

# **Volkshuisvesting Monitor 1998-1999**



## Colofon

### Prepress en vormgeving:

A/Z grafische serviceburo b.v. te Den Haag

Op de omslag en in de monitor zijn foto's geplaatst van de buurt Knutteldorp in Deventer, een stedenbouwkundig juweel en woonplaats voor 1000 Deventenaren. Hoofdstuk 4 gaat in op de bijzondere renovatie van deze in 1921 gebouwde woningen.

De foto's zijn gemaakt door Tom de Rooy Fotografie in Moordrecht.

De illustraties zijn van de hand van Lex Olthof, kenmerkend voor zijn stijl (minimalisme) is de kunst van het weglaten. Hij brengt die in praktijk in voor industrieel vervaardigde gebruiksgoederen en in compositie's. Hij is verbonden aan reclame- en adviesbureau Olthof Sens te nieuw Heelen. De serie illustraties in deze publicatie is geïnspireerd op het circus. Acrobaten zijn op een cartoonachtige wijze met de thema's in verband gebracht.

Eerste druk, juli 1999

©1999, KPMG

Hoewel bij deze uitgave de uiterste zorg is nagestreefd, bestaat altijd de mogelijkheid dat bepaalde informatie onjuist of verouderd is. Auteurs, redacteurs en uitgever zijn dan ook niet aansprakelijk voor de gevolgen van de activiteiten die worden ondernomen op basis van deze uitgave. Ook het algemene karakter van de verstrekte informatie brengt mede dat deze uitgave niet als leidraad kan dienen hij het oplossen van concrete problemen. Het inwinnen van advies bij een deskundige blijft daarom altijd noodzakelijk.

### **3.1.3 Procesmanagement bij herstructurering; de techniek**

**Het belang van een adequate besluitvorming bij het oplossen van de problemen rond de leefbaarheid en de daadwerkelijke aanpak van de herstructurering staat buiten kijf. Hoe organisatorisch en bestuurlijk vorm te geven aan die invulling is op lokaal niveau echter nog lang niet overal een heldere zaak. Gemeenten, corporaties, bedrijven en bewoners zijn de hoofdrolspelers, maar deze partijen hebben de afgelopen jaren moeten wennen aan nieuwe rollen. Bovendien is de wijze van werken afhankelijk van hoe partijen tegenover elkaar staan.**

In een eerder artikel (R&O januari) is ingegaan op het algemene proces van de aanpak van de het procesmanagement bij de herstructurering. Rond herstructurering en leefbaarheid spelen tientallen aspecten en een aanpak heeft enkel slagingskansen als met al die aspecten rekening wordt gehouden. Het herstel en het behoud van de leefbaarheid in alle wijken en buurten van een stad vereist derhalve een multidisciplinaire aanpak. Bovendien heeft leefbaarheid te maken met de hele stad. Leefbaarheid is op buurtniveau zichtbaar, maar wordt stedelijk en regionaal bepaald.

De eerste stap van een succesvolle aanpak is analyse en maatwerk. Vereist is verder een visie op de ontwikkeling van de hele stad en een nieuwe mix van bestaande kennis en vaardigheden. Vanwege het grote geheel ligt het voor de hand de gemeente de rol van coördinator en dirigent te geven. Gezien de maatschappelijke discussie over de taken van de overheid en rekeninghoudend met de belangen van organisaties in wijken en buurten en gelet op de kennis, ervaringen en middelen ligt het ook voor de hand de corporatie als voornaamste initiator te zien voor de aanpak op buurt- en wijkniveau.

Een succesvolle aanpak begint derhalve op stedelijk niveau. Daar waar gemeenten, bedrijven, corporaties en bewoners elkaar moeten vinden. Daarvoor ligt geen pasklaar antwoord klaar. Dat verschilt van stad tot stad en van wijk tot wijk. Het wiel behoeft natuurlijk niet steeds opnieuw te worden uitgevonden. Eén van de belangrijkste factoren voor het welslagen van samenwerking op stedelijk en wijkniveau is hoe partijen tegenover elkaar staan. Hebben ze vertrouwen in elkaar en kennen ze de belangen van anderen?

#### **Interactief**

Het experimenteren met nieuwe vormen van overleg kan als een reactie gezien worden op de grotendeels mislukte inspraakervaringen gedurende de eerste grote stadsvernieuwingsperiode (1970-1980). In principe kwam de inspraak er toen op neer, dat – nadat de besluitvorming al geheel voorbereid was – er inspraakavonden werden gehouden. Het werd bekend als het DAD-systeem (Decide - Announce - Defence). Voor geen van de partijen waren dit bevredigende avon-

verlengen van de inspraakschaal. Van 'wij (de overheid) weten wat goed voor jullie is' tot en met de buurt krijgt het geld en kan zelf beslissen wat er mee dient te gebeuren. Interactief werken is – mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan – een effectieve vorm gebleken.

Interactief werken kent verschillende vormen. De twee meestgebruikte werkwijzen die met interactief werken worden aangeduid, kunnen als volgt worden omschreven.

- Een van de actoren, meestal de overheid, komt met een voorzet voor het te ontwikkelen beleid, vandaar dat deze aanpak door velen het 'reactieve' model wordt genoemd.
- Er wordt geen voorzet voor het te ontwikkelen beleid gegeven. Alle actoren ontwikkelen gezamenlijk het beleid, vandaar dat velen dit als het 'echte' interactieve model beschouwen.

In beide gevallen slaat interactief op een proces van beleidsvoorbereiding, waarbij gebruik wordt gemaakt van een netwerk van de belangrijkste actoren voor het voor te bereiden beleid. Deze actoren worden in beide gevallen vanaf het begin (de feitelijke start) van de beleidsvoorbereiding ingeschakeld. Het verschil zit hem in de procesaanpak. Ook zijn de beide wijzen van aanpak bij verschillende kenmerken van het te ontwikkelen beleid aan te bevelen. Hieronder zal zeer kort op enkele van deze elementen worden ingegaan.



## **Grondgedachten**

Bij de interactieve werkvormen zijn er twee belangrijke achtergronden. De eerste is dat de beleidsontwikkeling plaatsvindt door middel van begripsvorming voor de beleidsoplossing bij de bij de beleidsvoorbereiding betrokken actoren en niet meer door (eenzijdige) oplegging door de overheid. Het stuurmechanisme wijzigt dan van macht in consensus. De tweede is dat de deelnemers allen een leerproces doorlopen. Oude vormen van inspraak hebben dit te veel veronachtzaamd. Als na een betrekkelijk lange ontwikkelperiode de overheid met het beleid, in een of andere vorm van inspraak, naar buiten treedt, vindt er een discussie plaats tussen groepen die een zeer verschillende leerkarakteristiek hebben. Er is dan geen sprake van een vruchtbare discussie. Door nu de actoren vanaf het begin in te schakelen, worden allen bij dit leerproces betrokken. Van belang is dat ook de gemeenteraad een van de actoren is (en dus bij het leerproces betrokken moet worden).

Een dergelijke wijziging van het beleids- en besluitvormingsproces heeft grote consequenties voor het moment waarop het besluit wordt genomen. Daarmee sluit interactief werken goed aan bij de algemene tendens van de bestuurlijke vernieuwing. Er vindt een verschuiving plaats van de representatieve democratie naar een vorm van meer directe democratie.

## **Verschillen van aanpak van de beide interactieve werkwijzen**

Interactief werken zonder dat er door een van de actoren een voorzet wordt gegeven, is het beste bruikbaar als er aan twee voorwaarden wordt voldaan.

- De groep belangrijkste actoren dient niet veel groter te zijn dan circa vijftien personen. Is de groep veel groter, dan kan er een oplossing worden gevonden door in subgroepen te gaan werken. Maar subgroepen gaan meestal op elkaars resultaten reageren, zodat de aanpak toch weer meer naar het reactieve model verschuift.
- De deelnemers dienen de bereidheid te hebben gemeenschappelijk het beleid te ontwikkelen. Dat slaat op de zogenaamde coöperatieve aanpak. Alle actoren zijn gelijkwaardig.

Is aan deze voorwaarden niet voldaan, dan zal het meer reactieve model meestal aantrekkelijker zijn. De beleidsontwikkeling bij het echte interactieve model vindt plaats in een groepsproces. Het is een open planproces, waarbij de begeleider (facilitator) zich uitsluitend met het proces bemoeit en zorgt voor een procesmatige structurering van de bijeenkomst. Er zijn in de laatste jaren vele technieken voor deze structurering ter beschikking gekomen.

Het reactieve proces heeft vooral een onderhandelend karakter. Zodra er een voorstel ter tafel komt, dient er zorgvuldig voor te worden gewaakt dat er geen aanval/verdedigings sfeer ontstaat. Dat maakt het bereiken van consensus onmogelijk. De begeleider (de mediator) zal veel meer met de deelgroepen afzonderlijk overleggen. Zijn doel is de partijen tot een coöperatieve aanpak te brengen. De laatste bijeenkomsten zullen dan veel overeenkomst met de echte interactieve aanpak vertonen. De mediator gebruikt verschillende technieken. Zo kan deze ernaar streven om partijen zelf tot de overtuiging te laten komen dat er meer mogelijkheden

zijn dan de huidige situatie. Ook kan de mediator zoeken naar de over-



bedrijven, corporaties en plaatselijke ondernemers). Vervolgens wordt per actor zijn of haar rol bepaald in de hoofdfasen van het proces (beleidsvoorbereiding, beleidsuitvoering en beleidsbeheer). Als rollen worden meestal genoemd; geen, wordt geïnformeerd (eenzijdig), wordt gehoord (tweezijdig) of doet creatief mee (uitmondend in adviseert). Tenslotte wordt de organisatie van het proces vastgesteld. Normaliter wordt er een begeleidingsgroep gevormd waar degenen die gehoord worden aan deelnemen. Vaak treedt de raadscommissie als een soort extra interne begeleidingsgroep op. Degene die creatief meedoen, nemen deel aan de interactieve groep. De beslissers hebben zitting in een stuurgroep.

Nu dient er gekozen te worden voor de aard van het proces, waarbij de principiële keuze gemaakt moet worden tussen het reactieve en het interactieve proces. Is de opstelling van de actoren coöperatief (hebben zij vertrouwen in elkaar), dan gaat de voorkeur uit naar het interactieve proces. Is er sprake van een concurrerende opstelling, met vrijwel geen verschillen in perceptie over het te ontwikkelen beleid, dan is het verstandig uit te gaan van een reactief proces. Het aantal actoren kan bij het reactieve proces tweemaal zo hoog liggen als bij het interactieve proces (twaalf tot vijftien). Bij twijfel moet men bedenken dat het wijzigen van het proces van interactief naar reactief eenvoudig is. Daarentegen betekent het wijzigen van het proces van reactief naar interactief dat men opnieuw moet beginnen.

Bij het interactieve proces is er sprake van een verschuiving van de representatieve democratie naar de directe democratie. Indien door het interactieve proces gezamenlijk het beleid wordt voorbereid en er na afloop consensus over het eindproduct is, mag dit niet meer als een vrijblijvend advies aan de besluitnemers worden opgevat. In feite kunnen de besluitnemers er niet meer omheen. Dat betekent echter ook dat de besluitnemers gedurende het beleidsvoorbereidingsproces van stap tot stap gehoord dienen te worden. Ze kunnen dan in een vroeg stadium hun bezwaren naar voren brengen.

### **Afsluitend**

De inrichting van het proces is geheel afhankelijk van de situatie. Ongetwijfeld biedt het interactieve proces voordelen. Deelnemers zullen streven naar de gekende win-winoplossingen en per saldo mag van een dergelijke aanpak meer worden verwacht. Maar men kan geen ijzer met handen breken. Het is verstandig om te onderkennen dat partijen nog weinig vertrouwen in elkaar hebben en het proces daarop in te richten. Leefbaarheid, herstructurering zijn geen eenmalige gebeurtenissen die een wijk of stad overkomen. Het is niet eindig. Daarom mag men verwachten dat na de eerste resultaten het vertrouwen in elkaar zal groeien en dat er uiteindelijk gewerkt zal worden in een atmosfeer van wederzijds vertrouwen en ondersteuning. Een kwestie van leren en waarderen.