark is volgens de betrokkenen 'een pareltje'. Het biedt ruimte aan de partijen met middelen om hun ambities in de beleidsagenda te operationaliseren. De redenatie die is gevolgd moet dan als volgt luiden: als je de wijk wilt behouden, moet je transformeren. Transformatie kan door te investeren in het park, hetgeen door de bouw van nieuwe woningen ook economisch rendabel kan zijn. Als de betrokkenen dit tegelijk doen, is de kans op succes het grootst: samenwerking vergroot de impact en minimaliseert de kans op niet-renderende investeringen. Via het park strekt het belang van de corporaties zich uit tot de bredere omgeving van het park. Als je wilt dat woningen in een goede omgeving staan, investeer dan in de school, zorg dat daar een ontmoetingsplek komt, dat daar een cultuurplek komt, zorg dat daar een bibliotheek komt, zorg dat het park toegankelijk is voor bewoners.

Figuur 1

Stappen in vertaling van beleidsagenda Mariahoeve

- 1 Behoud van Mariahoeve door status beschermd stadsgezicht
 - 1.1 ...
- 2 Behoud van Mariahoeve door behoud van kwaliteiten, I&B
 - 2.1 Behoud van Mariahoeve door *sociale* transformatie en flankerend aanpassingen vanuit fysiek.
 - 2.1.1 ...
 - 2.2 Behoud van Mariahoeve door *fysieke* transformatie en flankerend aanpassingen vanuit sociaal.
 - 2.2.1 Behoud van Mariahoeve door transformatie van het park en instellingen rondom park.
 - 2.2.1.1 Transformatie van het park en instellingen door transformatie omgeving van het park.
 - 2.2.1.1.1 Transformatie van omgeving van het park door herstructureren complexen Haag Wonen aan park en Staedion aan 't Kleine Loo en Rabo-Bouwfonds het winkelcentrum in relatie tot instellingen rondom park.
 - 2.2.1.1.1.1 Ontwikkel een cultuurpodium in de school als ontmoetingsplek.

Het beoogde doel van de vertaalslagen in de beleidsagenda bestaat eruit de partijen die een interesse hebben in de relatief abstracte agenda voor de hele wijk (stap 2) te committeren aan de ontwikkeling van het cultuurpodium (stap 2.2.1.1.1.). De relatie lijkt achteraf vanzelfsprekend: natuurlijk moet er een cultuurpodium komen om de kwaliteiten van Mariahoeve te behouden. Maar het feit dat tal van partijen dit vanzelfsprekend vinden, is een prestatie waar veel werk voor is verzet. Allereerst moest het traject richting beschermd stadsgezicht worden vertaald naar een alternatief dat voldoende handelingsvrijheid laat voor de partijen die willen bouwen. Daar bood het project Identity & Branding (I&B – Woonbron & Staedion, 2006) de oplossing voor. Het 'behoud van kwaliteit' wordt via I&B gerealiseerd zonder de handelingsruimte van de coalitiepartners tegen hun zin in te beknotten. Met I&B werd het mogelijk de kwaliteiten van Mariahoeve te behouden en bovendien ruimte te scheppen voor sloop en nieuwbouw. Doordat de bedrijfsvoeringprincipes van de corporaties te verenigen met die van de bestuurlijke wensen van de wethouder. Een project dat begon met de intentie kwaliteit van de wijk te conserveren via beschermd stadsgezicht werd zo vertaald in een project gericht op de fysieke transformatie van de wijk. De kwaliteit behouden, zo bleek, betekende voor iedereen iets anders. Door de verschillende beelden van de kwaliteit van Mariahoeve op elkaar af te stemmen in sessies en vergaderingen werd kwaliteit zodanig geformuleerd dat alle par-

tijen in de coalitie er hun eigen interesses in herkende en niemand voortijdig uit de samenwerking stapte.

Toen er eenmaal consensus was over transformatie kwam de vervolgvraag: hoe moet transformatie precies worden vertaald naar ingrepen in de wijk? Primair via *sociaal* of primair via *fysiek*. De eerste regiegroep stuurde aan op sociaal. Toen de DSO-gebiedsmanager het accent verlegde naar fysiek kon de bestaande regiegroep onvoldoende kracht mobiliseren om sociaal vast te houden. Door de stuurgroep Mariahoeve – die bestaat uit de directeuren van de corporaties en een wethouder – opnieuw leven in de blazen, werden de mensen in de regiegroep via de gebiedsmanager geconfronteerd met hun eigen directeuren. Zo werden via een aanpassing in het gebiedsgerichte organisatiemodel voor Mariahoeve de bestaande hiërarchische verhoudingen gereproduceerd op wijkniveau. De leden van de stuurgroep – waarvan de oude regiegroep afhankelijk was voor uitvoering van hun sociale agenda – gaven de voorkeur aan de meer fysieke benadering zoals naar voren gebracht door de DSO-gebiedsmanager.

De bestuurders in de stuurgroep blijven bereid de experimentele sociale insteek te handhaven. Maar enkel in zoverre als deze ingepast kan worden in regulier (fysiek) georiënteerde plan- en beleidsvorming. De DSO-gebiedsmanager biedt hiertoe de kans door via reguliere projectontwikkelingmethoden fysiek te ontwikkelen en voor zover inpasbaar delen van de sociaal geleide transformatie vast te houden. Dit wordt duidelijk bij besprekingen over het wijkpark. Dit zogenaamde ‘pareltje’ dat is ingebracht door de externe ‘informele’ werkgroep Vitale Stad creëert de mogelijkheid om met steun van maatschappelijke organisaties rondom het park een kleine vorm van herstructurering te combineren met investeringen in sociaal. De corporaties en bestuurder stellen hierbij wel de voorwaarde dat de woonkwaliteit optimaal benut wordt.

De externe informele groep maakt deze vertaalslag van 2.2 naar 2.2.1 mogelijk, maar de stuurgroep neemt dit graag over. Het vormt een uitstekend middel om de partijen op één lijn te krijgen: de wethouder, de corporaties en projectontwikkelingbureau Kristal kunnen de door hen gewenste woningen bouwen en de school wil meedoen omdat zij haar positie in Mariahoeve kan versterken. Via deze vertaling in de beleidsagenda wordt de school aantrekkelijker voor leerlingen en voor bewoners in de omgeving. Bovendien vertegenwoordigen de overvloedige vierkante meters in het schoolgebouw door deze vertaalslag niet langer een last maar een pluspunt. Vanuit de andere gemeentelijke diensten is men bij monde van de gedeconcentreerde medewerkers enthousiast want er wordt geïnvesteerd in een wijkpark en daarmee in sociaal.

4.3 Formaliseren van de agenda in samenwerkingsmodel

Over dé kwaliteit van een wijk kan oneindig lang worden gesproken. Dergelijke overleggen worden in de wandelgangen aangeduid als theebransjes. Na verloop van tijd verliezen mensen dan belangstelling omdat er nooit iets lijkt te gebeuren. Maar men kan geen actie ondernemen op een abstractie als ‘behoud van de kwaliteiten’. Actie en uitvoering krijgen vorm in de realisatie van een breed doel in kleine onderdelen: projecten. De afstand van

de beleidsagenda voor de wijk naar de uitvoering van aparte projecten is echter te groot om met één stap te overbruggen. Hiervoor dienen de tussenstappen te worden gevolgd die in de voorgaande paragraaf staan beschreven.

Maar slechts theoretisch logische stappen zetten is niet genoeg om van beleidsagenda tot realisatie te komen. De tussenstappen moeten ook worden vastgelegd zodat de verschillende benodigde partijen – en hun middelen – geëncouraged blijven. Het vastleggen dient als markering van de vooruitgang maar ook om te voorkomen dat mensen die het niet eens zijn met de laatste stap 2.2.1.1.1. terugkomen op de formulering van de eerste stap. Iets dat goed mogelijk is omdat inzichten en omstandigheden veranderen. Of omdat men later in het proces pas merkt dat een voorgaande stap bij uitwerking eigenlijk niet aansluit op de interesses van de eigen organisatie.

Nadat er ruimte is geweest voor onderlinge afstemming die uitmondt in een (beperkte) overeenstemming over gezamenlijk handelen, moet die overeenstemming zo snel mogelijk worden geformaliseerd. Dit geldt voor afspraken over de beleidsagenda, maar ook over inbreng van middelen, de coalitiegenoten en coördinatievormen. Dit vastleggen is de facto het weer inperken van de eerder gecreëerde handelingsruimte. Dit lijkt wellicht tegenstrijdig maar het is de enige wijze om de handelingen van alle partijen overzichtelijk te houden en te zorgen dat iedereen zich voorspelbaar gedraagt. Enkel dan is uitvoering mogelijk. Een tactiek hiervoor is het vastleggen van een concrete opdracht van bijvoorbeeld de wethouder, zoals de DSO-gebiedsmanager heeft gedaan. Het kan ook in de vorm van een samenwerkingsovereenkomst, het schrijven van een concreet projectplan waarin taken, middelen en verantwoordelijkheden expliciet zijn gemaakt (incl. begroting) of door communicatie van besluiten naar de wijk of de gemeenteraad. Door formalisering van beslissingen worden gemaakte afspraken duurzamer over tijd en plaats. Een andere tactiek om dit doel te bereiken bestaat uit het formaliseren van de onderlinge verhoudingen door samen een gebouw te betrekken, een symbool te ontwikkelen et cetera.

De DSO-gebiedsmanager lijkt deze tactiek – al dan niet conform de verklaring die hier wordt gegeven – toe te passen. Het gevolg is dat als deze gebiedsmanager spreekt, het duidelijk is namens wie hij spreekt. Hij heeft niet alleen de relaties met de coalitiegenoten via afspraken eenduidig gemaakt. Hij heeft hetzelfde gedaan met de organisatie van waaruit hij werkt. Hij heeft eerst intern zijn opdracht scherp gekregen door met de bestuurder en directie te praten. Daar bleek bij aanvang nog verschil van inzicht te bestaan. Dat is door hem op papier gezet en daar is toen een beslissing over genomen. Verder heeft hij bij de start met relevante mensen gepraat om zeker te zijn dat zij geëncouraged zijn. Vervolgens is er een begroting gemaakt met een heldere opdracht. Dat is de uitgangspositie om aan de slag te gaan.

Rondom OCW-beleid is de eenduidigheid over opdracht, doelstelling en beschikbare middelen bij aanvang van een gebiedsgericht programma vaak minder groot: wil welzijn dit of cultuur? Staat de wethouder Onderwijs, Jeugd & Sport hierachter, de wethouder Welzijn, Volksgezondheid & Emancipatie of de wethouder Burgerschap, Deconcentratie, Leefbaarheid & Media? Het onderscheid dat hiertussen te maken valt – en in de praktijk veelvuldig wordt gemaakt – laat zien dat OCW niet altijd als een cohesief geheel wordt

gezien. Als men bij de ene ambtenaar, beleidsafdeling of bestuurder nul op het rekest krijgt, dan probeert men hetzelfde – maar dan anders geframed – voor elkaar te krijgen bij een andere ambtenaar of bij een andere afdeling. Dit staat slagvaardige OCW-medeparticipatie in gebiedsgericht werken in de weg. Het ontleden van een organisatie is natuurlijk ook bij andere partijen mogelijk. Dit werd in Mariahoeve duidelijk bij de corporaties zoals die vertegenwoordigd waren in de eerste regiegroep: “Vind jij dit als rayonmanager of spreek je namens de directie?”.

4.4 Groepsgrenzen vaststellen (coalitievorming)

De coalitie rond de oude regiegroep die nodig was om de ambities te realiseren, was onvoldoende met de uitwerking van de beleidsagenda verbonden. Door de ambities directer en concreter te koppelen aan de verwachtingen en behoeften van de verschillende partijen kon de DSO-gebiedsmanager een sterkere positie verwerven in het regime dan de leden van de oude regiegroep. Door via de revitalisatie van de stuurgroep de directeuren van de corporaties en de wethouder op een ‘directere’ wijze te betrekken, was de nieuwe DSO-gebiedsmanager in staat een kleinere maar effectievere coalitie te vormen. Het agendapunt Wijkpark bleek een uitstekende ingang om de verschillende interesses van de verschillende partijen te verknopen. Door dit buiten de regiegroep om te laten accorderen werden direct nieuwe verhoudingen gearticuleerd. Er is zo een nieuw regime ontstaan met andere, krachtige leden.

De directere inclusie van wethouder en corporaties gaat ook gepaard met exclusie van andere partijen. Deze zijn niet dichterbij maar juist op grotere afstand van het regime geplaatst. Hun ideeën, werkwijzen en interesses hebben minder direct invloed op de ontwikkeling van het regime en daarmee de wijk. Als leden van de regiegroep hier bezwaar tegen maken, zegt de DSO-gebiedsmanager dat de afstemming met OCW goed is georganiseerd. Als beslissingen daar aanleiding toe geven, zoekt ‘zijn’ wethouder direct contact met de betreffende wethouder van OCW.

Het nieuwe regime beschikt over een gedeelde agenda, een voldoende sterke coalitie en toegang tot middelen van OCW via de wethouder (althans dat meent men in de eerste periode). In de periode dat de nadruk in Mariahoeve verschuift van primair sociaal naar primair fysiek is de gedeconcentreerde medewerker minder goed dan voorheen in staat de beleidsagenda te beïnvloeden. Maar voor de DSO-gebiedsmanager is verzwakking van OCW of Bestuursdienst geen doel op zich. De gedeconcentreerde bestuursdienstmedewerkers voeren formeel slechts een beperkt deel van het OCW-beleid uit. Informeel blijkt dat het voor de betrokken partijen in de wijk vaak onduidelijk is in hoeverre de gedeconcentreerde medewerkers OCW kunnen vertegenwoordigen. Velen menen dat deze medewerkers namens OCW spreken, al is het alleen maar omdat zij vaak goed de weg weten binnen OCW. Deze onduidelijke positie leidt tot vertraging en onduidelijkheid. Het gevolg is dat er over de tijd heen steeds meer mensen namens dezelfde organisatie gaan spreken in plaats van – wat wenselijk is – steeds minder. De toetreding van een OCW-directeur tot de stuurgroep evenals het toevoegen van een vertegenwoordiger van OCW

aan de regiegroep per 2009 maakt de lijn tussen de gebiedsontwikkeling met OCW eenduidiger en dus sterker. Echter, inmiddels zijn de fysieke en de sociale agenda zodanig verknoopt dat de terughoudendheid in 2009 van de andere partijen om fysiek te investeren in het park ook een rem zet op sociaal. Dit levert een nieuwe dynamiek op tussen de betrokken partijen waarbij de rollen opnieuw verschuiven. Omdat een deel van de verwachte middelen niet beschikbaar komt, wordt er opnieuw veel tijd besteed aan het betrekken van partijen, het ontwikkelen van additionele agenda's en het mobiliseren van de middelen.

4.5 Middelen mobiliseren

Alles is op z'n plek en dan blijkt dat de middelen toch niet volstaan. In de casus Mariahoeve komt dit punt regelmatig terug. Zeker zodra blijkt dat de corporaties terughoudend zijn om te investeren in de bouw rondom het park. Mogelijk vanwege de inmiddels ingetreden kredietcrisis. In deze situatie blijkt het belang van *het formaliseren van de agenda in een samenwerkingsmodel*. Iedere eerder gemaakte afspraak in de samenwerking die ruimte biedt voor verschillende interpretaties, en dus niet slaagt in de opzet van inperken van de handelingsvrijheid, kan uitmonden in langdurige blokkering van het regime.

In Mariahoeve zijn verschillende tactieken te onderscheiden om de benodigde middelen te mobiliseren. Een aantal hiervan is in deze analyse reeds aan de orde geweest: met het samenspel tussen agendaontwikkeling, coalitievorming en het vastleggen van de samenwerkingsverbanden beogen de betrokken partijen immers capaciteit te organiseren. Een tactiek die onderbelicht is gebleven, heeft betrekking op de relatie tussen de gebiedsontwikkeling en OCW. Het touwtrekken rond het cultuurpodium laat zien dat deze relatie niet goed is ingericht. Al was het enkel omdat hier veel tijd op lijkt te gaan aan afstemming en coördinatie binnen en tussen betrokken instellingen waarbij de uitkomst meer af lijkt te hangen van toegepaste strategie dan van inhoudelijke waardering. De betrokken vertegenwoordiger van het gemeentelijke beleid geeft op basis van het beleidskader aan dat er geen podium kan komen. Vanuit het gebied denkt men hier om verschillende redenen anders over. Dit is al vroeg duidelijk maar dit belet betrokkenen vanuit dit gebied, inclusief medewerkers van de gemeente, niet om een cultuurpodium na te blijven streven. Standpuntbepaling van een beleidsmedewerker op basis van een beleidskader ontbeert blijkbaar de kracht of de legitimatie om beslissingen op te baseren. Zogenaamde stakeholders op wijkniveau ontwikkelen met uitvoerende ambtenaren eigen standpunten die zij niet per se trachten aan te passen aan het beleidskader. In tegendeel, zij ontwikkelen tactieken die erop zijn gericht de gemeente (en andere instellingen) instrumenteel te maken voor de uitvoering van de eigen standpunten.

5 Analyse Casus Laak Noord

5.1 Inleiding

De casus Laak Noord is beschreven vanuit de interesses van de maatschappelijke organisaties aan de Noordpolderkade. Daarmee ontstaat mogelijk het beeld dat het handelen van de verschillende partijen enkel vanuit die interesses is ingegeven. Dat is niet het geval. Er zijn tal van andere voorwaarden en oorzaken. Onder meer de aard van de persoonlijke contacten speelde een belangrijke rol bij versnellingen en vertragingen in het samenwerkingsproject. De momenten waarop er veel activiteit is vanuit werkgroep, stuurgroep of denktank gaan samen met een amicale onderlinge omgang van de hoofdrolspelers. Persoonlijk enthousiasme en gezamenlijke overtuiging lijken op die momenten hand in hand te gaan. Hoeveel energie men in de samenwerking wil steken en hoeveel men zich in wil zetten, hangt nauw samen met die persoonlijke verhoudingen. Hoe groot die invloed is of op welke wijze men hier lering uit kan trekken, valt moeilijk vast te stellen. Vandaar dat deze lezing zich richt op de andere voorwaarden en stimuli.

Wat de partners in de werkgroep Laak Noord verbindt, is in eerste instantie hun fysieke aanwezigheid in de wijk. Er zijn immers tal van zorg-, onderwijs- en welzijnsinstellingen in Den Haag waarmee men niet samenwerkt. De wijkgerichte agenda biedt de organisaties in Laak Noord de ruimte om hun organisatie beter te positioneren ten opzichte van de omgeving om zo betere dienstverlening te kunnen organiseren. De lokale oriëntatie geeft volgens de partijen in Laak Noord zicht op 'het eigen kunnen' in de wijk in plaats van de externe bedreigingen. Zoals de aanstaande bezuinigingen in de zorg. Door uit te gaan van de uitdagingen, geformuleerd in een gezamenlijke opgave voor de wijk, tracht men uiteraard om draagvlak te scheppen voor de omgang met de eigen uitdagingen. Maar er is meer. Deze werkvorm is ook bedoeld om ruimte te scheppen om samen na te denken, andere inzichten op te doen en andere werkvormen te ontwikkelen. Men kan en wil van elkaar leren. De samenwerking is dus niet alleen gericht op het realiseren van de eigen interesses in termen van vooraf vastgestelde doelen, maar het gaat evenzeer om het opdoen van nieuwe inzichten waarmee de eigen interesses in afstemming met elkaar beter gediend worden.

Om de alternatieve doelen en werkwijzen waar men zicht op krijgt ook te kunnen realiseren, is men afhankelijk van externe partijen: partijen die niet aan tafel zitten en niet (permanent) fysiek aanwezig zijn in Laak Noord, maar die er wel veel invloed uitoefenen. Een belangrijke externe partij voor eenieder in Laak Noord is de eigen Raad van Bestuur of directie: de heren en dames die toestemming moeten geven voor ingrijpende veranderingen in de organisatie of de werkwijze. Daarnaast is er een tweede externe partij die veel invloed heeft op de verschillende organisaties en de wijze waarop zij werken. Dat is de overheid, in het bijzonder de gemeente.

Om de gezamenlijke ideeën die men ontwikkelt ten aanzien van de wijk te kunnen uitvoeren, moet de gemeente worden betrokken. In eerste instantie om ruimte te bieden waarbinnen de partijen verder durven gaan met hun zoektocht naar de mogelijkheden

van de samenwerking. De partijen in Laak Noord begeven zich immers op onontgonnen terrein. Er is geen format voor wat zij willen doen. Niet één partij weet op voorhand waar ze zal uitkomen. Er zijn natuurlijk wel ideeën, verwachtingen en redeneringen, maar uiteindelijk is het zoeken, proberen en gaandeweg leren. Deze onzekerheid, net als iedere andere onzekerheid, gaat gepaard met risico's: wat zijn de gevolgen van de plannen voor de reguliere bedrijfsvoering? Om deze onzekerheid te temperen zoeken ze naar zekerheden waar dat mogelijk is. Een manier om de risico's te beperken is het krijgen van instemming van de gemeente, de dienst OCW, wiens goed- en afkeuren belangrijk is voor het legitimeren en financieren van het dagelijkse werk. Deze goedkeuring kan het vertrouwen geven om te experimenteren met nieuwe denk- en werkwijzen.

5.2 De agenda als aangrijpingspunt voor meer vrijheid

Zodra Esloo weet dat zij een school kan bouwen, is zij in eerste instantie gericht op het realiseren van het eigen nieuwe onderwijsconcept. OCW Vastgoed (OCW-V) biedt hier geen ruimte voor vanwege afspraken met bestaande regimes (verantwoording richting andere scholen, Ministerie van OCW etc.) en de risico's die aan het gewenste schoolgebouw kleven. Esloo wordt zo 'gedwongen' om zelf de benodigde handelingsruimte te verkrijgen voor het realiseren van het onderwijsconcept. Hoewel er bij Esloo intern hard wordt gewerkt aan de inhoud van het onderwijsprogramma vraagt het verkrijgen van de benodigde ruimte om naar eigen inzicht te handelen steeds meer tijd en aandacht. Esloo legt zich steeds meer toe op regimebuilding. Esloo moet de eigen agenda samen met andere partijen (in Laak Noord) vertalen naar gezamenlijke agenda's van anderen (buiten Laak Noord) en zo een coalitie samenstellen waartegen – zo is de gedachte – de gemeente wel 'ja' moet zeggen. De agenda is het primaire aangrijpingspunt voor de partijen in Laak Noord omdat zij op de andere elementen die nodig zijn voor verandering van het Governance Regime geen of veel minder direct grip hebben. De agenda wordt daarom gebruikt om de andere elementen te verkrijgen.

In het realiseren van de gewenste gezamenlijke agenda speelt de mate van aansluiting op de 'formele' beleidsagenda van externe partijen een belangrijke rol. Onderling hanteren de betrokkenen in de werkgroep de termen die zij in hun beleidsdocumenten schrijven niet of nauwelijks. Tijdens en na overleg spreekt men over de leuke ontmoetingen tussen de medewerkers van verschillende organisaties en de ideeën die daaruit voortkomen, over de verrassende interactie tussen scholieren en cliënten van de zorginstelling, over de bijdrage die men kan leveren aan de eigenwaarde van bewoners en de trots van Laak Noord. Pas als realisatie van de voorwaarden aan de orde is gaat men in een andere taal spreken: die van directieleden of beleidsmedewerkers. Zij bepalen immers of de blokkerende regel wordt afgeschaft en of de benodigde middelen beschikbaar komen. Om hen te bereiken wordt de vertaalslag gemaakt van de eigen achterliggende interesses en de abstracte gezamenlijke overtuiging naar de concepten uit een formele beleidsagenda van andere instellingen. Door de eigen plannen in andermans termen te formuleren vergroot men de kans

Figuur 2

Beleidsagenda's voor de Noordpolderkade 2003-2009

<i>Jaar</i>	<i>Woordvoerder</i>	<i>Beleidsagenda</i>	<i>Beoogd o.a. in coalitie te sluiten</i>
2003	DSO-HOB	Voorzieningshart Cylinderstraat	Gemeentelijke diensten, B&W
2004	Esloo	Esloo Praktijkschool	Esloo Bestuur + Publieke steun voor Brede Buurtscholen
2004	STIOM	Wijkloket	Florence + welzijnsinstelling
2004	BPH	Wijksteunpunt/ wijkloket	Wijkloket + VROM + Huisartsen, ...
2004	M3V	Voorzieningshart Noordpolderkade	Esloo Praktijkschool + Wijksteunpunt + Wijkloket
2005	BPH	CGM Wijkloket	Voorzieningshart + WMO
2005	BPH	Multifunctioneel voorzieningshart	Voorzieningshart + WMO
2006-7	Florence	Woonservice zone	OCW (WMO)
2007-8	werkgroep	Voorzieningshart	OCW & Fonds 1818
2009	stuurgroep	Preventiewijk Laak Noord	OCW, Fonds 1818, WWI

op instemming, en daarmee middelen. Dit proces wordt hierboven weergegeven in een figuur. Dit is een overzicht van verschillende beleidsagenda's die door betrokken partijen in verschillende perioden zijn gehanteerd om andere partijen in de coalitie te sluiten.

5.3 Coalitievorming als voorwaarde voor verandering

In tegenstelling tot de casus Mariahoeve wordt de beleidsagenda in Laak Noord door de tijd heen niet concreter en kleiner maar juist abstracter. Ook komen er steeds meer, in plaats van steeds minder partijen in beeld. De partijen die primair zijn betrokken bij de activiteiten in de wijk zelf vormen de kern. De mensen in de werkgroep hebben als gemeenschappelijkheid dat zij door de inrichting van hun baan en werkomgeving een belangrijk deel van hun interesses enkel kunnen bereiken door verandering te brengen in de ontwikkelingen in deze wijk. Voor de latere stuurgroep geldt hetzelfde in minder sterke mate.

Op de vraag waarom de stuurgroep bovendien ook externe partijen probeert in te sluiten in hun coalitie, op basis van steeds wisselende beleidsagenda's, zijn er twee antwoorden. In de eerste plaats omdat het *moet*. De betrokken partijen willen op een andere manier werken en hebben daar ruimte voor nodig: steun, vrijstelling van bestaande regels, additionele middelen. Dit 'noodzakelijke' aspect is afdoende aan de orde geweest. Het tweede antwoord dat zich opdringt, is omdat het *kan*. Dit punt is niet eerder benoemd. Het overzicht van beleidsagenda's waarop men vanuit Laak Noord probeert in te haken, laat zien dat er een omvangrijk aantal agenda's, instellingen, subsidiepotjes en beleids- of wetenschappelijke notities bestaat waaraan men de werkzaamheden die men wil doen inhoudelijk kan verbinden. In deze veelheid aan potentiële partners ligt zowel kracht als zwakte besloten. De kracht schuilt in de mogelijkheden van recombinitie. De veelheid van partijen duidt op een veelheid aan mogelijkheden om diverse nieuwe relaties aan te gaan en daarmee nieuw handelen mogelijk te maken. Heeft één partij een bepaalde interesse dan moet men in zo'n omvangrijk netwerk in staat zijn partners te vinden om mee op te trekken.

De zwakte van dit enorme veld bestaat eruit dat veel van de partijen reeds formele relaties hebben die vanwege sancties of gewoonte de mogelijkheid tot verandering vertragen. De vrijheid die lijkt te bestaan om met verschillende partijen nieuwe relaties te vormen, blijkt uitermate beperkt zodra men dit probeert te doen. De mogelijkheden om vanuit de school samen te werken met de welzijnsinstelling wordt beperkt door de samenwerking tussen deze partijen en de gemeente. De mogelijkheid om vanuit het zorgcentrum een relatie aan te gaan met VROM wordt beperkt door de (huur)relatie met de corporatie et cetera. Een groot aantal domeinen is zodanig gereguleerd dat het betrekken van een bepaalde partij bij een verandering – vroeger of later – een must is. Het aantal partijen dat actief is rondom vergelijkbare beleidsagenda's is enorm, en verbinding daartussen ligt op basis van die agenda's voor de hand. Maar zodra dit wordt betracht, blijkt voor de leden van de werkgroep in Laak Noord dat de mogelijkheden om die relaties te ontwikkelen zijn beperkt door bestaande coalities en bestaande samenwerkingsovereenkomsten.

Vanwege de afhankelijkheid van externe partijen en de ingewikkeldheid om daadwerkelijk samenwerking aan te gaan met nieuwe partijen, wordt steeds naar nieuwe, abstractere agenda's gezocht zodat het aantal kandidaten dat in aanmerking komt om deel te nemen aan de coalitie toeneemt. Coalitiegenoten, zo hoopt men, die de kleine groep die in Laak Noord aan tafel zit de benodigde middelen kan verstrekken om naar eigen inzicht de eigen werkwijzen te veranderen. Men is zodanig afhankelijk van middelen (subsidies, wetten, legitimatie, eigendomsrechten, vergunningen etc.) van andere partijen, en steeds te weinig succesvol om deze te verwerven, dat men steeds grotere concepten moet gebruiken waarin al die partijen zich moeten kunnen vinden.

'Esloo Praktijkschool' an sich heeft voor een beleidsmedewerker van VROM geen betekenis. Maar bij koppeling van Esloo Praktijkschool aan een door henzelf gebruikte term zoals 'Woonsteunpunt' dan ontstaat er een beeld. Geen beeld van de werkelijkheid in Laak Noord maar eerder van de betrokken intenties, evenals de mogelijkheden van de beleidsmedewerker om namens VROM de eigen interesses (de eigen beleidsagenda

gericht op woonsteunpunt) te realiseren. Echter, de tragiek in Laak Noord is telkens opnieuw dat op het moment dat men voldoende partijen rondom een nieuwe abstracte agenda heeft gegroepeerd, het niet meer lukt om deze richting uitvoering te operationaliseren. Hiervoor is immers vertaling nodig van de abstractie van bijvoorbeeld VROM naar de realiteit in Laak Noord. Dan blijkt dat de subsidievoorwaarden van VROM niet stroken met de afschrijvingstermijn op het gebouw De Wenckebach. Of dat de financiering van de school niet toestaat dat VROM participeert. Steeds op het moment dat concretisering in zicht komt, trekt een van de partijen waarvan men afhankelijk is, zich terug. Omdat een partij vreest dat de eigen interesses – de doelen, de regels of de contractvoorwaarden – in het gedrang komen, beschikt de coalitie weer niet over de benodigde middelen.

De partijen in Laak Noord willen meer handelingsruimte, maar weten deze niet te verkrijgen omdat zij zich gebonden weten aan de regels van de partijen die hen überhaupt van handelingsruimte voorzien. De schijnbaar aangewezen motor voor verandering: mobilisering van burgers, scholieren of cliënten, lijkt men niet op te willen of te kunnen starten. Men blijft zich richten op het insluiten van formele partijen in de coalitie. De bewoners worden niet werkelijk betrokken. Pas als de specifieke subsidievoorwaarden waarop men aanspraak wil maken dit vereisen, komen bewoners in beeld. Deze aanleiding, net als de wijze waarop het wordt uitgevoerd, maken duidelijk dat de inbreng van de bewoners instrumenteel is voor de uitvoering van reeds gemaakte plannen.

5.4 Middelen als ruimte en beperking

Het probleem in Laak Noord is niet dat er geen middelen zijn om maatschappelijke taken te vervullen. Die middelen zijn er zeker. Hoeveel euro's zijn er jaarlijks niet nodig om een zorginstelling, een school en een welzijnsinstelling te laten functioneren vanuit meerdere gebouwen, met tientallen medewerkers en voldoende apparatuur? Het probleem voor de leden van de werkgroep (en later de stuurgroep) Laak Noord is dat deze middelen volgens hen weinig flexibel in te zetten zijn omdat zij verstrekt worden door instituties die werken aan de hand van vastgestelde regels. Regels die eerder gemaakte afspraken over een rechtvaardige inzet van publieke middelen vastleggen. In de ogen van partijen in de wijk leiden de regels niet tot rechtvaardigheid en men onderkent de legitimiteit er ook niet van. Volgens hen zijn handhaving en naleving van bestaande afspraken over inzet en verantwoording van middelen verworden tot institutionele doelen op zichzelf.

Wil men als maatschappelijke instelling in Laak Noord de eigen werkwijzen veranderen dan moet men dit afstemmen met andere instellingen waarmee men een werkrelatie onderhoudt. Daarbij is de inhoudelijke waarde van de voorgestelde verandering van belang maar evenzeer de wijze waarop deze wordt gecommuniceerd. Dit hangt af van de vaardigheden en communicatiekanalen waarover men beschikt om de eigen ideeën af te stemmen op de regels en interesses van andere instellingen. Zijn die vaardigheden en kanalen ontoereikend dan is de kans groot dat het afstemmen een doel op zichzelf wordt en de aanleiding ervan (een maatschappelijk probleem in de wijk) uit het oog verdwijnt.

Dit dreigt in Laak Noord te gebeuren zoals blijkt uit het afsluitende interview. De kenmerken van coördinatie tussen institutionele agenda's (via beleidsprocedures) krijgen een grotere invloed op de inhoud van het beleid dan de initieel beoogde outcome (de aard van de problemen) voor de doelgroep.¹

5.5 Samenwerkingsovereenkomst als kracht en kramp

Uiteraard is er de samenwerkingsovereenkomst tussen OCW-V en Esloo voor het bouwen van de school. Ook is er een oude maar nog steeds geldende overeenkomst tussen de zorginstelling en de corporatie voor de huur van het gebouw De Wenckebach. Daarnaast zijn er overeenkomsten tussen de welzijnsinstelling en de gemeente voor subsidiëring van het welzijnswerk en bestaan er overeenkomsten tussen zorginstelling en gemeente over de WMO. Er zijn kortom talloze overeenkomsten van invloed op de samenwerking vanuit Laak Noord, maar deze worden vooral als beperkend ervaren.

De meest tastbare overeenkomst die voortvloeit uit de samenwerking in Laak Noord is die tussen de gemeente, de maatschappelijke organisaties en de wijkregisseur. Deze voorziet in de ruimte om één persoon vrij te stellen. Niet voor de uitvoering van de gezamenlijke agenda – hiervoor moeten immers eerst de maatschappelijke organisaties zelf ruimte krijgen om anders te handelen – maar voor regimebuilding. De activiteiten van de wijkregisseur zijn in eerste instantie wederom gericht op het betrekken van nieuwe partijen, zoeken naar additionele middelen, combineren van interesses et cetera.

Omdat de samenwerkingsovereenkomst enkele mensen de ruimte geeft (een wijkregisseur en enkele uren per week een ambtelijke counterpart) maar de betrokken organisaties zelf niet, is het risico groot dat de wijkregisseur – zoals hij zelf zegt – al snel een groot deel van zijn tijd doorbrengt op het stadhuis of in overleg met de andere maatschappelijke organisaties. Niets ten nadele van die instellingen, maar veel tijd doorbrengen in overleggen met die instellingen laat zich moeilijk rijmen met de ambitie van wijkgericht werken. De wijkregisseur doet echter meer dan dat. Hij besteedt ook steeds meer tijd in de wijk en spreekt daar met mensen die er wonen en werken. Zijn beeld van de problematiek wordt daardoor naar zijn eigen zeggen diepgaander en veelzijdiger. Maar die vorm van begrip helpt hem weinig bij het realiseren van verandering. Integendeel, steeds beter ziet hij in hoe groot de discrepantie is tussen de aard van de wijk en de werking van omliggende instellingen.

In het maken van de vertaalslag van de wijk naar betrokken instellingen gaat niet alleen informatie verloren, het staat zelfs effectief werken aan de problemen en oplossin-

¹ N.B. Hiermee worden tactieken en onderlinge verhoudingen in het beleidsproces verklaard. Dit standpunt doet niets af aan de persoonlijke betrokkenheid en professionele inzet waarmee talloze docenten, verpleegkundigen, welzijnswerkers en hun leidinggevendenden in Laak Noord en daarbuiten zich dagelijks inzetten. Zij benoemen dit onderscheid vaak ook zelf en benoemen 'de overheid', 'het beleid' of 'het management' geregeld als obstakel in plaats van voorwaarde voor het uitoefenen van hun maatschappelijke inzet.

gen van de wijk in de weg. De wijkregisseur moet voor het verkrijgen van handelingsruimte richting de wijk plannen indien bij een afdeling, werkgroep of instelling. Dat de problemen in de wijk daarbij toegeschreven moeten worden naar de subsidievoorwaarden van de betrokken partij is een eerste belemmering voor wijkgericht werken. Groter probleem dan dat is volgens de wijkregisseur dat de aanpak voor de wijk planmatig moet worden beschreven alvorens een externe partij een samenwerkingsovereenkomst met de wijkregisseur aan wil gaan. Terwijl de wijkregisseur aangeeft dat een interactieve in plaats van een planmatige aanpak vereist is.

6 Analyse Casus Schilderswijk

6.1 Inleiding

De Schilderswijk is een van de Haagse krachtwijken. In dit opzicht is het een ander, groter verhaal over stedelijke ontwikkeling dan dat van de andere drie cases. Het kernteam is begonnen met het bouwen van veel verschillende regimes vanuit de gedachte dat het geld ‘tegen de klippen op zou klotsen’ – een ideale situatie. ‘Een regime bestaat uit de ontwikkeling van een (wijkspecifieke) *agenda* waaromheen zich een *coalitie* kan vormen die kan beschikken over de noodzakelijke *middelen* om de agenda tot uitvoering te brengen conform een door allen geaccepteerd *samenwerkingsmodel*’ (zie hoofdstuk 3, Methode). Er was een duidelijke en inspirerende agenda die, gedragen door het Rijk, twee jaar lang ruimschoots landelijke media-aandacht kreeg. Er was een rijk arsenaal aan mogelijke coalitiepartners in de wijken die zich ook aan deze agenda wilde verbinden en er lag veel geld in het verschiet om te werken aan de samenwerking van de toekomst.

Deze beginsituatie vormde een voedingsbodemp om maatregelen in de Schilderswijk niet alleen op probleemjongeren te richten, maar ook om een programma te ontwikkelen voor mensen die er wel wat van willen maken. Toch blijkt de realisatie van bijvoorbeeld *Talentontwikkeling 12+²* in de Campus Teniersplantsoen niet eenvoudig. Vanaf de start van het krachtwijkbeleid in 2007 moeten de agenda’s van bewoners, stakeholders, woningbouwcorporaties, gemeentelijke diensten, wethouders, ministeries en de minister van WWI, continu op elkaar afgestemd worden. In de Schilderswijk is deze afstemming gecoördineerd door het *kernteam* in samenwerking met het krachtwijkteam, een kleine organisatie die los van de diensten voor de uitdaging staat om een optimale afstemming te bereiken. De casus Schilderswijk illustreert de afstemming tussen een grote hoeveelheid partijen, uiteenlopend van organisaties in de wijk tot aan de ministeries van het Rijk. Daarnaast geeft de casus zicht op vier tactieken waarmee het kernteam verschillende beleidsagenda’s op elkaar afstemt.

6.2 Coalitiepartners hebben wat te bieden

De casus Mariahoeve laat zien hoe het aantal coalitiepartners wordt ingeperkt om plannen te kunnen realiseren. In Laak Noord wordt het aantal partners om die reden juist uitgebreid. In de Schilderswijk zien we zowel dat het inperken als het uitbreiden van het aantal partners nodig is om plannen samen te stellen en deze te realiseren.

Een belangrijk onderdeel van de krachtwijkaanpak ligt in het creëren van coalities. Instellingen moeten samenwerken om de problemen in de wijk het hoofd te bieden, zo is de gedachte. Om uit te zoeken waar nieuwe coalities mogelijk zijn, is aan stakeholders gevraagd wat zij kunnen bijdragen aan het oplossen van de dominante problemen in de wijk. Een omkering van de klassieke top down benadering waarin partijen in de wijk krijgen meegedeeld welk aanbod ze kunnen gaan realiseren. De inventarisatie van het aanbod

van stakeholders in de wijk maakte het mogelijk om onder elke maatregel in *Het Verdrag van de Schilderswijk* een ruime variatie aan mogelijke coalitiepartners vast te leggen.

Om coalities in de wijk mogelijk te maken zijn ook coalities nodig in het college, tussen en met diensten, met corporaties en met het Rijk. Het aanbod van de partijen in de wijk geeft ruimte voor nieuwe ideeën en nieuwe coalities, maar is niet gratis. Er zijn middelen nodig om dit aanbod te realiseren. De partner die in eerste instantie het meest te bieden heeft, is het Rijk. Het kernteam probeert de wijkactieplannen zo op te stellen dat ze aansluiten bij de agenda's van het Rijk. Maar als blijkt dat het geld alleen in onderhandeling met de lokale corporaties vrij kan komen, moet de gemeente haar tactieken omgooien en zich op de nieuwe coalitiepartners richten. Tijdens deze periode stemt de gemeente de agenda af met de coalitiepartners die het meest te bieden hebben. De stakeholders in de wijken staan tijdelijk buitenspel.

De stakeholders in de Schilderswijk komen weer in zicht als plannen en ideeën die zijn vervat in de businesscases uitgewerkt en uitgevoerd moeten worden. Op basis van het grote aantal stakeholders dat zichzelf in de wijkactieplannen aanbiedt om bij te dragen aan het krachtwijkbeleid kan het kernteam partners kiezen om mee aan de slag te gaan. De gemeentesecretaris benadert de directeur van het Nova College om de businesscases 'Brede Buurt School' en 'Talentontwikkeling 12+' uit te werken. Uit deze relatie ontstaat de gedachte wat te doen met het Teniersplantsoen. Een park waar 19 instellingen omheen liggen. Zonder gelijk alle instellingen te willen betrekken, wordt begonnen met een groep koplopers. Een groep die ook wat te bieden heeft. "Er zijn partijen die erin geloven en ook bereid zijn in hun eigen vlees te snijden. En dat is toch nieuw in dit land. Daar is de tijd nu wel rijp voor." De stakeholders in de wijk, zoals Zebra Welzijn en het Nova College, zeggen toe wat te bieden te hebben, maar zijn toch moeilijk in staat om een nieuw programma aan te bieden binnen de bestaande middelen. De zaterdagschool is een aanvullend programma en behoeft additionele financiering. De coalitie moet uitgebreid worden met partners die programma's kunnen voorfinancieren. Waar het idee van de Campus Teniersplantsoen los van gemeentelijke diensten is ontwikkeld, moet de dienst OCW nu toch betrokken worden. Maar, zolang de krachtwijkfinanciering nog niet is ingebed in de gemeentelijke financieringsstructuur kan OCW geen middelen beschikbaar stellen. De coalitie rond het Teniersplantsoen is te beperkt om de financiering rond te krijgen. In de uitwerking van de maatregelen is het continu zoeken naar een coalitie die groot genoeg is om middelen vrij te maken maar klein genoeg is om samen te werken aan een heldere gedeelde agenda.

Dit proces wordt bemoeilijkt doordat in eerste instantie vooral naar coalitiepartners is gezocht die bij kunnen dragen aan de integrale ambitie. Niet alle organisaties zijn hier toe even goed in staat. Met name de gemeente is sectoraal ingericht, en dit heeft zo zijn redenen. Dit maakt echter dat – al het enthousiasme voor samenwerking en vitale coalities ten spijt – de verkokering toch weer af en toe de kop op steekt. Dit is misschien onvermijdelijk, omdat het niet mogelijk en wenselijk is om volledig om deze bestaande structuren heen te werken. Wat we in ieder geval zien is dat dit de afstemming om tot een geschikte actiegerichte coalitie te komen bemoeilijkt.

² Zie Het Verdrag van de Schilderswijk, gemeente Den Haag (2007b).

6.3 Agenda's stapelen

Binnen *De Nieuwe Aanpak* (DNA) (Gemeente Den Haag, 2007) voor krachtwijken in Den Haag wordt de mogelijkheid geboden om agenda's met elkaar te verbinden. De krachtwijkagenda van het Rijk en de invulling die het kernteam hieraan geeft gaan uit van een centrale gedachte: problemen in de krachtwijken zijn sectoroversijgend, opeengestapeld en vragen om een sectoroverschrijdende aanpak.

Vanuit deze gedachte gaan het kernteam en de krachtwijkteams op zoek naar maatregelen die anders zijn, maatregelen waarbij meerdere partijen gezamenlijk een probleem oppakken. Integraal samenwerken aan problemen in krachtwijken is de dominante beleidsagenda geworden. Een brede agenda, waar iedereen die zich met publieke problemen bezighoudt op kan aansluiten. Dit gebeurt ook. Niet alleen de stakeholders en bewoners uit de wijk bieden hun agenda aan. Ook diensten en sectoren hebben een agenda en bijpassende maatregelen die heel goed in de krachtwijkplannen passen.

“Vanuit de beleidsmatige kant hebben we gezegd wat zijn de thema's die we mee moeten nemen. Wat is de visie op de brede school, met financiële onderbouwing, wat zijn de thema's op het gebied van jeugd die we moeten meenemen in die actieplannen, wat zijn rond sport de thema's. Zodat we die in één keer zo hoppekaadee die actieplannen in konden kieperen, en dat hebben we in feite gedaan.”

En ook de verschillende ministeries willen hun agenda terugzien in de plannen.

“Op het gebied van gezondheid, daarvan hebben wij op een gegeven moment gezegd dat vinden we belangrijk in die wijk. Toen kwam er een brief binnen van het Rijk met daarin allemaal beschikbare middelen. Toen zijn we een keer bij VWS geweest met de vraag kunnen jullie een uitdraai geven van wat dat voor Den Haag betekent. En toen hebben we gevraagd naar middelen voor gezondheid en dan gaat zo'n bal dan toch rollen, dan zie je dat er toch wel wat tot stand te brengen is.”

Het kernteam en het krachtwijkteam hebben uiteindelijk alle agenda's van bewoners, stakeholders, woningbouwcorporaties, gemeentelijke diensten, wethouders en ministeries samengebracht in Het Verdrag van de Schilderswijk. Door het opnemen van 10 Quick Wins in het *Intentieakkoord Campus Teniersplantsoen* zijn de agenda's van de coalitiepartners rondom de Campus Teniersplantsoen samengebracht (Gemeente Den Haag e.a., 2008). Iedere partner kan aan de slag gaan met een of meerdere Quick Wins die een aanvulling op en/of een verbijzondering van de huidige werkzaamheden zijn. Zo kan het Nova College bijvoorbeeld samen met Zebra de zaterdagsschool realiseren en staan het Stagehuis (STEK) en Nova als partners genoemd om het project 'Aan de Bak' te realiseren.

Door het stapelen van agenda's kan op papier een integrale agenda voor een brede coalitie tot stand komen. Deze agenda vormt zowel in Het Verdrag van de Schilderswijk als in het *Intentieakkoord Campus Teniersplantsoen* de start om toe te werken naar meer samenwerking. Dit gaat echter niet vanzelf. Het stapelen van agenda's maakt dat coalitie-

partners hun eigen agenda terugzien in het intentieakkoord, maar in de concrete uitwerking blijkt af en toe dat de afzonderlijke agenda's niet volledig overeenkomen. Op die momenten is het moeilijk om de verschillende interesses te accommoderen. Dit kan tot spanning en frustratie leiden omdat de coalitiepartners dachten op een lijn te zitten. Rond het Teniersplantsoen lukt het om voorbij deze momenten te komen door te benadrukken dat het voor alle partijen een leerproces is om tot samenwerking te komen.

6.4 Samenwerkingsmodel van de toekomst

Samenwerkingsovereenkomsten worden nadrukkelijk niet vooraf vastgelegd. Zowel in Het Verdrag van de Schilderswijk als in het Intentieakkoord Campus Teniersplantsoen wordt er van uitgegaan dat samenwerking tijdens de uitvoering van projecten verder invulling moet krijgen. Om aan samenwerking 'te wennen' zijn in het intentieakkoord de 10 Quick Wins opgenomen, waar begonnen wordt met de uitvoering van maatregelen door hooguit twee of drie partijen. Van daaruit moet toegewerkt worden naar een integraal programma dat door 19 partijen wordt aangeboden. Op deze manier wordt ruimte gecreëerd om veel partijen aan de intentie te verbinden. Alle partijen willen zich wel verbinden aan de toekomstige zoektocht naar betere samenwerking. Deze manier van werken houdt rekening met het feit dat samenwerking niet eenvoudig is. Samenwerken is hard werken. Daarnaast biedt het de ruimte om tot samenwerkingsovereenkomsten te komen die zich aanpassen aan de omgeving; aan de behoefte van de wijk.

Partijen rondom het Teniersplantsoen zijn nog te kort bezig om een uitspraak te doen over de mate waarin het niet vastleggen van samenwerkingsovereenkomsten leidt tot vitale coalities die zich aanpassen aan de omgeving. Wat we wel zien is dat partijen al doende leren wat ze wel en niet van elkaar kunnen verwachten. Een klein begin, maar de weg naar samenwerking van alle partijen is lang. Deze manier van werken vraagt om vertrouwen in een onzekere toekomst.

“Het risico is wel dat je alleen bij die projecten blijft en het punt op de horizon uit het oog verliest.”

Om de horizon niet uit het oog te verliezen zijn de langetermijndoelen (vijf en tien jaar) vastgelegd in het Verdrag en het Intentieakkoord. Doordat partners hier in vergaderingen en werkgroepen aan blijven refereren, wordt getracht om niet te vervallen in alleen de beslommingen rond de realisatie van de Quick Wins. Zo blijft er ook een stimulans om effectief richting de samenwerking van de toekomst te werken.

6.5 Middelen P.M.

Het stapelen en verbinden van agenda's en de inventarisatie van mogelijke coalitiepartners komt bij Het Verdrag van de Schilderswijk snel tot stand door het vooruitzicht van een fictieve 'bak met geld'. Door te vertrekken vanuit de gedachte dat het geld er gaat komen, kunnen partners vrijelijk additionele maar ook alternatieve maatregelen gericht op de wijk agenderen. Deze opportunistische werkwijze brengt veel enthousiasme met zich mee. Alle partijen zien mogelijkheden om nu eens net wel dat ene project gefinancierd te krijgen of dat nieuwe idee verder uit te werken. Door deze manier van financieren is het mogelijk om na te denken over additionele inzet voor jongeren die er wel wat van willen maken. Dit maakt het mogelijk om het concept Talentontwikkeling 12+ uit te werken. "Een uniek concept in Nederland." Deze tactiek maakt het ook mogelijk om snel de deuren van de zaterdagschool te openen.

Er kleeft natuurlijk ook overduidelijk een risico aan deze tactiek. Het blijkt moeilijk om bureaucratische procedures rond budgettering af te stemmen op de ideeën en maatregelen die voorkomen uit de integrale en participatieve werkwijze. Zolang dit niet geregeld is moeten directeuren zich inspannen om financiering voor afzonderlijke projecten, zoals de zaterdagschool, te realiseren. Dit is echter niet mogelijk voor alle projecten, maar als de financiering niet rond komt vervliegt het enthousiasme. Dan lopen alle aan elkaar verbonden agenda's het risico om niet gerealiseerd te worden. Stakeholders en krachtwijkmedewerkers van de gemeente gaan op zoek naar bestaande middelen om afzonderlijke projecten uit het wijkactieplan te realiseren. Daarmee verdwijnt het oorspronkelijke doel van het krachtwijkbeleid om een integrale aanpak voor de opeenstapeling van problemen te ontwerpen.

7 Analyse Casus Duindorp

7.1 Inleiding

De Haagse wijk Duindorp beschouwden medewerkers van de gemeente en maatschappelijke instellingen als een achterstandswijk. Er werd extra inzet gepleegd in de wijk om de bewoners te vermaatschappelijken, te resocialiseren, te integreren en meer recentelijk om hen te empoweren of hun sociale cohesie te verbeteren. Daar Duindorp als achterstandswijk werd aangemerkt, werden de maatschappelijke ontwikkelingen in Duindorp beschouwd en benaderd vanuit het perspectief van een achterstandswijk.

Dit stevig geïstitutionaliseerde beeld van Duindorp als achterstandswijk wordt met de komst van het externe bureau Werken aan de Stad (WadS) vervangen door een ander beeld. Een nieuw frame voor de wijk is aanleiding én legitimatie voor de uitvoering van een andere beleidsagenda. De bestrijding van de harde onderkant komt nu centraal te staan en omliggende instellingen moeten deze agenda helpen uitvoeren. Met deze verandering van de wijze van framen van de problemen komen additionele middelen beschikbaar vanuit gemeente, woningbouwcorporatie en VROM: voor de uitvoering van de door WadS geïnitieerde beleidsagenda krijgt dit bureau een driejarig werkbudget.

In Duindorp lijkt bij de aanvang van het programma alles op orde voor een uitstekend governance regime: 'Een governance regime bestaat uit de ontwikkeling van een (wijk-specifieke) agenda waaromheen zich een coalitie kan vormen die kan beschikken over de noodzakelijke middelen om de agenda tot uitvoering te brengen conform een door allen geaccepteerd samenwerkingsmodel' (zie hoofdstuk 3, Methode).

Het is interessant om te analyseren hoe deze zaken zo goed zijn georganiseerd nog voordat men goed en wel in de wijk begint. Nog interessanter is het om te achterhalen waarom de realisatie van dit ideaalplaatje toch niet lijkt uit te monden in de perfecte wijk-gerichte aanpak. Het is anderhalf jaar na de start zelfs onduidelijk en mogelijk onzeker of de werkwijze is te verankeren.

7.2 Complexe problematiek eenvoudig agenderen

'Dertig gezinnen gijzelen de wijk.' Dat is volgens WadS het maatschappelijke probleem van Duindorp. Dit is niet alleen een mooie oneliner, het doet de problematiek in Duindorp ineens behapbaar toeschijnen. Het kan toch niet zo zijn dat alle bestuurders, corporaties en alle instellingen tezamen niet in staat zijn dertig gezinnen op hun plek te zetten? Een tweede voordeel van deze agenda is dat zij aansluit op het onder insiders al langer gedeelde inzicht van de '1%' maar tegelijkertijd meer draagvlak creëert voor actie. Het bekende '1% zorgt voor alle problemen in deze wijk' roept de verlammeende vraag op: 'hoe kan dat toch mogelijk zijn?'. 'De gijzeling van een wijk door slechts 30 gezinnen'-these daarentegen roept op tot actie: 'bevrijding!'.

Het is niet met zekerheid te achterhalen of het SBS6-portret van Duindorp in de serie probleemwijken nu werkelijk het startpunt is geweest voor het betrekken van WadS. Het programma heeft in ieder geval bij een brede groep bewustzijn gecreëerd over de urgentie van de problematiek. Op dit bewustzijn speelt de agenda slim in. Er moet actie komen en het moet anders gedaan worden dan het tot nu toe het geval was. Door de aandacht die de nieuwe agenda legt op het criminele aspect van de problematiek kan de burgemeester worden betrokken. Die schijnt volgens de corporatie al een bijzondere interesse voor de wijk te hebben gehad maar wordt nu door zowel corporatie als WadS gezien als dé man die dit programma bestuurlijk mogelijk moet maken en dekking moet geven. Daar veiligheid de portefeuille is waarop de burgemeester de meest direct invloed heeft, is het *framen* van alle problematiek in de wijk in termen van criminaliteit daarvoor een uitstekend aanknopingspunt.

7.3 De coalitie als voorwaarde stellen

WadS verknoopt de inhoudelijke analyse en de eigen aanpak direct aan een aantal voorwaarden ten aanzien van de coalitie waarin zij gaat werken. Een werkmodel waarin een floormanager ‘bestellingen’ doet vanuit zijn observaties in de wijk en een wijkregisseur – die direct toegang heeft tot zijn directeur – die ervoor zorgt dat de gemeente vanuit de verschillende ‘kolommen’ de bestellingen levert. Verschillende afdelingen of diensten binnen de overheid vormen natuurlijk wel vaker ad hoc samenwerkingsverbanden rondom een bijzondere maatschappelijke ontwikkeling, maar hier wordt de maatschappij bij monde van WadS in staat gesteld om eisen aan de werkwijze en organisatie van de gemeente te stellen. WadS wordt woordvoerder van Duindorp, maar de beleidsagenda van ‘de dertig’ die zo goed heeft gewerkt in het realiseren van bestuurlijke dekking en een kort lijntje naar de directeuren, heeft in de samenwerking tussen de betrokken partijen een aantal onvoorziene gevolgen. Met name in de uitvoering.

De floormanager en wijkregisseur duiden het niet meewerken van verschillende instellingen in de uitvoering steeds vanuit de verschillende agenda’s die men in die instellingen hanteert. WadS wil dat de instellingen zich richten op het versterken van de positieve krachten in de wijk en niet – zoals zij veel van de andere instellingen in de wijk verwijten – de zielige mensen in een achterstandspositie vertroetelen. Of mensen bij die instellingen dat wel of niet doen is binnen dit onderzoek niet te verifiëren. De duurzaamheid van deze overtuiging binnen WadS over de looptijd van het project – waarbij geen nuancering van dit denkbeeld aan de orde lijkt te zijn – geeft de indruk dat hier sprake is van een tactische of politieke stellingname. Bedoeld om de instellingen wakker te schudden en op een andere lijn te krijgen: die van WadS.

Zelfs als men het verdekt doet, draagt het hanteren van zo’n weinig genuanceerd denkbeeld ten aanzien van partijen aan wie men een nieuwe werkwijze moet leren niet bij aan de ontvankelijkheid van die partijen voor de lessen. Andersom staat het ook het leerproces van WadS zelf in de weg. Als de verwachte coöperatie uitblijft wordt dit niet gewe-

ten aan de houding die mensen in het defensief dwingt, maar aan de agenda van die partijen om de probleemgevallen zelig te vinden en te betuttelen.

WadS begon het project met het opzetten van een werkmodel vanuit de premisse dat ‘ze het in Den Haag zo goed hebben geregeld dat het niet meer werkt’. In een poging om zichzelf daartegen bestand te maken hebben zij de eigen handelingsvrijheid trachten te maximaliseren door directe toegang te eisen tot de ambtelijke top. Daarmee is de directe noodzaak om samen op te trekken met de mensen in de uitvoering die men nieuwe dingen moet leren geminimaliseerd. Het gevaar dreigt dat WadS het in Duindorp zo goed heeft geregeld...

7.4 Minder (be)middelen?

In de drie andere cases die in dit onderzoek zijn opgenomen, besteedt men een groot deel van de tijd aan het verkrijgen van middelen. Hiervoor doen betrokkenen steeds opnieuw aanpassingen in de coalitie, de agenda of in de samenwerkingsovereenkomst. Zonder middelen begint men immers niets. Waarbij onder middelen zeker niet alleen geld moet worden verstaan. Evengoed kan het gaan om toestemming, legitimatie of handelingsruimte. Zeker in Laak Noord maar ook in de Schilderswijk worden de partijen bij iedere stap die zij willen nemen geconfronteerd met andere partijen en afhankelijkheden en aanverwante krachten en beperkingen. Steeds gaat men vol optimisme aan de slag met een nieuwe agenda of uitwerking ervan wanneer men weer aanloopt tegen subsidieregels, conculega's van andere diensten of simpelweg weerstand vanuit een bestuurder. Het zijn deze afhankelijkheden die deze wijkgerichte teams belemmeren om in de wijk te doen wat zij juist en noodzakelijk achten.

De beschikbare middelen voor Duindorp zijn vooraf door WadS begroot en aan hen beschikbaar gesteld. Maar maximale handelingsvrijheid blijkt niet voort komen uit het minimaliseren van de afhankelijkheden. De externe partijen (bestuurders, directeuren etc.) bieden in dit geval immers de handelingsruimte aan WadS waar men in andere situaties naar snakt, maar de partijen in de wijk zijn nu niet of nauwelijks gecommitteerd. Precies omdat WadS bestuurlijke dekking had hoefde het met hen geen coalitie aan te gaan, hoefde het met hen geen gezamenlijke agenda te ontwikkelen of een samenwerkingscontract op te stellen. De afwezigheid van de noodzaak om samen deze zaken te bepraten, te bedenken en te ontwikkelen heeft bijgevolg de partijen op voorhand uit elkaar gedreven. Het probleem is niet dat WadS zo'n totaal andere agenda heeft dan de andere partijen, het probleem in de uitvoering komt voort uit het feit dat door uitstekende design van het programma er geen pogingen gedaan hoefden te worden om tot een gezamenlijke agenda te komen met de instellingen in de wijk.

7.5 Samenwerking of de overeenkomst?

Vanuit WadS is veel invloed uit te oefenen op de wijk. Maar deze invloed stuit, zeker in de beginperiode, het duidelijkst op zijn grenzen als bestaande samenwerkingsovereenkomsten in het geding zijn. Als instelling x niet levert wat er is besteld, weigert aan te bellen of niet de juiste methode hanteert, dan kunnen directeuren hun ongenoegen uitspreken en zeggen dat het anders moet. Maar een exit-optie is ook voor hen – en daarmee WadS – uitgesloten. Er zijn nu eenmaal langlopende afspraken tussen tal van instellingen en de overheid die de aansturingmogelijkheden beperken. Ook bestuurders kunnen niet om die samenwerkingsovereenkomsten heen. De keuze voor een andere partij voor het verzorgen van jongerenwerk in Duindorp is daarbinnen uitzonderlijk (binnen het Haagse welzijnsveld; niet binnen Duindorp).

Ook hier laat deze casus een ander licht schijnen op de inzichten uit de voorgaande casus. In Laak Noord werd de bestaande samenwerkingsovereenkomst door Esloo c.s. benaderd als aangrijpingspunt om de handelingsvrijheid te vergroten. Men wilde onder de bestaande samenwerkingsovereenkomst met OCW-V uit om op een andere manier les te geven. Of vergelijk het met Mariahoeve, waar de samenwerkingsovereenkomst werd gebruikt om een abstracte gezamenlijke agenda van veel partijen te vertalen naar concrete acties. De casus Duindorp laat een heel ander plaatje zien. De samenwerkingsovereenkomst biedt hier de partijen in de wijk een zekere vrijheid om niet mee te gaan met de agenda van een externe partij waarmee zij het niet eens zijn.

Ook in de stuurgroep speelt de samenwerkingsovereenkomst een andere rol dan in de andere casus is belicht. Als begin 2009 op aandringen van verschillende partijen uit de stuurgroep het plan van aanpak is herschreven, wordt dit gebruikt om heldere afspraken te krijgen. Afspraken waarbinnen uiteraard ieder zijn interesse gediend en geborgd wil zien. Maar wel met het oog op een goede samenwerking. Als WadS de realisatie van een bepaalde doelstelling relateert aan cijfers die volgens de opdrachtgever te ambitieus zijn, dan maakt men hen hierop attent en doet suggesties voor een conservatiever getal. Gezamenlijk proberen zij zo te komen tot een zo realistisch mogelijke formulering van de doelstelling. De samenwerkingsovereenkomst heeft in dit stadium duidelijk een ruimere functie dan een instrument waarmee men andere partijen kan beperken in hun keuzen.

De vraag is natuurlijk of dit zo blijft over de loop van het project. Waarschijnlijk zal hier, net als in de andere situaties, de nadruk over de loop der tijd en onder invloed van veranderingen in omstandigheden en betrokken partijen, verschuiven van het eerste naar het laatste deel van het woord samenwerkingsovereenkomst.

8 De kwadratuur van de cirkel: kun je sturen in gebiedsgericht werken?

8.1 Gebiedsgericht werken: balanceren tussen samenhang en fragmentatie

Gebiedsgericht werken in een stedelijke omgeving speelt zich meestal af in wijken. Dat spreekt vanzelf. Maar het is ook een eenzijdige voorstelling van zaken. Een wijk verkeert niet in een maatschappelijk en bestuurlijk isolement. De problemen in de wijk zijn vaak lokale manifestaties van stedelijke, nationale en zelfs internationale trends en ontwikkelingen. Deze trends (voorbeelden zijn demografische, economische, klimatologische, culturele trends en verschuivende immigratiestromen) zijn de 'drivers' van veel van wat zich manifesteert als probleem in de stad (Wilkinson, 2009). Daarnaast is de stad onderdeel van een groter beleidssysteem. Beleid waarover in de EU of de Tweede Kamer wordt besloten heeft impact in de wijk. Anders gezegd, bij gebiedsgericht werken zijn talloze partijen van buiten de wijk betrokken. Om deze redenen heeft gebiedsgericht werken allerlei consequenties voor andere partijen in en buiten de stad.

Een andere manier om dit uit te drukken is te zeggen dat de wijk – en daarmee gebiedsgericht beleid – deel uitmaakt van een complex *systeem*. Wij willen in dit rapport niet de nadruk leggen op complexiteit (zie Wagenaar, 2008; 2007), maar op het 'systeem'karakter van gebiedsgericht werken. Het begrip systeem suggereert samenhang en coördinatie. Dat bedoelen we hier niet. Sterker nog, we zullen in dit gedeelte van het rapport juist betogen dat beiden vaak ver te zoeken zijn. Een van de opgaven in gebiedsgericht werken als bestuurlijke benadering is juist om samenhang, coördinatie en oplossend vermogen – stedelijke daadkracht – te realiseren. Met systeemkarakter willen we niet veel meer uitdrukken dan dat we naast de aandacht voor wat zich in de wijk afspeelt (het microniveau), niet uit het oog moeten verliezen wat zich op het hogere – of beter, het meer omvattende – stedelijke niveau afspeelt (het macroniveau). Met de term 'systeem' willen we een holistisch perspectief op gebiedsgericht werken benadrukken. Of, nauwkeuriger uitgedrukt: gebiedsgericht werken heeft allerlei, onvoorziene, implicaties voor de architectuur en de dynamiek van het macrosysteem van stedelijk bestuur en beleid. In concreto: ambtenaren van stedelijke diensten staan in het gebiedsgerichte beleid in een andere verhouding tot partijen in de wijk.

Maatschappelijke partners krijgen, of eigenen zich nieuwe rollen toe in de beleidsontwikkeling. Nieuwe afhankelijkheden en communicatiepatronen ontstaan. Nieuwe functies en organisatiestructuren worden gecreëerd (de stadsdeeldirecteur, de stadsdeelwethouder, stadsdeelorganisaties) die de organisatie ingewikkelder maken. Beleidsinstrumenten en ambtelijke procedures hebben een andere werking. Stedelijke diensten komen onvermijdelijk in een andere relatie tot de wijk, tot elkaar en tot de politieke vertegenwoordigers te staan. Wie besluit om gebiedsgericht te werken wordt onbedoeld geconfronteerd met de veranderingen in het macrosysteem van het stedelijk bestuur. Het gaat

hier om vraagstukken die een zeker overzicht vereisen, een zeker inzicht in de architectuur en functioneren van de talloze verbanden tussen wijk en stadhuis. In het vervolg van deze inleiding zullen wij betogen dat in ieder geval een belangrijk gevolg is dat het bestuur aandacht moet geven aan het *design* van gebiedsgericht werken (Hemmati, 2002, pp. 2).

Met de aandacht voor het macrokarakter van gebiedsgericht werken verdwijnen de ‘microkwesities’ echter niet uit beeld. Integendeel. Als meerdere partijen samen een project ontwikkelen, ontstaan er onvermijdelijk wrijvingen. Verderop leggen wij uit dat in een gefragmenteerd beleidsveld samenwerken altijd betekent dat (soms aanzienlijke) verschillen in opvatting, belangen en beelden overbrugd moeten worden. Recente boektitels op dit terrein drukken dit treffend uit: *Working Across Boundaries* van Sullivan en Skelcher (2002) en *Dealing with Differences* van John Forester (2009). Wij kennen allemaal voorbeelden van samenwerkingsituaties die volledig zijn vastgelopen in onderling wantrouwen, hardnekkige vijandsbeelden en wederzijdse verwijten. Niemand weet precies wat dit betekent voor een stedelijke dienst die samenwerken stimuleert via gebiedsgericht beleid. Je kunt het niet op zijn beloop laten. Dat is de fictie van het zelfregulerende beleidsnetwerk. Je kunt ook niet vanuit een stedelijke dienst als een procesbegeleider bij ieder wijk-overleg zitten. Wij denken dat gebiedsgericht werken wel leidt tot het nadenken over het soort vaardigheden dat nodig is om samenwerken te laten slagen. Communicatieve vaardigheden (weten wanneer, waar en hoe je partijen bij elkaar brengt) staan daarbij hoog op de agenda. We komen hier later op terug.

Het gaat hier niet om academische kwesities. Aan de orde zijn niet minder dan de slagkracht en het gezag van het stedelijk bestuur. Door zich te committeren aan gebiedsgericht werken zet het stedelijk bestuur allerlei onvermoede processen in werking. Doordat stakeholders zelf agenda’s en doelstellingen formuleren, eigen interesses en een bijpassend vocabulaire ontwikkelen, en onderlinge werkverbanden, ontstaat het risico van versnippering. Of beter gezegd, verdere versnippering van wat al een gefragmenteerd beleidsveld is. Tegelijkertijd betekent gebiedsgericht werken vaak dat het beleid aangrijpt op vraagstukken die sectoroverstijgend zijn (een brede buurtschool betreft niet alleen onderwijs, maar ook zorg en welzijn). Dat is nu juist een van de doelstellingen van gebiedsgericht werken, het overstijgen van de beleidskolommen (‘integraliteit als organisatieprincipe’). Maar beleidskolommen zijn doorgaans zeer solide, en zijn in veel gevallen ook noodzakelijk voor het doeltreffend beheren van een maatschappelijke sector. Gebiedsgericht werken leidt er ook toe dat er nieuwe organisatielagen ontstaan tussen het ‘stadhuis’ en de ‘wijk’. Dit maakt besturen er bepaald niet eenvoudiger op. Er wordt hoe dan ook een sterke wissel getrokken op het coördineren van beleidsuitvoering; een van de grote onopgeloste vraagstukken in het openbaar bestuur en de bestuurskunde. Bestuurlijke slagkracht vereist dit.

In de bestuurskundige literatuur is de afgelopen twintig jaar heel veel geschreven over het gefragmenteerde karakter van moderne bestuurlijke stelsels. Iedereen kent het cliché: van *government* naar *governance*. Met het begrip *governance* wordt bedoeld op een complex beleidsproces waarin uiteenlopende bestuurlijke en maatschappelijke partijen interacteren in de totstandkoming van openbaar bestuur (Sørensen, 2006, pp. 99). Maar met deze abstracte omschrijving is nog weinig gezegd. Begrippen als *governance*, beleidsnet-

werk, beleidsregimes, en *civic capacity* bedoelen een nieuwe beleidsrealiteit uit te drukken. Het is echter nog niet zo gemakkelijk om deze nieuwe realiteit samen te vatten. Bestuurskundigen worstelen evenzeer met de balans tussen samenhang en fragmentatie, orde en wanorde, beheersbaarheid en anarchie, in het huidige openbaar bestuur. Figuur 3 laat dit zien.

Figuur 3

Een overzicht van de bestuurskundige literatuur over governance, afgezet op de dimensie ‘samenhang – fragmentatie’

↑	Samenhang	Beleidsnetwerken (Rhodes, 2000; Torfing & Sørensen, 2005; 2008; Smith, 2000)
		Regime Theory (Stone, 1989)
		Policy Dialectic (Schön & Rein, 1993)
		Civic Capacity (Stone, 2001; De Souza Briggs, 2008)
		Complexe netwerken (Teisman e.a., 2009)
↓	Fragmentatie	Garbage Can Theory (Cohen, March & Olsen, 1972; Kingdon, 2002)

Als wij de dagelijkse werkelijkheid van het huidige stedelijke bestuur samenvatten dan doelen we in globale zin op een trend in het beleidslandschap waarin meerdere partijen op significante wijze invloed uitoefenen op beleidsvorming en -uitvoering. Dat is de fragmentatie. Daaraan liggen verschillende ontwikkelingen ten grondslag. Bijvoorbeeld de decentralisatie en deconcentratie van beleid, het op afstand plaatsen van uitvoeringsorganisaties, de privatisering golf en het geloof in bedrijfsmatig management van de jaren negentig, en een andere, meer participatieve, invulling van het begrip democratie (vgl. Pierre & Peters, 2000; Hajer, Grin & Versteeg, 2006). Het voert echter te ver om deze ontwikkelingen hier uitputtend te behandelen. Wel merken we op dat op ‘fragmentatie’ van alles valt af te dingen. Zo moet de mate van fragmentatie ook weer niet overdreven worden. In sommige sectoren (welzijn, onderwijs) is deze sterker dan andere (defensie, justitie) waar beleid op meer hiërarchische wijze vorm krijgt. Sommige commentatoren vragen zich af of er überhaupt iets nieuws onder de zon is. Van oudsher komt beleid in Nederland immers op corporatistische wijze en in nauwe samenspraak met de georganiseerde maatschappelijke partners tot stand. De komst van nieuwe belanghebbenden in de stedelijke beleidsarena betekent niet dat bestaande institutionele structuren en procedures verdwenen zijn. ‘Hiërarchisch’ en ‘horizontaal’ komen, ook binnen sectoren, naast elkaar voor. Echter, hoe dan ook, voor de centrale overheid, zowel landelijk als stedelijk, kan gesteld worden dat ze, nu meer dan ooit, bij haar taakuitoefening rekening heeft te houden met andere partijen. Dit doen Pierre en Peters verzuchten dat de effectiviteit van

het overheidshandelen op dit moment vooral afhangt van haar vermogen tot vruchtbare samenwerking met anderen.

Maar daarnaast drukken de begrippen uit figuur 3 ook een zoektocht naar samenhang en doelgerichtheid uit. Als het beleidsveld gefragmenteerd is, hoe breng je dan toch iets tot stand? Hoe bereik je je beleidsdoelen? En om wiens doelen gaat het dan eigenlijk? Hoe breng je de verschillende partijen bij elkaar? Hoe breng je vooruitgang tot stand? Kun je een beleidsnetwerk eigenlijk nog wel besturen? Verschillende auteurs denken daar op hun eigen wijze over, gebaseerd op verschillende beschrijvingen van het beleidsveld. In dit rapport duiden we deze spanning tussen fragmentatie en samenhang aan met de term *multistakeholder governance* (MSG) (Hemmati, 2002). MSG moet gezien worden als een meer algemene aanduiding waaronder een initiatief als het Haagse gebiedsgericht werken begrepen wordt.

De wetenschappelijke literatuur is belangrijk omdat hierin getracht wordt verwarrende en onduidelijke ontwikkelingen in het openbaar bestuur te beschrijven en te duiden. Deze literatuur helpt ons afstand te nemen van en te reflecteren op de dagelijkse werkelijkheid van het gebiedsgerichte werken. Maar zij heeft helaas slechts beperkte directe relevantie voor de beleidsmakers in het veld. Niet alleen is de meeste literatuur nogal abstract, maar wat er aan onderzoek is gedaan is dikwijls te grofmazig om er duidelijke lessen uit te trekken voor de dagelijkse praktijk van stedelijke beleidsformulering en -uitvoering. Daarnaast is veel van het onderzoek gebaseerd op onrealistische aannamen. Die betreffen vooral de mate van samenhang en de mate waarin het versnipperde beleidsveld is te beheersen of te managen. Beiden worden stelselmatig overschat. De wereld zoals die zich voordoet aan bijvoorbeeld een afdelingshoofd van het departement OCW, een in de wijk gedetacheerde ambtenaar, of het hoofd van een zorginstelling in de wijk, herkennen we niet of nauwelijks in de wetenschappelijke literatuur. Daarnaast komt de normatieve dimensie van governance nauwelijks aan de orde. Daarmee bedoelen we dat vragen naar democratische en financiële verantwoording, bestuurlijk ethos, maatschappelijke waarden en bestuurlijk gezag onderbelicht blijven. Hoe versnipperd het beleidsveld ook is, de samenleving blijft – terecht – grote verwachtingen koesteren ten aanzien van de overheid. De vraag is hoe het openbaar bestuur daaraan tegemoet komt. Desalniettemin biedt de wetenschap inzichten, geeft denkrichtingen aan en suggereert hier en daar een oplossing.

8.2 Multistakeholder governance als bestuurlijke realiteit

Er bestaat brede overeenstemming onder ambtenaren, politici en academici dat het stedelijke bestuurlijke landschap bestaat uit een complex netwerk van onderlinge betrekkingen tussen een grote verscheidenheid van *stakeholders* of belanghebbenden (Stone e.a., 2003; Bevir & Rhodes, 2003; Pierre & Peters, 2000). Stakeholders zijn partijen die een – ook door anderen erkend – belang hebben in een bepaald beleidsonderwerp. Zij kunnen een beslissing beïnvloeden of ervaren de impact van een beslissing op hun bestaan (Hemmati, 2002). Daardoor kunnen ze uit praktische en democratische overwegingen niet genegeerd worden bij het formuleren en uitvoeren van beleid. *Praktisch* omdat veel stake-

holders op vele plaatsen in een beleidstraject vetomomenten (*veto-points*) bezitten (Stone, 2006). Dat wil zeggen dat ze beschikken over voldoende hindermacht om op cruciale momenten een bepaalde beleidslijn te kunnen frustreren. Bijvoorbeeld op het gebied van onderwijs zijn ouders, leerlingen, docenten, vakbonden, de wethouder, woningcorporaties, de gemeenteraad, stedelijke diensten, en de onderwijsinspectie te beschouwen als stakeholders. *Democratisch* omdat onze samenleving van mening is dat beleid tot stand behoort te komen in overleg met belanghebbenden.

Gaandeweg heeft een rijkere vorm van democratie ingang gevonden. Veel maatschappelijke groeperingen stellen zich niet meer tevreden met het periodiek uitbrengen van hun stem en zo nu en dan verschijnen op een informatie- of inspraakavond. Ze willen actief meedenken en meedoen op terreinen die hen aangaan. Langzamerhand heeft deze wens een onmiskenbare normatieve status gekregen (Mathews, 1999; Barnes, Newman & Sullivan, 2007; Macedo e.a., 2005; Boyte, 2004). Om die reden vinden we het zowel ‘normaal’ als gewenst dat de hiervoor genoemde stakeholders op een of andere manier actief betrokken zijn bij het tot stand komen van bijvoorbeeld een brede buurtschool.

MSG heeft echter allerlei lastige consequenties voor de betrokkenen, zowel centraal als decentraal. Uit ons veldwerk, zowel in de wijken als bij OCW en andere diensten, komt het volgende beeld naar voren:

1. Het veld, het ‘netwerk’, van stakeholders is niet bij voorbaat gegeven. Niet iedere partij heeft een even groot belang bij een beleidsonderwerp. Voor sommige partijen kan een bepaald onderwerp om allerlei redenen een zaak van buigen of barsten zijn. Anderen hebben bij diezelfde kwestie veel minder betrokkenheid. Ook kunnen nieuwe belanghebbenden zich aandienen, bijvoorbeeld migrantenorganisaties die kinderen van etnische minderheden vertegenwoordigen. Sommige beleidsnetwerken zijn vastomlijnd en stabiel. De kosten voor de deelnemers om weg te lopen zijn domweg te hoog. Denk aan het sociaaleconomisch overleg in Nederland. Anderen daarentegen – en daaronder vallen vrijwel alle ‘netwerken’ in de sfeer van gebiedsgericht werken – zijn open en vluchtig. Deelnemers doen mee zolang zij dit in hun belang achten. Als men meent dat dat belang verdwijnt, stapt men over naar een ander ‘netwerk’. De bestuurskundige Stone noemt dit “*reverberating networks*” (2001). Schön en Rein spreken in hun boek over “*loosely coupled systems*” (1994). Een goede Nederlandse term die de vluchtigheid en het gebrek aan samenhang in gebiedsgericht werken goed uitdrukt, is: *een instabiele beleidsruimte*.
2. Niet iedere stakeholder heeft evenveel toegang tot overleg- en besluitvormingskanalen. Sommige partijen maken deel uit van geïnstitutionaliseerde overlegkanalen. Bijvoorbeeld, medebestuurders, werkgevers en projectontwikkelaars weten de weg naar het stadhuis meestal gemakkelijker te vinden dan bijvoorbeeld ouderorganisaties of organisaties van bijstandsgerechtigden (Stone, 2001). In feite hebben we het hier over de communicatiekanalen binnen een beleidssysteem. Een belangrijke bron van instabiliteit in gebiedsgericht werken is dat deze niet vastliggen. Natuurlijk zijn er allerlei geïnstitutionaliseerde communicatiepatronen. Een welzijnswerker loopt niet zomaar

bij een wethouder binnen, en vice versa. Ambtenaren van stedelijke diensten maken voortdurend afwegingen of een vraagstuk centraal dan wel op een lager niveau behandeld moet worden. Zonder zulke vaste communicatielijnen kan het gemeentelijk bestuur niet doelmatig opereren. Toch zien we nu juist in gebiedsgericht werken dat dwars door de geïnstitutionaliseerde lijnen heen onverwachte informele lijnen ontstaan. Zo kan het hoofd van een welzijnsinstelling buiten alle procedures en ‘netwerken’ om, een wethouder een bepaald beleidsonderwerp ontraden. We willen niet beweren dat zulke informele communicatie is af te raden. Integendeel. Het zijn juist de korte lijntjes die de zo belangrijke ervaringskennis van belanghebbenden binnen een beleidssysteem doen circuleren (Wagenaar, 2005). Maar het maakt de ontluikende beleidsruimte wel kwetsbaar.

3. Stakeholders hebben uiteenlopende belangen. Dat lijkt een dooddoener, maar het kan geen kwaad om dit voor de hand liggende gegeven afzonderlijk te benadrukken omdat het in hoge mate de dynamiek in gebiedsgericht werken bepaalt. We kunnen het ook anders zeggen: het is een veilig uitgangspunt ervan uit te gaan dat bij gebiedsgericht werken belangentegenstellingen een gegeven zijn en consensus de uitzondering. Om bij ons eerdere voorbeeld te blijven: docenten willen kleine klassen en een focus op het ambacht van onderwijs. De wethouder en ouders willen dat scholen naschoolse opvang verzorgen. Schoolbesturen worstelen met bezuinigingen en de gemeente wil de kosten voor onderwijs in de hand houden. Vakbonden willen een kortere werkweek of hogere docentensalarissen. In ieder geval een deel van deze doelstellingen botst met elkaar. Anders gezegd: elk beleidsnetwerk wordt gekenmerkt door de potentiële conflictbereidheid van de deelnemers. Het begrip belangen is echter veel te globaal om het beleidslandschap te beschrijven. Bovendien suggereert de term belangen dat je deze eventueel kan wijzigen of aanpassen indien nodig – net zoals je dat met opinies doet. Dat is zeker ten dele waar, maar veel aspecten van ‘belangen’ zijn niet zo gemakkelijk te veranderen. ‘Belangen’ is een verzamelterm voor minstens vijf elementen die de positie van een stakeholder definiëren: taak en opdracht, samenwerkingsrelaties, organisatieroutines, wederzijdse beelden en doelen, waarden of voorkeuren. Alle vijf kunnen tot meer of minder scherpe breuklijnen in een samenwerkingsverband leiden.

Iedere organisatie heeft een missie. Een missie is de opdracht die het bestaansrecht van de organisatie bepaalt. Je kunt zeggen dat de missie de kritische ondergrens voor de organisatie vormt. Faalt de organisatie in zijn missie, dan heeft dat ernstige gevolgen in de vorm van negatieve publiciteit, politieke problemen en ontslag van medewerkers (Wilson, 1990). Denk aan de recente problemen bij de Belastingdienst om tijdig, accuraat en klantgericht te werk te gaan. Uit de missie vloeien een reeks concrete taken voort, zgn. kritische taken. Wij zouden het moeilijk vinden om voor een grote stedelijke dienst als OCW haar missie te beschrijven, maar binnen het democratisch bestel van het stedelijk openbaar bestuur zijn een aantal taken wel helder te omschrijven. Denk aan: het verder ontwikkelen en (laten) uitvoeren van politieke besluiten op het terrein van onderwijs, cultuur en welzijn, het beheren van het daarvoor door de

Raad ter beschikking gestelde budget, het beschermen van de verantwoordelijke wet- houder, het organiseren en bewaken van financiële en democratische verantwoor- ding, het bewaken van de fundamentele democratische waarden die ten grondslag lig- gen aan beleid. Voor een woningcorporatie is dat het bouwen van een bepaald volume aan betaalbare woningen, maar ook het voorkomen van grote financiële tekorten. De missie en de daaruit voortvloeiende kritische taken bepalen de inschatting van de risi- co's die de organisatie in zijn omgeving waarneemt. De les is dat organisaties boven alles hun kritische taken beschermen, en, als deze in gevaar komen, zich dan weinig gelegen laten liggen aan de wensen van samenwerkingspartners.

Organisaties gaan in de loop der tijd allerlei samenwerkingsrelaties aan: huurcon- tracten, prestatiecontracten, koopovereenkomsten, convenanten, taakstellingen et cetera. Als een organisatie een nieuwe samenwerkingsrelatie aangaat, betekent dat niet dat de oude samenwerkingsrelaties daarmee ongedaan gemaakt zijn. Dat kan beteke- nen – en we hebben daar in ons onderzoek allerlei voorbeelden van gezien – dat oude overeenkomsten de nieuwe in de wielen gaan rijden. Verder opereert elke organisatie volgens een bundel organisatieroutines (Allison & Zelikow, 1999). Denk aan budget- cycli, besluitvormingsprocedures, vergaderoutines, rapportageverplichtingen, uitbet- alingsprocedures, beroepsprocedures en dergelijke (deze routines hebben een intrin- sieke logica – ze vloeien voort uit het effectief en efficiënt organiseren van kritische taken). Het probleem is dat de verschillende organisatieroutines in het geval van samenwerking vaak niet op elkaar aansluiten. Zo verschillen de budgetcycli van woningcorporaties en stedelijke diensten, hetgeen gezamenlijke besluitvorming soms frustriert.

Met doelen en voorkeuren bedoelen we de richting die het beleid van een organi- sationeemt, en de waarden die daar aan ten grondslag liggen. Ten slotte, stakeholders kunnen zeer uiteenlopende beelden hebben over aard en oorzaak van het probleem, over de wijk, over wat de beste aanpak is voor een probleem, en natuurlijk over elkaar. Het zal duidelijk zijn dat kritische taken, organisatieroutines, reeds aangegane samen- werkingsovereenkomsten, beleidsdoelen en beelden het heel moeilijk kunnen maken om overeenstemming te bereiken, gezamenlijk besluiten te nemen of beleid te 'coör- dineren'. In sommige gevallen kunnen de verschillen zo groot worden dat het het ver- trouwen in elkaar ondermijnt.

4. De overheid is in dit landschap een belangrijke, maar niet altijd meer een dominante speler. Bij deze observatie zijn een aantal kanttekeningen op zijn plaats. Ten eerste is dit voor ambtenaren vaak een onwennig inzicht. Vanuit het stadhuis kan het immers al snel lijken alsof alles om de overheid draait. De overheid heeft het budgetrecht, kan procedures veranderen, sancties opleggen, overeenkomsten aangaan, commissies en organisaties in het leven roepen, kan een eenmaal ingezet beleid beëindigen, en heeft op veel punten een informatievoorsprong. Budget, sancties, organisatie en informatie zijn voorbeelden van *beleidsinstrumenten*. De theorie over beleidsinstrumenten leert ons echter dat elk instrument voor- en nadelen heeft. Bijvoorbeeld, sancties zijn gemakkelijk inzetbaar, maar zijn vaak ook weer gemakkelijk te ontduiken. Bovendien

vervreemd je de door de sanctie getroffen partij ermee. Wat we bedoelen is dat de gebruikelijke beleidsinstrumenten die de overheid tot haar beschikking heeft, in een gefragmenteerd beleidsveld soms een beperkt bereik hebben. Bovendien komt daar het probleem bij dat de keuze van het juiste instrument niet op voorhand gegeven is en moeilijke praktische afwegingen vergt. Een afzonderlijk element van dit probleem wordt gevormd door de richting van de communicatie tussen, zeg maar, centraal en decentraal. Voor centraal is het verminderen van de ‘overload’ aan de top een belangrijke reden om gebiedsgericht te werken. Zie het als een vorm van decentralisatie. Op wijkniveau worden uitvoeringsproblemen opgelost en operationele beslissingen genomen die niet thuis horen op het stadhuis waar men zich concentreert op strategische beslissingen. In de wijk ziet men dat soms anders. Als een situatie daar is vastgelopen kan het nuttig zijn dat het stadhuis ingrijpt – op operationeel niveau dus (in de praktijk gebeurt dat ook). Wij zien in ons onderzoek dat dit tot wederzijdse irritatie en onbegrip leidt. Centraal meent dat dit operationele probleem niet bij hen thuis hoort en in de wijk irriteert men zich aan de afstandelijke houding van centraal. We zien ook voorbeelden dat instellingen in de wijk, die het oneens zijn met een bepaald beleid, de oppositie tegen dat beleid organiseren via een concurrerende wethouder. Kortom, wat strategisch en wat operationeel is, is lang niet altijd duidelijk in gebiedsgericht werken, en moet in feite per situatie steeds opnieuw worden vastgesteld en bewaakt.

5. Beleid is echter niet alleen een touwtrekken tussen een groot aantal stakeholders. Elke beleidssector wordt in hoge mate geordend en gereguleerd door allerlei institutionele structuren en procedures. Denk aan begrotingsprocedures, besluitvormingsprocedures, regels die de bevoegdheden van en het onderling verkeer tussen partijen regelen et cetera. Institutionele regels en procedures veranderen nauwelijks of niet. Ze vormen een centraal bestanddeel van een goed functionerende democratische rechtsstaat. Terwijl ze bepaalde spelregels vastleggen, beperken ze de handelingsruimte van andere spelers. Daarmee geven ze structuur aan een gefragmenteerd beleidsveld. Maar, zoals we zullen zien, kan die structuur zowel voor- als nadelen bieden als het gaat om het samenwerken in een gebiedsgerichte setting.

Institutionele procedures zijn hard nodig om een situatie uit het ‘praatstadium’ te krijgen. Men is het eens en nu moeten de benodigde financiën gevonden en toegewezen worden. Budgettaire procedures zijn zo opgesteld dat ze tegelijkertijd de financiële verantwoording regelen. Het lijkt een eenvoudig inzicht, maar we zien te vaak dat samenwerkingsverbanden in de wijk het praatstadium niet overstijgen omdat de koppeling met budgettaire procedures nooit plaatsvindt.

Een voorbeeld van de hinderkracht van institutionele structuren is de hardnekkigheid van de beruchte verkokering. Verkokering heeft een negatieve klank, maar het is een uitvloeisel van een doelmatige manier om specialistische deskundigheid te concentreren binnen een bepaalde sector. Deze specialisatie ‘stolt’ op den duur in allerlei regels, procedures en handelingsroutines die moeilijk te doorbreken zijn. Het nadeel is natuurlijk dat sectoroverstijgende problemen daardoor moeilijk effectief zijn aan te

pakken. Om allerlei redenen is beleidscoördinatie een vrijwel onoplosbaar probleem in de publieke sector (Rein, 1983). We hebben vele voorbeelden gezien in ons onderzoek waar de verkokering uiteindelijk weer – op een negatieve manier – de kop opstak. Zelfs waar men er op wijkniveau in slaagde om doelmatig en effectief samen te werken, liep men op het niveau van het ‘stadhuis’ toch weer tegen sectoraal georganiseerde portefeuilles, procedures of beleidsplannen aan.

6. Ten slotte, in MSG zijn bovenstaande punten *allemaal tegelijkertijd* relevant. Het gaat er niet om er een uit te lichten en hiervoor ‘oplossingen’ te bedenken. Dat bedoelen we ook met holistisch. Het ‘systeem’karakter van gebiedsgericht werken wordt bepaald door de gevolgen van de gelijktijdige werking van alle vijf kenmerken.

Wat betekenen 1 t/m 6 voor een grote stedelijke dienst als OCW? In de eerste plaats maakt het het bestuurlijk landschap voor iedere deelnemer aan gebiedsgericht werken complex, onoverzichtelijk en onvoorspelbaar (Stone e.a., 2001, pp. 50). Neem een term als *governance* of *beleidsnetwerk*. Het idee achter deze termen is dat beleid tot stand komt in samenhangende, zelforganiserende netwerken van organisaties. De samenhang ontstaat door veronderstelde wederzijdse afhankelijkheden (Torfing, 2005; Bevir & Rhodes, 2006, pp. 74-75). Echter, of partijen wederzijds afhankelijk van elkaar zijn is geen vooropgesteld gegeven, maar hangt voor een groot deel af van hun eigen inschatting. Een partij kan altijd besluiten dat samenwerking met anderen meer oplevert en het netwerk verlaten. Of een partij kan pro forma meedoen, alleen om te zien wat er gaat gebeuren, maar niet om een constructieve bijdrage te leveren. In onze interviews hebben we hier talloze voorbeelden van gezien. Verder is het ook niet altijd duidelijk of het in het belang van een partij is om aan een samenwerkingsverband deel te nemen. Los van de investering in tijd en energie die dit vergt, kan het soms strategisch of procedureel onverstandig zijn. Ook hier hebben we talloze voorbeelden van gezien. Daarmee zijn ‘beleidsnetwerken’ veel minder duidelijk gedefinieerd dan de literatuur suggereert (om die redenen spreken we ook liever van beleidsruimte). Beleidsnetwerken moeten worden geformeerd, en, welhaast nog belangrijker, in stand gehouden worden. Dat vergt onderhandelingen en allerlei praktische afwegingen.

Op grond van bovenstaande overwegingen komen we tot de volgende definitie van MSG: *het samen-werken van een uiteenlopende en wisselende groep belanghebbenden in een instabiele beleidsruimte die gevormd wordt door sterke banden (zoals geïnstitutionaliseerde procedures en gewoontes) en vluchtige banden (zoals strategische inschattingen over belangen).*

8.3 Kun je richting geven aan multistakeholder governance?

Als MSG de huidige bestuurlijke realiteit is, wat is dan de mogelijkheid om vanuit de centrale overheid richting te geven aan die instabiele beleidssystemen? We gebruiken met opzet de wat vage term ‘richting geven’, in plaats van het meer gebruikelijke ‘sturen’ of ‘je

beleidsdoelstellingen realiseren'. Daarmee willen we uitdrukken dat unilateraal sturen zowel onrealistisch als ongewenst is in MSG-situaties.

'Onrealistisch' als je de notie van een instabiele beleidsruimte met alles wat daaraan vast zit weer voor ogen haalt. We hebben in 8.2 gezien dat de centrale stad een van de partijen is – en niet altijd de meest invloedrijke – in een gefragmenteerde, instabiele beleidsruimte. De activiteiten van de centrale directies zijn slechts een van de vectoren in het ingewikkelde krachtenveld van multistakeholder governance. Het is bovendien niet vanzelfsprekend dat de centrale stad boven de partijen staat. Vaak is zij partij in een conflict bijvoorbeeld. We hebben ook gezien dat de werking van de gebruikelijke beleidsinstrumenten beperkt is, als we al weten welke het meest effectief kunnen worden ingezet. De conclusie is dat er geen garantie bestaat dat centrale beleidsmakers hun ideeën of doelstellingen ongeschonden overeind houden in de dynamiek van MSG.

Het is de vraag of je dit ook zou moeten willen. Het hele idee van gebiedsgericht werken is immers om een zekere mate van zelfsturing te creëren en de direct betrokkenen zeggenschap te geven over beleidsvorming en -uitvoering ("het stimuleren van zelfinitiatief, eigen verantwoordelijkheid en maatschappelijk ondernemerschap"). In de tweede plaats kan sturing uit democratische overwegingen onwenselijk zijn. Een van de ideeën achter het invloed geven aan belangengroepen en maatschappelijke organisaties (naast de instrumentele reden dat maatschappelijke organisaties dichterbij de problemen staan en deze beter begrijpen) is gelegen in het versterken van de democratische input van deze organisaties. Al te sterke beïnvloeding door de overheid zou dit democratische effect tenietdoen. De conclusie is dat je je bij gebiedsgericht werken open stelt voor de andere partijen in het beleidslandschap, dat je leert van anderen. Dat je in het beleidsproces lokale kennis toelaat in de verwachting dat het beleid daarmee beter aansluit bij de behoeften van de doelgroep, minder weerstand oproept en een groter draagvlak verwerft. Daarmee geeft een centrale beleidsdirectie per definitie een deel van de greep op het proces uit handen. Je kan niet meer voorspellen waar je gezamenlijk uitkomt bij het vormgeven aan beleid. Daar staat tegenover dat je de voorwaarden creëert dat je inzichten verwerft over het beleidsvraagstuk of de uitvoering van voorgenomen beleid die je vanuit een centrale positie onmogelijk kunt hebben.

Volgens ons zijn er vier doorslaggevende redenen voor een richtinggevende invloed van de centrale overheid op MSG:

1. Input van democratisch tot stand gekomen standpunten van gekozen vertegenwoordigers in het gebiedsgerichte proces.
2. Het bewaken van de voortgang en daarmee de effectiviteit van het beleidsproces.
3. Het bewaken van de kwaliteit van het democratisch proces.
4. Het organiseren en bewaken van financiële verantwoording.

Zoals we al eerder zeiden wordt de overheid, terecht, nog altijd beschouwd als hoeder van het democratisch proces. Dat betekent niet dat stakeholders ondemocratisch bezig zouden zijn in hun betrokkenheid bij gebiedsgericht werken. Echter, belanghebbenden opereren – uit de aard der zaak – in de eerste plaats vanuit hun eigenbelang (Baumgartner & Leech, 1998, pp. 57). Bijvoorbeeld, woningcorporaties moeten winst maken; hun bouw-

en beheersactiviteiten weerspiegelen deze opdracht. Professionele organisaties denken eerder aan het voortbestaan van de organisatie dan de effectiviteit van de dienstverlening of interventie. De overheid die boven de partijen staat en het algemeen belang in het oog houdt, kan hier een noodzakelijk tegenwicht bieden. Dat kan inhouden dat zij het oorspronkelijke beleid, zoals dat in een democratisch besluit is vastgesteld, bewaakt. Of dat ze effectiviteitscriteria oplegt aan instellingen. Dat kan ook inhouden dat de overheid de belangen van de zwakkere partijen in het stedelijk beleidsveld behoedt. In algemene zin houdt het bewaken van de kwaliteit van het democratisch proces in dat de centrale overheid verantwoordelijk blijft voor centrale democratische waarden zoals gelijke behandeling, rechtvaardigheid en solidariteit (Stoker, 2005). In ieder geval ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering en bewaking van democratische verantwoordingsprocessen bij de centrale overheid. Daarnaast is de centrale overheid verantwoordelijk voor effectiviteit van het beleid en voor de doelmatige en rechtmatige besteding van publieke gelden.

In de volgende paragraaf 'Sturingsmodaliteiten' bespreken we de bestuurskundige literatuur over het 'sturen' van beleidsnetwerken om te zien of we daar iets kunnen leren voor gebiedsgericht werken. Bestuurskundigen hebben zich met enthousiasme over het 'sturen' of 'managen' van beleidsnetwerken gebogen (Kickert e.a., 1997). De opgave daarbij is hoe je een netwerk van autonome actoren kunt aansturen. De 'Rotterdamse' school suggereert in dit verband beïnvloeding van de institutionele inbedding van beleidsnetwerken. Daarnaast is in de bestuurskundige literatuur in dit verband het begrip *meta-governance* populair (Sørensen, 2006). Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de centrale overheid de (meta-)manager is. Dat management houdt dan in het formuleren van de spelregels of het al dan niet toelaten van deelnemers. Deze literatuur sluit aan bij de meer traditionele literatuur over beleidsinstrumenten (Howlett & Ramesh, 2003). We selecteren de voor ons bruikbare inzichten maar merken ook op dat aan deze literatuur dezelfde bezwaren kleven als aan de eerder genoemde 'netwerk'literatuur: te abstract, te theoretisch, te weinig toegesneden op de dagelijkse werkelijkheid van MSG in een grote stad. Bovendien wordt naar ons idee het idee van netwerkmanagement veel meer gedreven door een onuitgesproken hang naar orde en een sterke, sturende overheid, dan door de dagelijkse werkelijkheid van gebiedsgericht werken.

Hoe stelt een dienst als OCW zich op in de context van de los-vaste, conflictrijke verbanden die gebiedsgericht werken kenmerken? In het tweede deel van 'Sturingsmodaliteiten' bespreken we het begrip beleidsdesign. We betogen daar dat je beleidsdesign niet moet zien als vorm geven aan het systeem van MSG. Daar hebben we na de voorgaande beschouwingen weinig vertrouwen in. Beleidsdesign in een multistakeholdersituatie bereik je door vorm te geven aan de onderlinge interacties van de deelnemers. Het doel van dit vormgeven is erin gelegen om de onderlinge interacties beter en productiever te laten verlopen. Microdesign zou je kunnen zeggen. Om dit te illustreren introduceren we het gedachtegoed van de planner John Forester en zijn ideeën over *beleidsmediatie*. Wij zullen betogen dat je met beleidsmediatie een midden kunt bereiken tussen loslaten en het waardevolle in je eigen positie bewaken. Verder zeggen we iets over het type vaardigheden dat nodig is voor multistakeholder governance (Hess & Adams, 2002).

8.4 Sturingsmodaliteiten

8.4.1 (Meta-)sturing van beleidsnetwerken

In een reeks publicaties in de jaren negentig van de vorige eeuw hebben onderzoekers van de Erasmus Universiteit suggesties gedaan om beleidsnetwerken te managen. Sturing kan slechts indirect zijn omdat de essentie van beleidsnetwerken is dat de deelnemers grotendeels autonoom zijn. Het aangrijpingspunt van de sturingstactieken wordt dan ook gevormd door de institutionele spelregels van het netwerk. Klijn noemt in dit verband: het formuleren van spelregels, het verdelen van middelen (informatie, financiën), het beïnvloeden van beelden (zie ook Sørensen hieronder), het creëren van organisaties (Klijn e.a., 1995). Er zijn tegen deze suggesties talloze bezwaren ingebracht die vooral de vermeende effectiviteit van deze vorm van institutionele sturing betreft (voor een overzicht, zie Rhodes, 2000).

Sørensen introduceert het begrip meta-governance als een antwoord op de behoefte van centrale overheden om beleid te coördineren in een gefragmenteerd, functioneel gedifferentieerd beleidsveld. Meta-governance is in korte tijd een populair begrip geworden onder bestuurskundigen. Waarschijnlijk omdat het de kool van maatschappelijke *self-governance* en de geit van bestuurlijke coördinatie en afstemming lijkt te sparen. Sørensen omschrijft meta-governance als: een indirecte vorm van sturing door middel van het beïnvloeden van processen van maatschappelijke zelfsturing. Zij onderscheidt vier strategieën (Sørensen, 2006, pp. 100):

1. Het beïnvloeden van de politieke, financiële of organisatorische voorwaarden voor maatschappelijke zelfsturing. Denk aan het inzetten van procedurele regels (zoals in het geval van Mariahoeve), of het overhevelen van bevoegdheden naar 'boven' of 'beneden'. Het kan ook inhouden dat een organisatie van buiten wordt aangetrokken om het beleid uit te voeren (dit vertoont veel overeenkomst met de Rotterdamse school).
2. Het 'ramen' van de situatie door er een overtuigend verhaal tegenaan te zetten. In Duindorp neemt WadS bijvoorbeeld bewust afstand van het gangbare verhaal van Duindorp als achterstandswijk door er een alternatief verhaal over Duindorp als aantrekkelijke wijk die wordt gegijzeld door dertig gezinnen tegenover te zetten. Verhalen vertellen kan een krachtig sturingsmechanisme zijn. Het verhaal creëert nieuwe identiteiten en geeft ook nieuwe oplossingsrichtingen aan. In de literatuur komt regelmatig de aanbeveling terug dat politieke leiders, zoals wethouders, juist hier een MSG-proces krachtig kunnen beïnvloeden (De Souza Briggs, 2008).
3. Het verlenen van middelen aan een of meerdere actoren in MSG. In het Nachtpreventieproject (zie 'bronnen') stelde de toenmalige wethouder bijvoorbeeld de burgers in staat om cursussen stichtingsbeheer en bedrijfsadministratie te volgen. De centrale overheid kan ook financiële middelen of vergaderruimte bieden. Daarnaast is informatie een belangrijk sturingsmechanisme. Een voorbeeld is het introduceren van de resultaten van beleidsevaluatie of effectmetingen.
4. Rechtstreekse deelname aan MSG. Uit ons onderzoek blijkt dat dit veruit het meest gebruikte 'instrument' van meta-governance is. Het voordeel is dat de centrale direc-

tie of dienst het proces rechtstreeks kan beïnvloeden. Het nadeel is dat ze een van de spelers wordt en de soms noodzakelijke distantie verliest.

De klassieke beleidsinstrumenten vormen een niet te onderschatten sturingsmodaliteit. In de bestuurskundige literatuur worden vier groepen van beleidsinstrumenten onderscheiden (Howlett & Ramesh, 2003). Ieder type instrument heeft voor- en nadelen. Bijvoorbeeld, sancties (zie hieronder) zijn vaak gemakkelijk in te zetten, maar vereisen een uitgebreid handhavingsapparaat (om geloofwaardig te zijn) en vervreemden vaak de doelgroep wiens gedrag je wil veranderen van je. Subsidies zijn ook eenvoudig in te zetten, maar zijn kostbaar en hebben meestal een beperkte effectiviteit. Bovendien kunnen ze calculerend gedrag bij de doelgroep teweegbrengen.

1. *Gezagsinstrumenten*: hierbij zet de overheid haar, wettelijk gegeven, gezag in om zaken te verbieden, voor te schrijven of te reguleren. Denk aan ge- en verboden, regelgeving, het formuleren van (prestatie-)criteria, maar ook het instellen van adviescommissies om bepaalde beleidsideeën of -opvattingen meer zichtbaarheid of legitimiteit te geven.
2. *Financiële instrumenten*: denk aan subsidies, budgetfinanciering, leningen, belastingen, gebruikersheffingen, maar ook het subsidiëren van bepaalde groepen die men grotere zichtbaarheid in de publieke arena wil geven.
3. *Organisatie-instrumenten*: dit is een brede groep beleidsinstrumenten waarin de overheid gebruik maakt van de mogelijkheid om organisaties op te richten dan wel te veranderen. De overheid kan bijvoorbeeld besluiten zelf een bepaalde dienst te leveren ofwel deze uit te besteden aan een marktpartij. De overheid kan ook functionarissen benoemen en deze een rol geven in gebiedsgericht werken bijvoorbeeld. De overheid kan ook een beroep doen op vrijwilligersorganisaties (en deze dan weer financieel ondersteunen). Ten slotte kan de overheid altijd zichzelf reorganiseren. Het deconcentratiebeleid is daar een goed voorbeeld van.
4. *Informatie-instrumenten*: ook hier gaat het om een breed scala aan instrumenten. De overheid kan informatie verstrekken en verwerven. Howlett en Ramesh noemen als voorbeeld van het eerste de inspanningen van overheden om maatschappelijke partners te overreden iets te doen of te laten (denk aan de onderhandelingen met woningcorporaties over de financiering van het krachtwijkenbeleid). Maar het aanbesteden van onderzoek of het installeren van adviescommissies behoren ook tot deze groep instrumenten.

Het valt niet moeilijk om veel van het werk van een grote dienst als OCW in deze vier klassen van beleidsinstrumenten te herkennen. Dat is ook meteen het probleem. Dit is het klassieke instrumentarium van de overheid. Het is niet meteen duidelijk op welke manier juist deze traditionele beleidsinstrumenten multistakeholder governance kunnen bevorderen, en er zijn zelfs situaties denkbaar dat de inzet van een instrument tegenproductief is. We zien bijvoorbeeld dat het instigeren van nieuw beleid (bijvoorbeeld deconcentratie) resulteert in het creëren van nieuwe organisatieonderdelen. Deze zijn weliswaar nodig om het beleid uit te voeren, maar creëren weer nieuwe coördinatieproblemen. De centrale

assumptie van de literatuur over beleidsinstrumenten is die van een hiërarchische overheid. Hiermee is deze literatuur minder bruikbaar in eigentijdse MSG-situaties.

Naar onze mening is de bruikbaarheid van deze ideeën over de sturing van beleidsnetwerken beperkt. Ofschoon de auteurs spreken over netwerken van autonome actoren, is de impliciete aanname toch steeds dat de centrale overheid een grotere, meer dwingende invloed heeft dan alle andere actoren. Dat is in abstracto misschien wel waar, maar in de dagelijkse werkelijkheid van multistakeholder governance valt dat tegen – zoals de vorige paragrafen in dit hoofdstuk, net als de casuïstiek, lieten zien. Het probleem is dat het veel praktisch oordeelsvermogen vergt van overheidsfunctionarissen om het beleidsinstrumentarium optimaal in te zetten. En daar zegt deze literatuur nu juist weer niets over. Het inzetten van een procedure of een externe instantie erbij roepen kan een vastgelopen proces weer vlot trekken, zoals we in de casuïstiek gezien hebben. Maar het waren zeer ervaren ambtenaren die in een specifieke, concrete situatie die ze zo goed mogelijk hadden doorgrond, tot dit oordeel kwamen. Er was, met andere woorden, niets mechanisch aan hun handelen.

Een ander bezwaar is dat bovenstaande netwerkliteratuur er stilzwijgend van uitgaat dat sturing betekent dat de centrale overheid het systeem als geheel aanstuurt. Sturing is bijna per definitie macrosturing: ingrijpen in de architectuur van het beleidsnetwerk. Wij denken dat dit, gegeven het gefragmenteerde en instabiele karakter van MSG-‘systemen’ (zie 8.2), een vrijwel onmogelijke opgave is. De achterliggende gedachte is toch dat de andere actoren in een beleidsnetwerk min of meer vanzelf de inzet van sturingsinstrumenten door de overheid zullen accepteren. De talloze voorbeelden uit de casuïstiek laten zien dat dit een dubieuze aanname is. Beleidsnetwerken zijn instabiel zoals we hebben gezien. Bovendien heeft de netwerkliteratuur in feite conflict en botsende belangen – toch een van de meest pregnante kenmerken van MSG-situaties – weggeretoucheerd. Daarmee gaat de netwerkliteratuur voorbij aan het gegeven dat er alternatieve, en meer realistische, aangrijpingspunten zijn voor beïnvloeding van beleidsnetwerken. Desalniettemin biedt de netwerkliteratuur wel een aantal bruikbare suggesties. We noemden al het belang van verhalen om met betekenisgeving richting en samenhang te geven aan een gefragmenteerde beleidsruimte. Wij denken ook aan een overheid die sommige (vooral de zwakere) deelnemers in de beleidsruimte middelen biedt om optimaal deel te nemen (zie ook Fung, 2003). En ten slotte kan de overheid oplossingen die werken dissemineren naar andere delen van de stad. Dit is bijvoorbeeld vrij succesvol gedaan met het Nachtpreventieproject (zie ook Sabel e.a., 1999).

8.4.2 Beleidsdesign en beleidsmediatie

Er is een andere manier om netwerken te beïnvloeden. Een belangrijke bijdrage aan het sturingsdebat komt in dit verband van de bestuurskundige Archon Fung. In een aantal belangwekkende studies (Fung, 2004; 2006) introduceert hij het begrip ‘design’ als middel om richting te geven aan participatief beleid. Zijn Ausgangssituatie vormen de pogingen van de stad Chicago om onderwijs en veiligheid voortaan in nauwe samenwerking met stakeholders (burgers, politie, onderwijzend personeel) te ontwikkelen en uit te voeren. ‘Design’ moet in dit verband niet worden opgevat als een vooraf opgestelde blauwdruk

die alle partijen krijgen opgelegd. In de eerste plaats neemt Fung met dit begrip afstand van de misvatting dat participatieprocessen zelfsturend zouden zijn. Participatie verloopt voor een groot deel autonoom, dat wil zeggen buiten de directe zeggenschap van centrale autoriteiten. Maar autonoom is iets anders dan zelfsturend. Centrale autoriteiten dienen in samenwerking met de stakeholders vorm te geven aan het participatieproces – zowel vooraf als gaandeweg.

In de eerste plaats moet volgens Fung de vraag beantwoord worden of participatie überhaupt de aangewezen sturingsmodaliteit is. Participatie. Samenwerking op voet van gelijkwaardigheid, is bewerkelijk en kostbaar; in sommige situaties is uitvoering in eigen beheer of het uitbesteden van een uitvoeringsactiviteit aan een marktpartij een effectievere en goedkopere oplossing (Fung, 2006; Wagenaar, 2005). In de tweede plaats, als voor participatie gekozen wordt, moet goed worden nagedacht over hoe dit moet worden vormgegeven. Fung laat bijvoorbeeld zien dat het inschakelen van een ervaren voorzitter, het aanbieden van cursussen vaardigheden aan burgers, of het verspreiden van lessen uit een wijk over de gehele stad, het rendement van het proces sterk vergroten. Design is bij Fung dus ‘zacht design’: een initieel, in overleg met de stakeholders overeengekomen procesontwerp dat tijdens de rit, op basis van opgedane ervaringen, wordt bijgesteld. Beleidsdesign is dus in feite synoniem met reflectie en gezamenlijk leren.

Interessant genoeg speelt design ook een belangrijke rol in de ontluikende discipline van *beleidsmediatie*. Het aangrijpingspunt is hier niet de architectuur van het netwerk of de relatieve positie van de stakeholders daarbinnen, maar de onderlinge communicatie en interacties tussen de partijen. Het verschil met Fungs opvatting van design is dat de aandacht in het geval van mediatie meer uitgaat naar de microprocessen van onderlinge communicatie – het kloppend hart van gebiedsgericht werken. Deze vorm van design sluit nauw aan bij het instabiele, gefragmenteerde, conflictueuze karakter van multistakeholder governance. In de praktijk is de overgang echter vloeiend. In Fungs participatiedesign gaat het vaak om ingrepen in de manier van communiceren; beleidsmediatoren hebben wel degelijk oog voor de architectuur van de situatie en het proces. Een belangrijke bijdrage op het terrein van mediatie en design komt van de planner John Forester. In een reeks van publicaties richt hij zich op het vraagstuk hoe de communicatie tussen partijen met uiteenlopende en botsende belangen op een meer vruchtbare manier kan verlopen.³ Anders gezegd, hoe voorkomen kan worden dat deze verزند raken in uitzichtloze ruzies, splende conflicten, wederzijds wantrouwen of eenzijdige machtsingrepen.

Het aantrekkelijke van zijn werk is dat het heel praktisch is. Sterker nog, er spreekt een uitgesproken ongeduld met abstracte theorieën uit zijn werk. Hij verdiept zich in de concrete ervaringen van mensen die in conflictrijke situaties er desondanks in slagen werkbare oplossingen te ontwerpen. Zijn conclusie is dat ondanks dat partijen nog zulke diepgaande meningsverschillen kunnen hebben, zij desondanks in staat zijn praktische oplossingen te bedenken voor concrete problemen. Sterker nog, je hoeft het helemaal niet

³ Foresters werk maakt deel uit van een stroming die bekend staat onder aanduidingen als *beleidsmediatie*, *conflictbeheersing*, *onderhandelingstechnieken* en *empowered participatory governance*. Bekende namen hierin zijn Susskind, Innes, Podzaba, Fung en Sandercock.

eens te worden met elkaar op het niveau van politieke opvattingen, waarden of belangen (dat lukt toch niet), zolang je maar bereid bent om na te denken over het concrete vraagstuk waar de groep zich mee geconfronteerd ziet. Zoals hij het beeldend uitdrukt: “Parties in conflict may disagree about what the Bible means and what their sense of the Creator requires of them, *and* they may nevertheless agree about where to place the stop signs on the roadway” (Forester, 2009, pp. 6).

Elkaar vinden in een praktische oplossing gaat echter niet vanzelf. Gesprekspartners *framen* hun wensen, doelen en mogelijkheden op verschillende manieren. Daarbij gaat het uitdrukkelijk ook om de erkenning van de ander in zijn of haar verschillende standpunt en identiteit. Er zijn partijen die ruimte laten in de invulling van hun wensen om eerst van andere partijen te horen of te leren. Er zijn ook partijen die van meet af aan het eigen standpunt formuleren als in een debat. Niet alleen de eigen optie wordt beargumenteerd, maar ook het hoe en waarom andere opties niet mogelijk zijn komen krachtig naar voren. Daarnaast zijn er partijen die de eigen keuzeoptie formuleren op een manier dat er wel onderhandeling mogelijk is. Partijen dreigen elkaar niet te begrijpen doordat ze ‘anders’ aan tafel zitten. Vanuit dit beginpunt is er geen mogelijkheid om van elkaar te leren of elkaar te leren vertrouwen.

Forester wijdt een heel boek aan de voorwaarden waar partijen in multistakeholdersituaties erin slagen werkbare oplossingen voor lastige maatschappelijke problemen te vinden. Het voert te ver om deze hier allemaal te bespreken. Wij noemen een paar centrale inzichten die relevant zijn voor gebiedsgericht werken. In de eerste plaats maakt hij een belangrijk onderscheid tussen accommodatie en compromis. Bij een compromis levert iedereen iets in. Accommodatie betekent het vinden van een oplossing waarin de verschillende standpunten en belangen van de partijen een plaats gevonden hebben. Het punt is niet dat het gemakkelijk is om een accommoderende oplossing te vinden. Het gaat om het inzicht dat er dikwijls meer in een problematische situatie zit dan een compromis waarbij iedereen iets verliest.

Wat moet je doen om een praktische, accommoderende oplossing te vinden? Forester betoogt dat partijen in multistakeholdersituaties vaak op een eenzijdige manier met elkaar omgaan. Meestal definiëren ze de situatie bij voorbaat als een onderhandelings-situatie. Dat betekent dat je niet al je kaarten op tafel legt, dat je probeert zoveel mogelijk je eigen belangen te realiseren (ten koste van die van de ander), dat je voor jezelf je onderhandelingsruimte bepaalt (zonder dit aan de ander bloot te geven), dat je, kortom, ‘tactisch’ te werk gaat. Ervaren onderhandelaars kunnen op die manier veel bereiken, maar aan deze benadering kleven ook veel nadelen.⁴ De uitkomsten van onderhandelingen zijn meestal niet optimaal (misschien wel het hoogst haalbare in de, conflictueuze, situatie, maar dat is iets wezenlijk anders). Samenwerking komt op deze manier nauwelijks van de

⁴ Alhoewel veel onderhandelingsruimte onzichtbaar is voor de buitenwereld en zich niet aan de onderhandelings-tafel afspeelt. Talloze ervaren onderhandelaars wijzen erop dat werkbare alternatieven worden geformuleerd, emoties die de onderhandelingen in de weg staan worden geventileerd en onderling vertrouwen wordt opgebouwd in informele bijeenkomsten in de wandelgangen van het grote onderhandelingspel. Dit is in feite het belangrijke werk dat Forester schaarft onder de noemers dialoog en debatteren.

grond (de partijen zijn eerder 'tot elkaar veroordeeld'). En meer marginale groepen (burgers, professionals) maken geen schijn van kans in dit onderhandelingsgeweld. Forester benadrukt dat belangrijk is om in multistakeholdersituaties het verschil tussen *praten*, *debatteren* en *onderhandelen* te onderkennen (Forester, 2009). Deze drie modi van communicatie lopen vaak door elkaar zonder dat participanten dit inzien.

1. Praten ofwel *dialog* heeft als doel elkaar te leren kennen en te leren vertrouwen. Het gaat erom dat je je open stelt voor elkaar en niet meteen in een 'ja maar'-houding schiet of het verhaal van de ander slechts beschouwt als een opstap voor het presenteren van jouw vanzelfsprekende gelijk. Praten is het minst pijnlijk en samenwerking begint dan ook vaak door eerst maar eens af te tasten wie de ander eigenlijk is, "waar hij vandaan komt", en wat de verschillende gesprekspartners willen in een gezamenlijke inventarisatie van wensen, doelen en mogelijkheden.
2. Na het afsluiten van de dialoofase volgt het *debat*. Deze fase bestaat uit het overtuigen van samenwerkingspartners om de wereld anders te zien. Net als praten behelst debatteren een leerproces voor de verschillende partijen. Men presenteert zijn eigen oplossing op de meest overtuigende wijze, maar leert tegelijkertijd via de reacties van de andere partijen wat de zwakke kanten ervan zijn. Tevens leert men dat er ook andere oplossingen bestaan voor het probleem in kwestie.
3. In *onderhandeling*, ten slotte, zoeken participanten naar een mogelijkheid om ondanks verschillende denkbeelden en zienswijzen toch tot een gezamenlijke oplossing te komen. De beste oplossing is die, die het meest tegemoetkomt aan de belangen en behoeften van de verschillende partijen.

Om deze drie modaliteiten van communiceren goed uit elkaar te houden in de hitte van concrete overlegsituaties is er vaak een onafhankelijk procesbegeleider of mediator nodig die boven de partijen staat. Van de mediator worden verschillende activiteiten verwacht om deze drie processen uit elkaar te houden. Een dialoog moet gefaciliteerd worden. Een debat gemodereerd. En goed onderhandelen vergt mediatie. Bijvoorbeeld, om verder te komen dan enkel praten moet de rol van de onafhankelijke mediator erop gericht zijn om in onderhandeling te komen tot een gezamenlijk keuze. Dit kan niet zonder dat praten en debatteren daaraan vooraf gaan, maar beide processen moeten wel als doel hebben gezamenlijk tot een uitkomst te komen. Waar debat de overhand krijgt dreigen partijen snel te verharden in hun standpunt, wat onderhandelen moeilijk zo niet onmogelijk maakt. Te lang praten leidt ook niet tot een gezamenlijke keuzeoptie omdat het gericht is op vermijden van 'pijn' en daarmee niet gericht is op een gezamenlijke keuze. Alleen door praten, debatteren en onderhandelen goed te combineren kunnen samenwerkende partijen ervaren dat er keuzeopties mogelijk zijn die verschillende wensen, doelen en instrumenten samenbrengen. Dialoog leidt tot beter wederzijds begrip. Debat resulteert in beter onderbouwde argumenten. En de onderhandelingsfase maakt het ten slotte mogelijk om tot praktische oplossingen te komen die het mogelijk maken uiteenlopende standpunten te accommoderen (Forester, 2009). Forester grijpt, met ander woorden, de onderlinge communicatie aan om een zekere mate van design aan te brengen in het beleidsproces. Je zou

kunnen spreken van een lichte, flexibele vorm van design die goed aansluit bij het open, onvoorspelbare, pluralistische, vaak conflictueuze karakter van gebiedsgericht werken.

Ten slotte een paar afsluitende woorden over de specifieke vaardigheden die nodig zijn om op doeltreffende wijze om te gaan met multistakeholdersituaties. Gek genoeg is daar binnen de bestuurskunde weinig over geschreven. Een belangrijke uitzondering is een artikel van de twee Australische bestuurskundigen, Michael Hess en David Adams (2002). Zij bieden een fascinerende schets van de ontwikkeling van het openbaar bestuur. Zij zien die als een ontwikkeling van een juridisch georiënteerd, hiërarchisch apparaat, via het beheer van maatschappelijke sectoren, via de introductie van bedrijfsmatige managementtechnieken, naar de multistakeholderomgeving van nu. In alle gevallen worden er andere vaardigheden vereist van de ambtenaar (naar onze mening is het beter om te zeggen dat er andere vaardigheden bij komen, want de oude verdwijnen niet). Praktische wetkennis maakt plaats voor professioneel-inhoudelijke sectorale kennis (onderwijs, arbeidsmarkt, sociale zekerheid, veiligheid, jeugdzorg etc.), maakt plaats voor manageriële vaardigheden, maakt plaats voor het vermogen om uiteenlopende partijen bij elkaar te brengen en te houden.

Welke vaardigheden heb je nodig om je op effectieve wijze te bewegen in de eigentijdse multistakeholderomgeving? Hess en Adams beantwoorden deze vraag via de ingang van het kennismanagement. Zij benadrukken dat je hier beslist niet moet denken in termen van betere ICT-applicaties (een bekende, veelgemaakte fout), maar – in de voetsporen van praktijken in het bedrijfsleven – het vermogen om begripsmatig te denken, verbanden te zien tussen uiteenlopende sferen, begrijpen welke betekenissen stakeholders aan hun wereld toekennen. De termen die in dit verband in de managementliteratuur opduiken zijn “*forward or outward looking*”, “*inclusive*”, “*joined-up*” en “*learning*” (2002, pp. 76). Hess en Adams concluderen dan dat deze doelstellingen zich vertalen in vaardigheden als “*listening, diplomacy, negotiation, identifying barriers to cooperation, building trust, developing support and establishing partnerships*” (idem, pp. 77). Dit zijn geen vaardigheden die de aankomend ambtenaar op dit moment in enige opleiding bestuurskunde of een andere sociale wetenschap leert (daar kunnen wij van getuigen, gezien ons zicht op de opleidingen). Hun pleidooi voor nieuwe vaardigheden in het openbaar bestuur vatten Hess en Adams ten slotte samen met de frase dat ambtenaren in staat moeten zijn om met de andere stakeholders een “*cooperative process of discovery*” aan te gaan. Hiermee komen we weer heel dicht bij Foresters beleidsmediatie.

9 Conclusies

9.1 Steeds meer verschillende partijen rondom één probleem

Om nieuwe problemen op te pakken worden vanuit het concept van integrale, multisectorale of gebiedsgerichte beleidsontwikkeling nieuwe werkverbanden opgezet en toegepast. Binnen en tussen instellingen ontstaan permanent nieuwe stuur-, regie- of werkgroepen waarvan de deelnemers door de tijd heen wijzigen al naar gelang de voortgang die er wordt geboekt. In de onderzochte gebieden zien wij permanent deelnemers aanschuiven of stilletjes afscheid nemen van gevormde coalities. Er is sprake van een voortdurend proces van groepsformatie waarin de gebiedsgerichte aanpak steeds opnieuw wordt gedefinieerd in termen van agenda, middelen en samenwerkingsverband.

Dit is een positieve ontwikkeling in die zin, dat op deze wijze een werkvorm is ontwikkeld die flexibel kan aansluiten op de ontwikkelingen in de omgeving. Hier staat tegenover dat deze partijen hun activiteiten onderling moeten afstemmen: binnen het samenwerkingsverband of richting omliggende organisaties.

De wijze waarop er steeds nieuwe partijen tot stand komen en wat de consequenties daarvan zijn, laat zich uitstekend illustreren aan de hand van de deconcentratie. Met de deconcentratie van OCW-beleidsuitvoering naar de stadsdelen in januari 2008 zijn de OCW-ambtenaren op de stadsdeelkantoren overgegaan naar de Bestuursdienst. Omdat de verantwoordelijkheid voor de beleidsontwikkeling evenals voor de besteding van de middelen bij OCW blijft, wordt met de deconcentratie een scheiding georganiseerd tussen beleidsontwikkeling en verantwoording enerzijds (door OCW vanuit het stadhuis) en de uitvoering ervan anderzijds (door Bestuursdienst per stadsdeel).

Deze taakverdeling is verre van ideaal voor de dienst OCW in het licht van de beoogde gebiedsgerichte beleidsoriëntatie. Gebiedsgericht werken is gebaat bij een continue beïnvloeding van beleidsontwikkeling en -uitvoering. OCW-beleidsmakers zijn echter door de deconcentratie eerder verder weg dan dichterbij de uitvoering geraakt. Een deel van de relaties met de uitvoerders in het beleidsveld is immers overgedragen aan medewerkers van een andere dienst die werken op een andere locatie. Er is zo een extra gemeentelijke laag ingevoegd in het wijkgerichte beleidsproces. Een additionele partij die leidt tot een additionele coördinatiebehoefte. Bovendien is de scheiding tussen beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering niet op voorhand gegeven. Het is een bekend leerstuk in de bestuurskunde dat op 'uitvoerings'niveau veel (discretionaire) beleids'ontwikkeling' plaatsvindt. Omgekeerd ontkomen ambtenaren op beleidsontwikkelingsniveau er niet aan om zich met allerlei uitvoeringskwesties bezig te houden (Pressman & Wildavsky, 1973; Lipsky, 1980). De conclusie is dat er tussen beleidsontwikkeling en -uitvoering geen heldere, stabiele en voor iedereen zichtbare scheidslijn bestaat. Het is meer een ideaal dan een realiteit. In de praktijk moet het onderscheid tussen ontwikkeling en uitvoering keer op keer opnieuw onderhandeld worden.

9.2 Samenwerking noopt tot productieve conflicthantering

Gebiedsgericht werken leidt tot nieuwe partijen in het beleidsveld en vraagt om het leggen en onderhouden van nieuwe relaties tussen instellingen. Daarmee ontstaan niet alleen nieuwe coördinatieopgaven. Er komen ook onvermijdelijk belangentegenstellingen aan het licht en daarmee potentiële conflicten. Bijvoorbeeld vanwege uiteenlopende interesses, maar ook vanwege het hanteren van verschillende ideeën, procedures of werkmethoden. Daarmee wordt een wissel getrokken op de kwaliteit van de onderlinge communicatie. Anders gezegd, gebiedsgericht werken noodzaakt partijen om op een productieve manier om te gaan met de uiteenlopende posities, belangen en werkwijzen van de betrokkenen.

In veel opzichten gebeurt dat ook. Het is opmerkelijk hoezeer ervaren deelnemers aan gebiedsgericht werken erin slagen om bijna onoverkomelijke coördinatieproblemen op praktische wijze het hoofd te bieden. Maar er gaat ook regelmatig wat mis, en kleine tegenstellingen groeien dan uit tot slepende conflicten, tactische spelletjes of ontwijkend gedrag. Het beleidsnetwerk is dan verre van zelfsturend. In de aanbevelingen zullen wij betogen dat gebiedsgericht werken een losse vorm van design vereist. Dit om de effectiviteit van de onderlinge communicatie en daarmee het gezamenlijke probleemoplossend vermogen te vergroten.

9.3 Nieuwe groepen starten als beleidsinstrument voor bestaande instituties, maar vormen gaandeweg eigen interesses en agenda's

Om beter in te kunnen spelen op nieuwe maatschappelijke fenomenen worden medewerkers van verschillende afdelingen of instellingen tot een nieuwe groep georganiseerd. Deze nieuwe stuur-, regie- of werkgroepen hebben idealiter bij aanvang een heldere taak en een heldere relatie tot de instellingen waar vanuit de leden zijn gedetacheerd. Dat is de ideële aanvang, maar zelfs als deze wordt gerealiseerd dan komt hier over de loop der tijd verandering in. Op basis van onderlinge gesprekken of contacten met de omgeving ontwikkelt zo'n groep een eigen visie op de problemen en de rol die de eigen instelling daarin zou moeten spelen. In overleg met hen koppelen de deelnemers de wensen die voortvloeien uit deze agenda terug naar de eigen organisatie, en als dat niet lukt naar een andere organisatie of organisatieonderdeel om de benodigde middelen te krijgen voor uitvoering. Het beeld mag duidelijk worden, zo'n partij zet z'n eerste stappen in het bouwen van een nieuw beleidsregime voor wie de eigen organisatie een bijzondere maar zeker niet een preferente coalitiepartner is. De leden van een nieuwe partij identificeren zich met elkaar of het probleem dat zij op willen lossen. Daarbij wordt de eigen organisatie lang niet altijd als opdrachtgever beschouwd maar vaak ook als instrument. Nieuwe werkverbanden gaan zelf hun omgeving managen waarvan de eigen organisatie – van waaruit men 'in de wijk' is gezet – een onderdeel is. Hetgeen niet wil zeggen dat de eigen organisatie de groepen niet meer kan managen, maar wel dat zij er rekening mee moet houden dat dit andersom ook gebeurt. Uiteindelijk blijven formele posities en de beschikking

over budgetten krachtige sturingselementen, maar een uitgebreid netwerk en de capaciteiten om hieruit middelen te werven zijn dat ook.

9.4 ‘Infietsen’

Een onderscheid tussen beleidsontwikkeling als een strategische aangelegenheid op het stadhuis in tegenstelling tot beleidsuitvoering als operationele aangelegenheid in de wijk contrasteert niet alleen met het concept van integrale beleidsontwikkeling, het komt ook niet overeen met de werkelijkheid. Deze werkelijkheid wordt veelal formeel ontkend (“Wij maken beleid, en op het stadsdeel voeren ze dat uit”) of als het touwtrekken tussen wijk en Spui uit de hand loopt dan wordt het bestreden (“Als het niet past in het beleidskader dan stuur ik die mensen uit de wijk terug in hun hok”). Veel vaker nog is er sprake van verhulling. Dit laatste mechanisme refereert aan het zogenoemde ‘infietsen’. Beleidsuitvoerders in de wijk trachten dan niet om het maatschappelijke probleem dat zij waarnemen zo objectief mogelijk over te brengen en evenmin wordt gestreefd naar het overdragen van de eigen mening erover. In plaats daarvan worden beleidsmakers op het stadhuis bevestigd in het beeld dat zij al hadden van de wijk of de problematiek. Op deze wijze verzekert men zich er in de uitvoering van dat ze dezelfde of meer middelen ontvangen, om te handelen ten aanzien van de problemen zoals zij die zelf waarnemen. Een citaat licht dit toe:

“Heel veel dingen richten zich niet op de realiteit maar op politieke wensen. Politieke wens is om de jongerenoverlast te bestrijden. Ik meld elke keer dat dat in onze wijk geen probleem is. Je kunt het dus ook niet oplossen want het probleem bestaat niet. Maar omdat die politieke wens er ligt krijg je bij elke melding van wat jongeren op straat die lawaai maken of troep een heel apparaat aan mensen over je heen die dat probleem opkloppen. Maar ik kan daar geen productie op inrichten, want al mijn uitvoerders roepen: het probleem bestaat niet. Alleen is dat niet het antwoord dat de politiek wil horen.

Wat je dan als stadsdeelteam moet doen? Jij zit toch het dichtst bij de uitvoering, dus je krijgt als eerste die signalen. Wat je dan in ieder geval niet moet doen is de boodschap naar boven vertalen. Ik ken collega’s uit andere stadsdelen die gaan dat signaal dan naar boven schreeuwen: “Het bestaat niet! Het bestaat niet!” Die gaan duwen: “De wereld is niet zo!” Dat werkt dus niet, want ergens zit dan een plafond en daar boven is de wereld wel zo.

En ik denk dan: ‘Waarom schreeuwen? Wat maakt het nou uit?’ In het productieveld verandert er namelijk niks. Dan staat er maar op papier dat we een probleem hebben. Als wij daardoor vijf ton krijgen waarmee we iets kunnen doen aan hetgeen er daadwerkelijk aan de hand is. Mijn doelstelling is alleen maar om het geld te krijgen. En moet ik opschrijven dat de wereld blauw is dan schrijf ik toch op dat de wereld blauw

is. Van mij hoeft niemand zijn werkelijkheidsbeeld te veranderen. Beleidsmedewerkers en met name politici, die hebben gewoon hun perceptie van de werkelijkheid, nou ja, dat laat je toch gewoon in stand.

Ik heb heel veel jaren geprobeerd die perceptie aan te laten passen, maar uiteindelijk gaat het erom wat er met dat geld gebeurt, dus als ik dat vervolgens met de directeur van de welzijnsinstelling kan gebruiken voor extra sportactiviteiten of naschoolse opvang, tja, waarom niet?"

‘Infietsen’ is geen incident maar een structureel fenomeen dat in alle onderzochte situaties is waargenomen. De uitkomst ervan is niet alleen dat het bestuurders, beleidsmakers en burgers het zicht ontnemt op maatschappelijke problemen, maar het ondermijnt ook de coördinatie van doelen, mensen en middelen binnen en tussen instellingen. Tot slot saboteert deze tactiek ook een van de hoofddoelstellingen van gebiedsgericht werken: beleid dichter bij de uitvoering brengen.

De casuïstiek laat zien dat niet alleen ambtenaren de eigen gemeente zo benaderen maar dat externe partijen dit ook doen. De strategie die men toepast bestaat eruit de problemen die men zelf ondervindt te vertalen naar beleidsprogramma’s en de problemen die de gemeente (of een andere overheid) benoemt – en dus erkent. Een probleem zoals dreigende bezuiniging op de activiteiten van instellingen – om wat voor een reden dan ook – wordt vertaald naar een WMO-beleidsveld in de hoop zo de zorg zeker te kunnen stellen.

Dit lijkt wellicht een woordspelletje maar de consequenties ervan zijn verrijkend. Het laat ten eerste zien dat de communicatie die noodzakelijk is om beleid dat is bedacht op de ene plaats (centraal) uit te laten voeren op een andere plaats (decentraal) disfunctioneel kan zijn. Ten tweede ontnemt het ‘infietsen’ centraal geplaatste beleidsmakers het zicht op de problemen ‘in de wijk’ want zij worden naar de mond gesproken. Ten derde ontnemt dit mechanisme het zicht op de gevolgen van het gevoerd beleid. Men weet niet zeker in hoeverre het wordt uitgevoerd en evenmin in hoeverre de uitwerking ervan getrouw wordt teruggekoppeld. Kortom, het leren wordt ernstig ondermijnd.

9.5 Passende communicatievormen en -kanalen ontbreken

Wijkgericht werken legitimeert contextspecifieke standpunten. De nadruk op de relatie met stakeholders in het benoemen van problemen en het vinden van oplossingen vormt een legitimatie voor de eigen visie die leden van wijkgerichte groepen ontwikkelen. Omdat deze visies contextspecifiek zijn vallen zij niet eenvoudig aan anderen uit te leggen: ze zijn niet eenvoudig overdraagbaar of verplaatsbaar. Dit Engelse gezegde kan dit punt verduidelijken: *For every complex problem there is a simple solution. And it's always wrong.* Anders gezegd, complexe problemen vragen om complexe oplossingen. Die zijn niet over te brengen binnen het bestek van een formeel overleg, een e-mailtje of een statusrapport. Dit vraagt om productieve vormen van communicatie tussen de stakeholders.

Als de inzichten uit de wijk legitiem zijn maar moeilijk overdraagbaar, dan is de kans groot dat men niet tracht vanuit de wijk het beleidskader aan te passen, maar tracht om hierbinnen zoveel mogelijk handelingsvrijheid te creëren. De casus Laak Noord geeft hier een goed voorbeeld van. De school wil praten over een onderwijsfilosofie voor deze specifieke kinderen in deze specifieke wijk. De financierende gemeente praat over standaard vierkantemeter-vergoedingen per leerling en het vermijden van onnodig risico bij investering van publieke middelen. De school beroept zich op ideële argumenten, de gemeente op formele afspraken. Het punt is niet wie er gelijk heeft, het punt is dat men langs elkaar heen praat terwijl men het over hetzelfde onderwerp heeft. Vanuit de eigen positie beschouwd zijn enkel de eigen standpunten legitiem. Op basis van die uitgangspunten is het onmogelijk tot een gedeeld standpunt te komen die de behoeften van beiden partijen bevredigt. De communicatie over de inhoud blokkeert en er wordt overgegaan tot regimiebuiding: het versterken van de eigen positie door deze te verbinden met die van anderen: 'dit staat in de wet', 'minister Vogelaar vindt dit ook', of dichter bij huis: 'de andere partijen in de wijk doen met ons mee'.

9.6 De onbedoelde gevolgen van de formele verantwoordingsystemen

Vanuit het stadhuis worden *checks and balances* (de beleidskaders) ingezet om ervoor te zorgen dat beleid conform intentie wordt uitgevoerd en verantwoord. Als de aanpak per gebied zich daaraan conformeert, zo is de gedachte, dan wordt het beleid goed uitgevoerd. In voorgaande punten zijn de beperkingen van dit sturingsmodel aangegeven. Vervolgens doet zich een geheel ander probleem voor. De pogingen om met nieuwe regimes de beleidskaders op te rekken of andersom door het inbouwen van extra regels het oprekken te voorkomen, kosten zo veel tijd dat de partijen de problemen waar men aan wil werken uit het oog dreigen te verliezen. Het kunnen realiseren van de eigen aanpak vraagt om zó veel investeringen en coördinatie met nieuwe relaties, dat de relatie met het daadwerkelijke maatschappelijke probleem onder druk komt te staan.

9.7 Noodzaak tot coördinatie voedt streven naar onafhankelijkheid (mes op tafel) of opzoeken van gelijkgestemden (theekransjes)

De noodzaak om inspanningen formeel te accorderen met tal van andere instellingen omwille van toestemming of middelen, vertraagt besluitvorming en actie en ontnemt op meerdere wijzen het zicht op de problemen in de praktijk. Maar het doet ook iets anders: het ontnemt de betrokkenen bij al dit overleg zo niet de tijd dan wel de motivatie om nóg meer partijen te betrekken dan noodzakelijk is voor formele toestemming of middelen. Burgers bijvoorbeeld. Men is zo gewend aan verplichte consultaties en afstemming, en heeft daar zodanig de handen aan vol, dat het idee alleen al om uit eigen initiatief met nog meer partijen ideeën en plannen af te stemmen over het algemeen wordt gezien als strategisch zeer dom.

De uitzondering daarop zijn de praatgroepjes waarin het gaat over beleid in de meest algemene zin. Daar zitten mensen aan tafel waarmee het sociaal comfortabel overleggen is. Met andere woorden mensen uit de eigen sociale klasse die in veel van de sociaaleconomisch homogene instituties rondom maatschappelijke problemen zijn te vinden. En die sociaal-cultureel beschouwd in contrast staan met de mensen die de problemen zelf ondervinden. Samenwerken wordt in dergelijke situaties een doel op zich. Kenmerkend hiervoor zijn de respondenten die uitermate positief zijn over de twee- of vierwekelijkse bijeenkomst maar over een verloop van twee jaar niet duidelijk kunnen maken wat de concrete bijdrage is geweest aan de oplossing van een specifiek maatschappelijk probleem.

9.8 Coördinatiedruk leidt tot interne oriëntatie

Binnen de hierboven geschetste omgeving hoeft het niet te verbazen dat de normen die ten grondslag liggen aan beleid (de ideologie) evenals de inschatting van de realiseerbaarheid sterker zijn afgestemd op de interesses en werk- en communicatiemethoden van betrokken instellingen, dan op de stad, de wijk of het maatschappelijke probleem. Dit ondermijnt in een aantal gevallen de empirische grondslag voor beleid. De probleemdefinitie en de oplossingsrichting worden snel gerelateerd aan de capaciteiten en interesses van betrokken partijen, en in mindere mate aan de specifieke verschijningsvorm en kenmerken van het probleem in kwestie. Te vroege vertaling van een maatschappelijk fenomeen naar een breed onderkende maar vaak abstracte categorie (multiprobleemgezinnen, zorgwekkende zorgmijders, hangjongeren) brengt voordelen met zich mee: maatschappelijke aandacht en middelen. Anderzijds vergroot zo'n categorisering het risico dat de oplossing die men uiteindelijk realiseert niet goed aansluit op het specifieke probleem omdat het andere specifieke oorzaken heeft dan waar het beleidskader op inspeelt.

Op zichzelf is dit geen ongebruikelijk verschijnsel. In de bestuurskunde is al vroeg onderkend dat beleidsontwikkelaars nog zoveel kunnen bedenken, de uitvoering is afhankelijk van de beschikbare instrumenten. Het effect daarvan is dat beleidsproblemen worden geformuleerd in termen die de organisatiecapaciteit weerspiegelden (Allison & Zelikow, 1999). Daar kun je op twee manieren naar kijken. Een positieve manier is dat het incalculeren van de beschikbare organisatiecapaciteit een noodzakelijke dosis realisme aan beleidsontwikkeling verleent. Een negatieve manier is dat beleidsontwikkeling altijd gegijzeld wordt door de definities, werkrouines en het professionele wereldbeeld van de relevante uitvoeringsorganisaties. Als de inbreng van andere dan professionele actoren een beleidsdoelstelling is, dan ligt de negatieve interpretatie van de macht van organisaties voor de hand. Maar dat maakt de positieve interpretatie niet minder relevant. Het is dan zaak om slimme manieren te vinden om, bijvoorbeeld door outcome-meting of nieuwe verantwoordingsmechanismen, de werkrouines van uitvoerende organisaties aan te passen.

10 Reflectie op gebiedsgericht werken

Alvorens in het volgende hoofdstuk de aanbevelingen uit dit rapport te presenteren, wordt de lezer uitgenodigd op basis van dit rapport en eigen ervaringen zelf aanbevelingen te formuleren op basis van enkele vragen rondom gebiedsgerichte samenwerking:

1. Is de taak- en rolverdeling binnen de eigen organisatie ten aanzien van de gebiedsgerichte aanpak transparant en functioneel?
2. Zijn de onderlinge relaties tussen de verschillende bij gebiedsgerichte aanpak betrokken partijen transparant en functioneel?
3. Wat zijn de beperkingen van formele communicatiekanalen voor het sturen, verantwoordwoorden en legitimeren van gebiedsgerichte beleidsontwikkeling?
4. Welke alternatieve communicatieplatformen moeten binnen dan wel buiten de eigen organisatie beschikbaar zijn als gebiedsgerichte samenwerking niet productief is of vastloopt?
5. Hoe kan binnen een gebiedsgericht samenwerkingsproject een goede probleemdefinitie worden vastgesteld die een duidelijk verband heeft met de reële problemen in de wijk en waar de betrokken partijen zich achter kunnen scharen?
6. Bestaat er, bij de aanvang van het proces van gebiedsgericht werken, bij de betrokken partijen een duidelijke focus op de verwachte en nagestreefde effecten van het proces?
7. Op welke manier zijn er in het proces momenten van reflectie in te bouwen die het mogelijk maken de oorspronkelijke focus bij te stellen?
8. De kenmerken van een gebiedsspecifiek probleem kunnen botsen met de beleidskaders: hoe kunnen de verschillende partijen hier goed mee omgaan?
9. De details van de uitvoering zijn vaak beslissend voor het welslagen van het beleid: wat is nodig om stedelijke en bestuurlijke ambities eenduidig en passend te vertalen naar uitvoering?
10. Hoe en wanneer kan de doelgroep van het beleid, met name de bewoners, productief worden betrokken bij een gebiedsgerichte aanpak?
11. Hoe kunnen beleidsmakers en -uitvoerders gezamenlijk verantwoordelijk worden gemaakt voor de resultaten van beleid in de praktijk?

11 Aanbevelingen

11.1 Gebiedsgericht werken vereist een zekere mate van design

Geef je er altijd rekenschap van dat gebiedsgericht werken een passend en op de situatie toegesneden ontwerp vereist. Ontwerpen doe je met elkaar, maar een centrale dienst als OCW kan een belangrijke bijdrage hebben in het ontwerp. Daarvoor bestaan verschillende instrumenten die variëren van hiërarchie tot het inzetten van bindende verhalen (zie 8.4).

11.2 Zoek naar accommodatie van verschillende interesses, niet naar compromissen

Een compromis krijgt vaak vorm in een opeenstapeling van verschillende interesses. In een veranderende beleidsomgeving veranderen deze interesses waardoor het compromis niet te fixeren is en continu onder druk staat. Onder hoofdstuk 8, paragraaf Sturingsmodaliteiten hebben we betoogd dat accommodatie inhoudt dat partijen met uiteenlopende of botsende belangen zich kunnen vinden in een praktische oplossing. Schep de communicatieve voorwaarden die het vinden van dergelijke ‘mutual gains’ oplossingen mogelijk maakt in de ingewikkelde beleidsruimte van gebiedsgericht werken.

11.3 Maak indien nodig gebruik van beleidsmediatie

Een belangrijke ontwerpstrategie is beleidsmediatie. Deze richt zich op de kwaliteit van de communicatie, en gaat uit van de specifieke kenmerken van gebiedsgericht werken: fragmentatie, onvoorspelbaarheid en belangentegenstellingen. Beleidsmediatie is in feite een vorm van ‘zacht design’, een vorm van ‘ontwerp-op-maat’ die zich gaandeweg het proces mee-ontwikkelt. Mediators kunnen je bij uitstek helpen de coördinatie en communicatie te ontwerpen en organiseren om verschillende interesses te accommoderen.

11.4 Coördinatie door gerichte verhalen

Als coördinatie het probleem is dan ligt er voor de ambtelijke en bestuurlijke top van diensten en maatschappelijke organisaties de taak een krachtig verhaal te formuleren dat kan dienen als gedeeld referentiekader. Een krachtig verhaal schept ruimte maar geeft ook richting aan medewerkers om te kunnen handelen in situaties waar huidige coördinatie-methoden (regels, procedures) een struikelblok vormen. De voorwaarden voor een krachtig verhaal zijn:

- a. Het belooft een oplossing voor een weerbarstig probleem.
- b. Het rekest af met andere tot dan toe in omloop zijnde verhalen en oplossingen.
- c. Het is gevat in beeldende taal (krachtige beeldspraak, aansprekende begrippen).
- d. Het suggereert heldere, uitvoerbare oplossingen.
- e. Het sluit aan bij de kernwaarden van de meeste mensen in de stad of samenleving.

11.5 Betrek burgers bij gebiedsgericht werken

Burgers zijn nu vaak het sluitstuk in gebiedgericht werken. Daar zijn vanuit de ambtelijke en professionele deelnemers geredeneerd goede redenen voor. Het is al moeilijk genoeg om de institutionele stakeholders aan tafel te houden. Het betrekken van burgers maakt de situatie alleen maar ingewikkelder. In het tactische geweld tussen stad en wijk hebben burgers niets te zoeken. Toch hebben burgers een potentieel belangrijke inbreng. Zij zijn de ervaringsdeskundigen bij uitstek bij de maatschappelijke vraagstukken die de inzet van gebiedsgericht werken zijn. De casus Schilderswijk laat zien dat burgers vol creatieve ideeën zitten en in staat zijn om een productieve inbreng te hebben in het gebiedsgericht werken.

11.6 Leg verantwoording af in termen van resultaat

Ontwikkel verantwoordingsmechanismen waarin het praktische resultaat van beleid, beleidskeuzes en beleidsuitvoering bespreekbaar wordt. Daarbij hoeft het niet direct te gaan om het *meten* van outcome of het *afrekenen* van instellingen op basis van deze meting. Meer informele verantwoordingsmechanismen kunnen dienen om continu in gesprek met zowel bestuur, maar ook met partners en bewoners, de bijdrage van beleid aan maatschappelijke problemen in de wijk te bespreken en vast te stellen. Deze nieuwe wegen van verantwoording zijn additioneel aan bestaande wegen en kunnen o.a. vorm krijgen door:

- a. Doelgroep te laten aangeven wat goede criteria zijn om resultaat van beleid vast te stellen en hen betrekken bij het bepalen of die ook bereikt zijn.
- b. Stakeholders te laten aangeven op welke manier zij bijdragen aan maatschappelijk gewenste resultaten in plaats van aan beleidsmatig gewenste output.
- c. Stakeholders te laten benoemen welke obstakels zij ondervinden bij het bereiken van de gewenste resultaten.
- d. Zowel informele als formele gesprekken over resultaat te richten op verbetering en niet op onderlinge afrekening.

11.7 Noodzakelijke vaardigheden

Gebiedsgericht werken in een multistakeholderomgeving vereist, naast de bekende ambtelijke vaardigheden, ook een aantal nieuwe vaardigheden. In een multistakeholderomgeving gaat het erom dat de ambtenaar *forward or outward looking* is en in staat is om partnerships aan te gaan met een grote verscheidenheid aan actoren. Daarvoor moet hij kunnen luisteren en een dialoog tussen partijen faciliteren, obstakels die samenwerken in de weg staan identificeren, vertrouwen opbouwen (en daar de tijd voor nemen), onderhandelen en onderhandelingen leiden, en praktische, werkbare oplossingen ontwerpen die de belangen van meerdere partijen accommoderen. Dit zijn geen vaardigheden die de aankomend ambtenaar op dit moment in enige opleiding bestuurskunde of een andere sociale wetenschap leert, maar waarvoor wel opleidingen en trainingen bestaan.

11.8 Schep ruimte voor de aanpak van incidenten

Schep ruimte om incidenten te onderzoeken op aard en oorsprong en zet hier buiten de lijn – met lijntje naar bestuur en/of directie – een sterke ambtenaar op met een directe opdracht vanuit de ambtelijke top. Bepaal na verloop van tijd wat wel en niet goed werkt in diens aanpak en overweeg dat in de lijn te integreren indien het probleem structureel blijkt te zijn.

11.9 Streef als gemeentelijke dienst zoveel mogelijk naar een consistente externe communicatie

Grote gemeentelijke diensten kunnen misschien niet meer zo gemakkelijk sturen, maar ze nemen nog wel steeds een zeer belangrijke (zo niet centrale) plaats in binnen het gebiedsgericht werken. Dan gaat het met name om besluitvorming, het formuleren van beleidskaders en de democratisch verantwoording. Het is om die reden belangrijk dat de dienst zoveel mogelijk een consistent beeld naar buiten brengt over haar beleidsdoelstellingen en de vigerende beleidskaders. Anders gezegd, om in de complexe communicatiepatronen die gebiedsgericht werken met zich meebrengt verwarring en strategisch gedrag te voorkomen, is het belangrijk dat de dienst zoveel mogelijk met één mond spreekt. Dit vergt voortdurende interne afstemming over de inzet van medewerkers van de dienst in gebiedsgerichte projecten.

Bronnen

Beleidsnotities, rapporten & memo's

De RIS-nummers die vermeld staan bij de gemeentelijke stukken verwijzen naar de vergaderstuknummering van de gemeente Den Haag. De stukken zijn onder dit nummer te downloaden via www.denhaag.nl onder 'Bestuurlijke stukken'.

Andersson Elffers Felix (2009) Kiezen en Delen; Evaluatie deconcentratie 2006-2010 Gemeente Den Haag. Utrecht; Andersson Elffers Felix.

Chaos & Orde (2008) Geloof in eigen Kunnen; Koersdocument Laak Noord. Delft, Chaos & Orde.

De Volkskrant (2006) Winsemius slaat alarm over probleemwijken, De Volkskrant, 1 november 2006.

DSP-groep (2008) WMO, Wijkaanpak, Een Goed Duo. Amsterdam, DSP-groep BV.

Forum Den Haag (2007) Wij Doen Meer. Niet gepubliceerd.

Gemeente Den Haag (1998) Convenant Duindorp. Den Haag, RIS 21597.

Gemeente Den Haag (2003) Plan van aanpak Laak Noord. Den Haag, RIS 105381.

Gemeente Den Haag, Dienst OCW (2003) Gezondheidsachterstand Moet Wijken. Den Haag, RIS 106183.

Gemeente Den Haag, Dienst OCW (2004) Stadsdeelgericht werken bij de Dienst Onderwijs Cultuur en Welzijn. Den Haag, RIS 116966.

Gemeente Den Haag (2005) Voortgang procedure bescherming gemeentelijk stadsgezicht Mariahoeve. Den Haag, RIS 127528.

Gemeente Den Haag, DSO (2005) Structuurvisie 2020; Wereldstad aan Zee. Den Haag, RIS 129201.

Gemeente Den Haag, Dienst OCW (2005) Maatschappelijke Visie; Mensen Maken de Stad. Den Haag, RIS 132471.

Gemeente Den Haag (2006) Collegeprogramma Mee Doen (2006-2010). Den Haag, RIS 137760.

Gemeente Den Haag (2006-2010) Veiligheidsplan: Een veilig Den Haag: een opdracht aan alle Hagenaars. Den Haag, RIS 105506.

Gemeente Den Haag, dienst OCW (2006) Kadernota Burgerschap: Samen Stad Zijn. Den Haag, RIS142214.

Gemeente Den Haag (2007a) Visiedocument Mariahoeve. Den Haag, RIS 144599.

Gemeente Den Haag (2007b) Verdrag van de Schilderswijk. Den Haag, RIS 148740.

Gemeente Den Haag, Dienst OCW, OIV (2007) Schildersbuurt in Perspectief.

Gemeente Den Haag (05-07-2007 pp.2) De Nieuwe Aanpak voor Krachtwijk Schilderswijk. Niet gepubliceerd.

Gemeente Den Haag (2008) Business Cases Krachtwijken Den Haag, 2008: RIS 154371B.

Gemeente Den Haag, DSO (2008) Voorstel van het college inzake toekomstvisie Mariahoeve. Den Haag, RIS 154851.

- Gemeente Den Haag, e.a. (2008) Intentieakkoord Campus Teniersplantsoen, 2008. Den Haag, gedownload van <http://www.denhaagkrachtwijken.nl>.
- Gemeente Den Haag (2008) Voorstel van het college inzake Welzijn in de wijk: van product naar effect. Den Haag, RIS 158279.
- M3V (2004) Voorzieningshart Laak Noord. Gemeente Den Haag Dienst OCW BPH, Esloo Onderwijsgroep, Florence Zorg, Staedion.
- Ministerie van VWS (2004) Beleidsvisie Wet toelating zorginstellingen. Kamerstukken Tweede Kamer der Staten Generaal, Vergaderjaar 2005-2006 27659, nr. 66.
- Ministerie van WWI (2008) Kamerstukken Tweede Kamer der Staten Generaal, Vergaderjaar 2007-2008, 30995 nr. 47.
- Ministerie van WWI (2007) Actieplan Krachtwijken van het Ministerie van WWI. pp. 15. Nachtpreventieproject Schilderswijk, Den Haag – <http://www.npreva.nl/nachtpreventie.html>
- Urban Unlimited (2004) Wijkvisies HaagWonen; Mariahoeve. Download op 05-08-2009 (<http://home.kpn.nl/e.brandes/wijkvisies%20haagwonen.pdf>).
- Woonbron & Staedion (2006) 'Identiteit & Branding, methode voor gebiedsintegrale ontwikkeling'.
- WRR (2005) Vertrouwen in de buurt. Amsterdam, Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke literatuur

- Allison, G. & Zelikow, P. (1999). *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York, Longman.
- Barnes, M., Newman, J. & Sullivan, H. (2008). *Power, Participation and Political Renewal. Case Studies in Public Participation*, The Policy Press, Bristol.
- Baumgartner, F.R. & Leech, B.L. (1998). *Basic Interests. The Importance of Groups in Politics and in Political Science*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Bevir, M. & R.A.W. Rhodes (2003). *Interpreting British Governance*. London, Routledge.
- Bevir, M. & R.A.W. Rhodes (2006). *Governance Stories*. Milton Park, Routledge.
- Boyte, H.C. (2004). *Everyday Politics: Reconnecting Citizens and Public Life*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press.
- Cohen, M.D., March, J.G. & Olsen, J.P. (1972). A garbage can model of organizational choice. In: *Administrative Science Quarterly*. Vol. 17, issue 1, pp. 1.
- De Souza Briggs, X.N. (2008). *Democracy as problem solving: civic capacity in communities across the globe*. Cambridge, MIT Press.
- Forester, J. (2009). *Dealing with Differences. Dramas of Mediating Public Disputes*. Oxford, Oxford University Press.
- Fung, A. (2004). *Empowered Participation. Reinventing Urban Democracy*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Fung, A. (2006). *Varieties of Participation in Complex Governance* (paper: <http://www.archonfung.com/papers/FungVarietiesOfPart.pdf>).

- Grin, J., Hajer, H. & Versteeg, W. (red.) (2006). *Meervoudige Democratie; ervaringen met vernieuwend bestuur*. Amsterdam, Aksant, 47-66.
- Hajer, M. (2003). Policy without Polity? Policy analysis and the institutional void. In: *Policy Sciences*, 36 (2), pp. 175-195. Kluwer Academic Publishers.
- Hemmati, M. (2002). *Multi-stakeholder processes for governance and sustainability: beyond deadlock and conflict*. London, Earthscan Publications.
- Hess, M. & Adams, D. (2002). Knowing and Skilling in Contemporary Public Administration. In: *Australian Journal of Public Administration*. Vol. 61, issue 4, pp. 68-79.
- Howlett, M. & Ramesh, M. (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Ontario, OUP Canada.
- Kickert, W. & Klijn, E.H. et al., Eds. (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. Thousand Oaks, Sage Publications.
- Kingdon, J.W. (2002). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York, NY, Longman.
- Klijn, E.H. (1995). Managing Networks in the Public Sector: a theoretical study of management strategies in policy networks. In: *Public Administration*. Vol. 73, issue 3, pp. 437-454.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York, Russell Sage Foundation.
- Macedo, S. (ed.) (2005). *Democracy at risk: how political choices undermine citizen participation, and what we can do about it*, The Brookings Institution, Washington D.C.
- Mathews, D. (1999). *Politics for People: Finding a Responsible Public Voice*, University of Illinois Press, Champaign, IL.
- Pierre, J. & Peters, B.G. (2000). *Governance, Politics and the State*. London, Macmillan Press.
- Pressman, J.L. & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; [...]*. Berkeley, University of California Press.
- Rein, M. (1983). *Value-Critical Policy Analysis. Ethics, the Social Sciences, and Policy Analysis*. D. Callahan and B. Jennings. New York, Plenum Press: pp. 83-112.
- Rhodes, R.A.W., e.a. (2000). *Governance and Public Administration*. In: *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy* (Pierre, J. Ed). London, Oxford University Press.
- Sabel, C., Fung, A. & Karkkainen, B. (1999). *Beyond Backyard Environmentalism. How communities are quietly refashioning environmental regulation*. Boston Review.
- Schön, D.A. & Rein, M. (1994). *Frame Reflection. Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York, NY, Basic Books.
- Smith, A. (2000). Policy networks and advocacy coalitions: explaining policy change and stability in UK industrial pollution policy? In: *Government & Policy*. Vol.18, issue 1, pp. 95.
- Sørensen, E. (2006). *Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance*. In: *The American Review of Public Administration* 36(1): pp. 98-114.
- Sørensen, E. & J. Torfing (2005). *Network Governance and Post-Liberal Democracy*. In: *Administrative Theory and Praxis* 27(2): pp. 197-237.

- Sørensen, E. & J. Torfing, Eds. (2008). *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Stoker, G. (2006). *Why Politics Matters: Making Democracy Work*. New York, Palgrave Macmillan.
- Stone, C.N. (2006). Power, Reform, and Urban Regime Analysis. In: *City & Community*. Vol. 5, issue 1, pp. 23.
- Stone, C.N. (1989). *Regime Politics*. Lawrence, University Press of Kansas. pp. 227.
- Stone, C.N. (2003). Looking Back to Look Forward: Reflections on Urban Regime Analysis. In: *Urban Affairs Review*, vol. 40, pp. 309-341, pp. 313.
- Stone, C.N., J. R. Henig, et al. (2001). *Building Civic Capacity. The Politics of Reforming Urban Schools*. Lawrence, KS, University Press of Kansas.
- Stone, D. (1997). *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*. New York, W.W.Norton & Company.
- Sullivan, H. & Skelcher, C. (2002). *Working Across Boundaries. Collaboration in Public Services*. Houndsmills, Basingstoke, Palgrave MacMillan.
- Teisman, G. e.a., (2009). *Managing Complex Governance Systems. Dynamics, Self-Organization and Coevolution in Public Investments*. New York, Routledge.
- Torfing, J. & Sørensen, E. (2005). The Democratic Anchorage of Governance Networks. In: *Scandinavian political studies*. Vol. 28, issue 3, pp. 195.
- Wagenaar, H. (2005). *Stadswijken, Complexiteit en Burgerbestuur*. Den Haag, XPIN.
- Wagenaar, H. (2007). Governance, Complexity, and Democratic Participation: How Citizens and Public Officials Harness the Complexities of Neighborhood Decline. In: *American Review of Public Administration*, 37(1): pp. 17-50.
- Wagenaar, H. (2008). Introduction. Dialogical Meaning in Policy Analysis. In: *Critical Policy Analysis*, 1(4): pp. 311-334.
- Wilkinson, C. (forthcoming). Beyond Blueprints? Reflections on the implications of a complexity approach to metropolitan planning, in de Roo, G., J. Hillier and J. van Wezemael. *Complexity and the Planning of the Built Environment*, Ashgate, Surrey.
- Wilson, J.Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do it*. New York, Basic Books.

Notities

Notities

Notities

Notities



*Vanuit het Programma Experimentele Situaties is onderzoek gedaan naar
wijkgerichte beleidsontwikkeling in de gemeente Den Haag. In vier wijken is twee jaar
lang uitvoerig meegekeken, meegeluisterd en meegelezen in de dagelijkse praktijk
van wijkgericht werken.*

In dit rapport worden vier casestudies gepresenteerd die samen de dynamiek van
nieuwe gebiedsgerichte werkstructuren in beeld brengen. De onderzoeksuitkomsten
illustreer hoe en waarom nationale en lokale beleidsambities op vaak onverwachte
wijze uitvoering krijgen op wijkniveau. Deze rapportage geeft een toegankelijk
inkijkje in de dagelijkse praktijk van stedelijke ontwikkeling in Den Haag.

Ter afronding van het rapport wordt de Haagse situatie vergeleken met inzichten
uit de internationale wetenschappelijke literatuur over ontwerp en aansturing van
multistakeholder governance. Het rapport sluit af met reflectievragen en
aanbevelingen voor de verbetering van wijkgericht werken in Den Haag.