

Integrale samenwerking

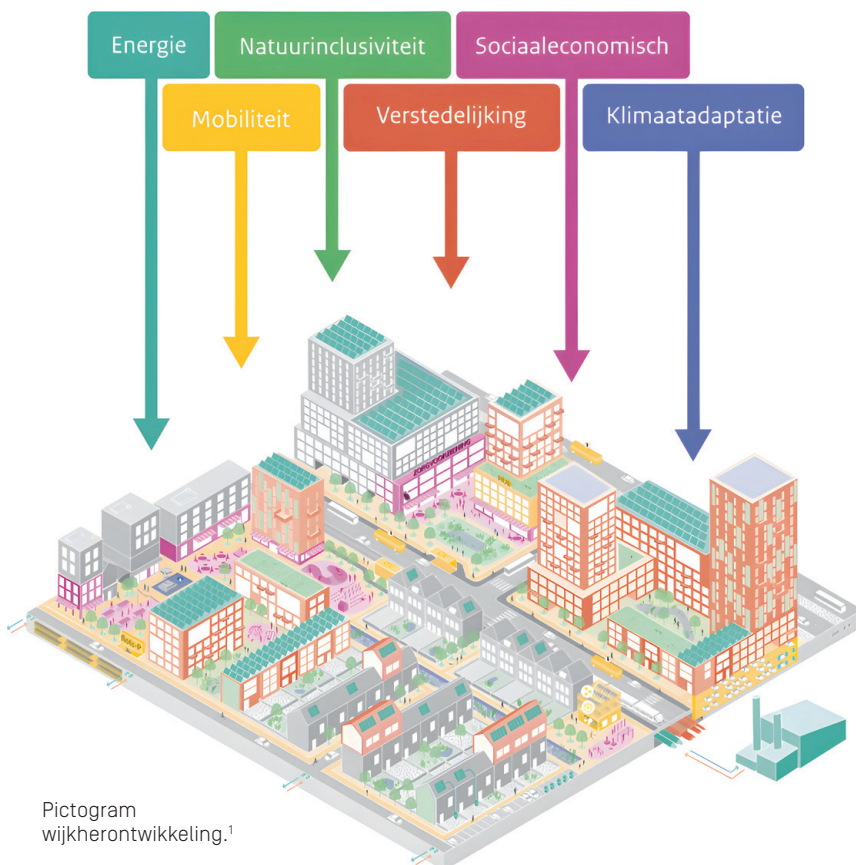
Hoe ziet dat eruit bij wijkherontwikkeling?

De uitdagingen voor de openbare ruimte - transitieopgaven, vervangingsopgaven en sociale opgaven - komen samen in wijkherontwikkeling. Hiervoor is een integrale aanpak nodig. Dit artikel is gebaseerd op afstudeeronderzoek vanuit Wageningen University & Research naar hoe beheerders integraal samenwerken met planologen, ontwerpers en maatschappelijk werkers bij wijkherontwikkelingsprogramma's.

De openbare ruimte staat voor veel uitdagingen: transitie zoals de energietransitie en klimaatadaptatie vragen om aanpassingen aan de openbare ruimte, veel naoorlogse assets zijn aan vervanging toe en de verstedelijkingsopgave perkt de openbare ruimte in. Er zijn ook sociale kwesties waarbij de openbare ruimte een rol speelt, zoals het bevorderen van een gezonde levensstijl, het tegengaan van eenzaamheid of het versterken van sociale cohesie.¹ Deze uitdagingen voor de openbare ruimte komen samen bij wijkherontwikkeling (zie figuur 1). Hierdoor zijn er verschillende disciplines bij betrokken: beheer vanwege de vervangingsopgave en aanpassingen aan de openbare ruimte, planologie en ontwerp vanwege de duurzaamheidsopgave en de verstedelijking en het sociale domein vanwege de sociale opgaven.

De uitdagingen voor de openbare ruimte hebben effect op de openbare ruimte als geheel.² Dit is ook het geval bij wijkherontwikkeling. Een integrale aanpak is gewenst omdat, naast dat het de opgaves als geheel aanpakt, het effectiever is en negatieve effecten die sectorale oplossingen op elkaar kunnen hebben helpt te voorkomen.¹

Vanwege de integratie van doelen is wijkherontwikkeling vaak georganiseerd als een programma. Een programma is een raamwerk waarin (sectorale) projecten worden georganiseerd die een meer abstract, projectoverstijgend doel dienen.³ Omdat er ver-



Pictogram wijkherontwikkeling.¹

(bron: PosadMaxwan)



schillende projecten samenkomen in het programma vanuit verschillende gemeentelijke afdelingen, is hier sprake van samenwerking tussen disciplines. De manier waarop de verschillende disciplines nu samenwerken hindert de integrale aanpak van wijkherontwikkeling.¹ Hoe dat precies komt, is echter onduidelijk.

Om duidelijkheid te scheppen en de integrale samenwerking te verbeteren is vanuit Wageningen University & Research een afstudeeronderzoek uitgevoerd naar hoe integraal beheerders samenwerken met planologen, ontwerpers en maatschappelijk werkers bij wijkherontwikkeling. Inzicht hierin kan leiden tot meer effectieve wijkherontwikkeling.

Integraal samenwerken

Integrale samenwerking is een breed begrip dat op veel manieren gedefinieerd kan worden. In dit onderzoek is dit gedaan aan de hand van de theorie van horizontale integratie.⁴ Horizontale integratie ontstaat als er interacties zijn tussen verschillende disciplines of partijen bij een behoefte aan samenwerking om een gezamenlijk doel te bereiken. Om de integrale samenwerking bij wijkherontwikkeling te verbeteren, moet er dus gekeken worden naar de interacties die ontstaan bij die samenwerking.

Element	Coöperatie	Coördinatie	Collaboratie
Samenwerkingsstructuur	Werken in bestaande structuren	Nieuwe gecentraliseerde structuur	Samenwerking op gelijke voet in een nieuwe structuur
Formaliteit van taken & verantwoordelijkheden	Informeel vaststelling	Formele vaststelling	Formele en informele vaststelling
Organisatorische autonomie	Volledig autonoom, geen beleid over integraal werken	Semiautonoom, beleid voor integraal werken bepaald door hogere bestuurslaag	Niet autonoom: beleid voor integraal werken is op gelijke voet opgesteld
Sleutelpersonen	Ad hoc samenwerking tussen individuen	Integrale samenwerking gefaciliteerd door manager	Gestructureerde integrale samenwerking vanuit beleid en management
Informatiedeling	Informatie wordt gedeeld via informele kanalen	Informatie wordt gedeeld via formele kanalen	Informatie wordt gedeeld via formele en informele kanalen
Besluiten	Beslissingen worden apart van elkaar gemaakt	Gecentraliseerde besluitvorming	Besluitvorming door alle deelnemers, op gelijke voet
Conflictoplossing	Conflicten vermeden door gebrek aan samenwerking	Conflicten opgelost door neutrale facilitator	Conflicten samen opgelost op gelijke voet
Middelverdeling	Alleen informatie wordt gedeeld	Middelen worden gedeeld om individuele doelen te behalen	Middelen worden gedeeld om gezamenlijke doelen te behalen
Systeemdenken	Er is geen systeemdenken	Systeemdenken vindt plaats om individuele doelen te behalen	Systeemdenken vindt plaats om gezamenlijke doelen te behalen
Vertrouwen	Vertrouwen is niet nodig nog maar kan ad hoc ontstaan	Managers werken samen om vertrouwen te bouwen	Vertrouwen is nodig om de samenwerking te realiseren

Tabel 1 : Elementen van horizontale integratie.⁴

Horizontale integratie wordt onderverdeeld in drie niveaus van integratie: coöperatie, coördinatie en collaboratie. Dit geeft inzicht in hoe integraal de disciplines samenwerken. Het onderscheid wordt

gemaakt aan de hand van tien elementen, die helpen om het niveau van integratie te onderscheiden. Deze elementen en welke vorm ze aannemen per niveau van integratie zijn te zien in tabel 1.

Samenwerkingsverbanden

Tijdens het onderzoek is eerst gekeken naar de manier van samenwerken tussen de disciplines betrokken bij de twee wijkherontwikkelingsprogramma's. Bij beide programma's werkten beheerders samen met planologen door het coördineren van projecten en door input te geven voor beleid. Beheerders en ontwerpers werken samen in beide programma's door input te leveren voor ontwerpen en door het testen van ontwerpen. Bij Reyeroord+ werkten beheerders samen met maatschappelijk

ONDERZOEKSMETHODE

De centrale onderzoeksvraag is als volgt: hoe integraal werken beheerders, planologen, ontwerpers en maatschappelijk werkers samen in wijkherontwikkelingsprogramma's?

Dit onderzoek is een kwalitatieve meervoudige casestudy van twee wijkherontwikkelingsprogramma's: Reyeroord+ (gemeente Rotterdam) en Leiden Zuidwest (gemeente Leiden). Er is een beleidsanalyse uitgevoerd samen met interviews en een focusgroep met ambtenaren van de twee cases. Dit onderzoek is ondersteund door de stichting Managing Public Space (MPS), door het delen van hun kennis en contacten. MPS beoogt het vakgebied beheer van de openbare ruimte wetenschappelijk te verankeren, en heeft daarom dit afstudeeronderzoek ondersteund.

Bij Reyeroord+ werkten beheerders samen met maatschappelijk werkers om burgerinitiatieven te faciliteren

werkers om burgerinitiatieven te faciliteren en activiteiten te coördineren. Deze samenwerking wordt gefaciliteerd door het feit dat Reyeroord+ zowel fysieke als sociale ambities heeft. In Leiden Zuidwest was er geen samenwerking tussen beheerders en maatschappelijk werkers.

Mate van integraal werken

De samenwerkingsverbanden zijn geanalyseerd met behulp van het raamwerk van McNamara (zie tabel 1). Bij beide wijkherontwikkelingsprogramma's is sprake van het delen van informatie via informele en formele kanalen; verder worden conflicten die ontstaan (door bijvoorbeeld tegengestelde belangen) samen opgelost of opgelost door het probleem voor te leggen aan een hogere autoriteit. Het verschil in het



Welk niveau van integratie is nodig om de ambities te realiseren?

niveau van integratie tussen de wijkherontwikkelingsprogramma's zit vooral in de organisatiestructuur van de programma's. Reyeroord+ is georganiseerd als een integraal programma, gecoördineerd door een multidisciplinair kernteam. De disciplines zijn hierdoor semi-autonoom, beslissingen op programmaniveau worden gemaakt door het multidisciplinaire kernteam en het beleid voor Reyeroord+ bevat zowel fysieke als sociale ambities, wat integraal samenwerken noodzakelijk maakt. In Leiden Zuidwest werken projectteams vooral autonoom met het ontwikkelperspectief als startpunt; dit ontwikkelperspectief bevat geen leidraad over hoe integraal samengewerkt moet worden. Projectteams nemen vooral op projectbasis beslissingen die alleen ad hoc worden afgestemd met

andere projectteams. Denken op systeemniveau en het delen van middelen vindt in Leiden Zuidwest dan ook plaats om individuele projectdoelen te behalen, terwijl dit bij Reyeroord+ gebeurt om gezamenlijke programmadoelen te behalen.

Door het verschil in de organisatiestructuur van de wijkherontwikkelingsprogramma's heeft Reyeroord+ als wijkherontwikkelingsprogramma een hogere mate van integratie.⁴ Hierbij moet wel worden gezegd dat de aanpak van Leiden Zuidwest meer regulier is terwijl Reyeroord+ een pilotproject is, waardoor wat in Reyeroord+ werkt wellicht niet werkt in een andere context.⁵ Kort gezegd wordt er meer integraal samengewerkt bij Reyeroord+, omdat integraal werken meer in



(foto: Michiel G.J. Smit)

‘Integraal werken’ moet van tevoren nader worden ingevuld

de structuur van het wijkherontwikkelingsprogramma is ingebouwd.

Aanbevelingen

Dit leidt tot de belangrijkste aanbeveling van dit onderzoek: om een hoger niveau van integraal werken te bereiken, moet ‘integraal werken’ van tevoren nader worden ingevuld. Dit houdt in dat vooraf de

integrale opgave en de ambities voor deze integrale opgave gedefinieerd zijn, dat het duidelijk is wie nodig is om deze ambities te realiseren, hoe deze ambities gerealiseerd moeten worden en welk niveau van integratie nodig is om de ambities te realiseren. Dit moet worden benoemd in het beleid voor het (wijkherontwikkelings) programma of project. Het theoretisch raamwerk van McNamara⁴ kan worden gebruikt als inspiratie om te bepalen welk niveau van integratie gewenst is en wat de verschillende niveaus van integratie inhouden.

Verder helpt het aanwijzen van een manager die de integraliteit bewaakt en een vaste overlegstructuur waarbij verschillende disciplines met elkaar in contact

komen en activiteiten coördineren. Hoewel het belangrijk is om dit soort zaken van tevoren te bepalen, moet er ook voldoende speelruimte overblijven zodat er om kan worden gegaan met de complexiteit en onvoorspelbaarheid van de transitieopgaven. Deze aanbevelingen helpen om concreet te maken wat er bedoeld wordt met integraal werken, waardoor het ook beter kan worden uitgevoerd. Integratie is geen doel op zich maar een middel, en een middel zonder handleiding is lastig toe te passen. *

Voor meer uitleg is het volledige onderzoek te lezen via bijgaande QR-code. Voor vragen over het artikel, gelieve contact op te nemen via LinkedIn met Pim Buijs.

Pim Buijs deed zijn scriptieonderzoek bij Wageningen University & Research en is nu trainee bij de gemeente Utrecht. Dr.mr. Pieter Jong, is lecturer spatial planning & environmental governance aan Wageningen University & Research.

Noten

1. TNO & Posad Maxwan. (2020, December). Integraal wijkaanpak.
2. Duivenvoorden, E., Hartmann, T., Brinkhuijsen, M., & Hesselmanns, T. (2021). Managing public space - A blind spot of urban planning and design.
3. Pellegrinelli, S. (1997). Programme management: organising project-based change.
4. McNamara, M. (2012). Starting to untangle the web of cooperation, coordination and collaboration.
5. Joosse-Bil, H., & van Buuren, A. (2020). Tussen traditie en transitie.
6. Gemeente Leiden (2021). Ontwikkelperspectief leiden zuidwest op zijn best.