

Mariska van der Sluis en Lieselot Vandenbussche



# Multidimensionaal



# verbinden in de stad

**Stedelijke planning is door de veelheid en diversiteit aan actoren de afgelopen jaren complexer geworden. De ontstane verbindingen en de wijze waarop ze zich ontwikkelen zijn bepalend voor wat er uiteindelijk gebeurt: hun samenspel bepaalt welk beleid en welke fysieke ingrepen doorgang vinden in de stad.**

Het ontwikkelen van stedelijke plannen gaat in toenemende mate uit van wederzijdse interacties van een veelheid aan actoren. De traditionele topdown aanpak heeft plaatsgemaakt voor interactieve vormen van plannen. Stakeholders, verbonden aan een specifieke plek of geraakt door specifiek beleid, worden vaker betrokken bij stedelijk plannen. Het toenemende aantal diverse actoren in besluitvormingsprocessen en hun onderlinge dynamiek, maakt stedelijk planning een complexe aangelegenheid (Mitleton-Kelly, 2003). Samen vormen deze actoren een actorensysteem: een set van interacterende, met elkaar verbonden actoren die uitkomsten genereren. De interacties en interconnecties die hierbinnen ontstaan en de wijze waarop deze zich ontwikkelen, zijn bepalend voor wat daadwerkelijk gebeurt (Innes & Booher 1999).

Dit artikel behandelt interconnectiviteit binnen dergelijke actorensystemen. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende typen van interconnectiviteit. Aan de hand van een multidimensi-

onale conceptualisering worden twee Rotterdamse projecten geanalyseerd. In deze projecten is een diversiteit aan actoren actief rond een stedelijk probleem. De interconnecties die ontstaan, en zich ontwikkelen door de tijd, worden kenbaar gemaakt. De weerslag op wat er daadwerkelijk in het project gebeurt, wordt als laatste besproken. Verwachting is dat het type verbinding en de constellatie van verschillende types verbindingen bepalend zullen zijn voor stedelijke veranderingen (Innes & Booher, 1999).

### **Interconnectiviteit**

Interconnectiviteit van een actorensysteem en de wijze waarop deze tot stand komt, is bepalend voor stedelijke dynamiek. Dit wordt ook breed erkend in de bestuurskunde en stedelijke planning literatuur. Vooral netwerkbenaderingen besteden hier uitgebreid aandacht aan. In deze stroming wordt het begrip interconnectiviteit echter overwegend benaderd als structureel kenmerk van beleidsnetwerken, of als het louter bestaan van een link tussen twee actoren of groepen actoren (Granovetter,

1983). Deze benaderingen gaan echter voorbij aan het gegeven dat ook de aard van de interconnectiviteit binnen een actoren-systeem medebepalend is voor de impact op het stedelijke proces.

Interconnectiviteit wordt gedefinieerd als verbondenheid tussen groepen (subsystemen). Deze conceptualisering sluit in zekere zin aan bij het concept bridging tie van Granovetter (1983). Deze verwijst naar een link tussen twee autonome groepen binnen een actorensysteem, vandaar het voorvoegsel inter. Verschillende dimensies van interconnectiviteit worden onderscheiden. Wanneer actoren verbonden zijn, kan de wijze waarop deze verbondenheid vorm krijgt verschillen. Dit kan bovendien veranderen door de tijd heen. Verbindingen zijn dus meerlaags of multidimensionaal én dynamisch.

### Dimensies interconnectiviteit

Binnen het begrip interconnectiviteit bestaat er een onderscheid tussen sociale, cognitieve en normatieve dimensies (Van Broekhoven et al, 2013). Sociale interconnecties zijn sociaal van aard: actoren gaan letterlijk met elkaar om tafel. Het gaat om interconnecties waarbij groepen zich groeperen in een platform, stuurgroep of andere vormen van institutionele arrangementen. Het achterliggende idee is dat ontmoetingen en gesprekken tussen actoren de kans op praktisch resultaat vergroten (Innes & Booher 2002).

Wanneer verschillende actoren erin slagen een gezamenlijk verhaal te smeden, dan is sprake van cognitieve interconnectie. Dit is vergelijkbaar met het concept frame alignment. Het verwijst naar het proces waarbij verschillende verhalen

met elkaar in aanraking komen en convergeren in een gezamenlijk verhaal: er ontstaat een gedeelde interpretatie van het probleem en de wijze waarop het moet worden aangepakt (Snow et al. 1986). Een dergelijk gedeeld verhaal kan actoren mobiliseren en vormt zodoende de basis voor stedelijke acties.

Tot slot is er nog de normatieve interconnectie. Sociaal of cognitief verbonden zijn, zegt weinig over de wijze waarop actoren deze interconnectie ervaren. Het gaat hier om verbonden voelen. Positieve ervaringen in deze worden beschouwd als belangrijke motivator voor het boeken van resultaten. Verwacht wordt dat samenhangigheid bevorderlijk is voor stedelijke ontwikkeling.

### Interconnectie in praktijk

Deze typologie van interconnecties zijn toegepast op twee stedelijke ontwikkelingsprocessen met een diversiteit aan stakeholders. De driedeling is geenszins uitputtend en misschien is het zelfs zinvol om bij de bestudering van andere cases de typologie nog aan te vullen. Een eerste stap in de analyse is het in kaart brengen van de verschillende stakeholdergroepen die aan de projecten verbonden zijn. Het startpunt van de analyse is het moment waarop één of meerdere actoren de planontwikkeling rond een stedelijk issue initiëren. Vanaf dat moment wordt de initiator(en) gevolgd en wordt er gekeken naar welke verbindingen deze leggen door de tijd heen. Parallel wordt onderzocht wanneer het stedelijk systeem daadwerkelijk veranderingen ondergaat. Door beide paden naast elkaar te leggen, ontstaat een overzicht van de dynamiek in interconnecties en de stedelijke dynamiek on the ground. Documenten en interviews met

de verschillende actoren vormen de basis voor dit onderzoek.

### **Verbeteraanpak Vreewijk**

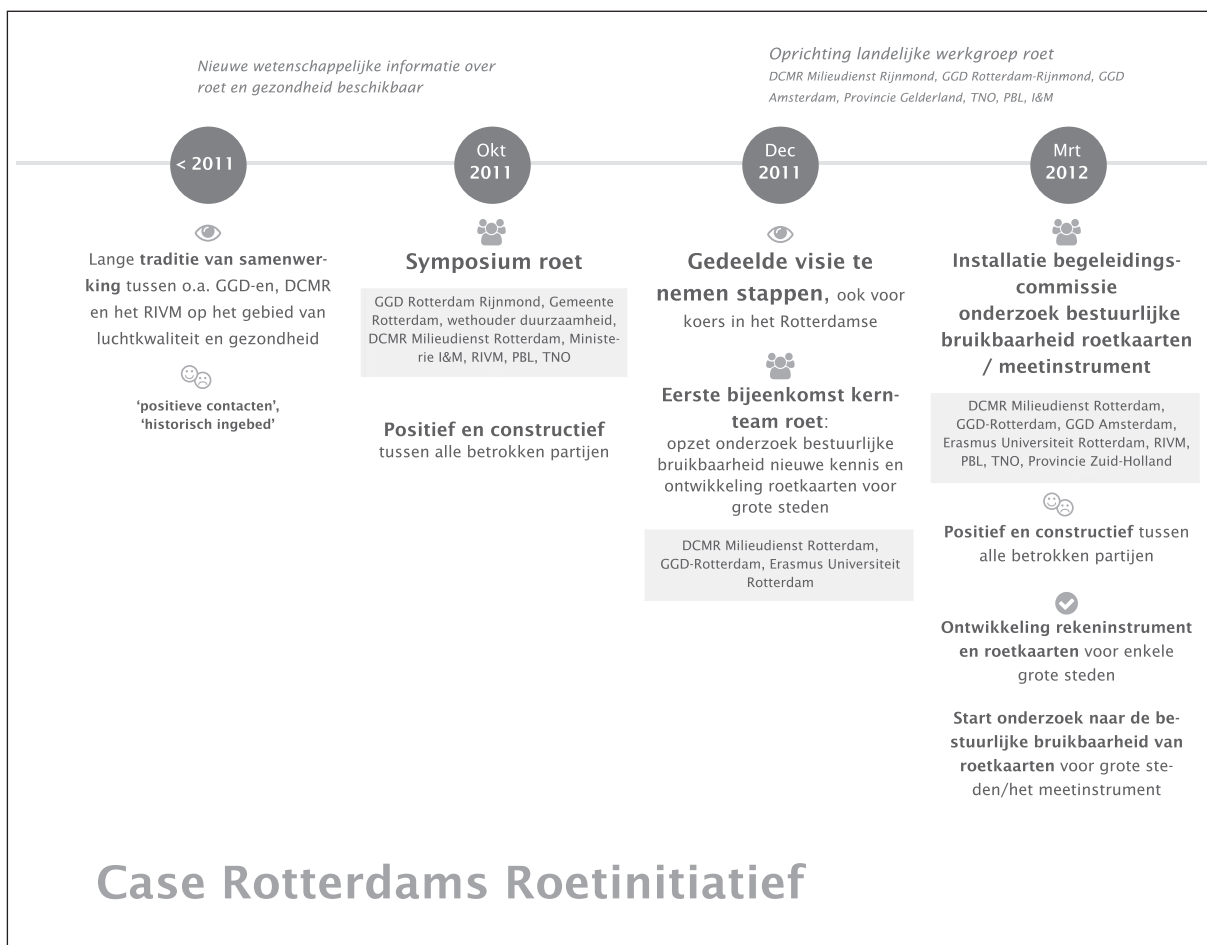
In oktober 2007 lanceren woningcorporatie Com.Wonen (na fusie met PWS in 2011: Havensteder) en deelgemeente Feijenoord een conceptwijkvisie (cognitieve interconnectie) waarin sloop en nieuwbouw van woningen wordt aangekondigd. Voor het opstellen van dit plan zijn de twee partijen niet over één nacht ijs gegaan: ze overlegden hun plannen met gemeente Rotterdam (sociale interconnectie). Daarnaast zijn wijkvisie trajecten georganiseerd, waarbij corporatie en deelgemeente overlegden met huurders- en bewonersvertegenwoordigers (sociale interconnectie).

De conceptwijkvisie leidt desondanks tot ontstemde reacties bij verschillende groepen van bewoners. Samen organiseren zij protestacties tegen de sloopplannen en stellen de legitimiteit van de wijkvisie in twijfel (sociale interconnectie). Ze zoeken steun bij de politiek en bij verschillende culturele organisaties en roepen op het cultuurhistorische karakter van de wijk te behoeden voor grootschalige sloop (cognitieve interconnecties). De oproep blijft niet onbeantwoord, Minister Plasterk, toenmalig minister van OCW, komt in mei 2008 poolshoogte nemen en zegt toe van Vreewijk beschermd stadsgezicht te maken (cognitieve interconnectie). De Rotterdamse wethouder Karakus neemt Vreewijk onder zijn vleugels en zet zich in voor een aanpak waarbij behoud voorop staat (cognitieve interconnectie). De bewonersorganisaties, Com.Wonen en de gemeente komen weer aan tafel wegens de inspanningen van een aangestelde projectmanager. Dat leidt in februari 2009

tot de projectgroep Vreewijk. Opdracht van de projectgroep: het herschrijven van de wijkvisie. De spanning is om te snijden. Com.Wonen en de bewonersvertegenwoordiging BOV en Vrelom staan nog steeds recht tegenover elkaar (normatieve interconnectie). Als medio 2010 BOV en Vrelom daadwerkelijk stukken aanleveren voor het herschrijven van de wijkvisie (cognitieve interconnectie), komt er eindelijk schot in de zaak. Het zijn de eerste stappen naar een gezamenlijk verhaal. Ondertussen ondergaat Com.Wonen in 2011 organisatorische veranderingen: de corporatie fuseert met PWS Rotterdam in Havensteder en krijgt een nieuwe directeur. Dat heeft zijn weerslag op het proces: de nieuwe bestuurder benadrukt de wil er samen te willen uitkomen. De sfeer wordt constructiever (normatieve interconnectie). Het is juni 2011 als de verschillende partijen een nieuw, herschreven verhaal op papier hebben. Het duurt daarna tot februari 2012 voor alle partijen dit nieuwe verhaal bezegelen en het convenant Verbeterprogramma Vreewijk ondertekenen (cognitieve interconnecties). Pas dan worden ook fysieke resultaten zichtbaar. In 2012 wordt Vreewijk aangewezen als 'beschermd stadsgezicht'. In datzelfde jaar wordt gestart met de renovatie van het Vreewijkhuis en met de eerste pilotprojecten. In oktober 2014 worden de eerste modelwoningen opgeleverd.

### **Het Rotterdams Roetproject**

In 2011 is nieuwe wetenschappelijke informatie beschikbaar over de schadelijkheid van roetdeeltjes op de gezondheid. In stedelijk gebied blijkt het meten van de luchtkwaliteit langs drukke wegen veel meer te zeggen over de gezondheidsimpact van verkeer dan met fijnstof: de

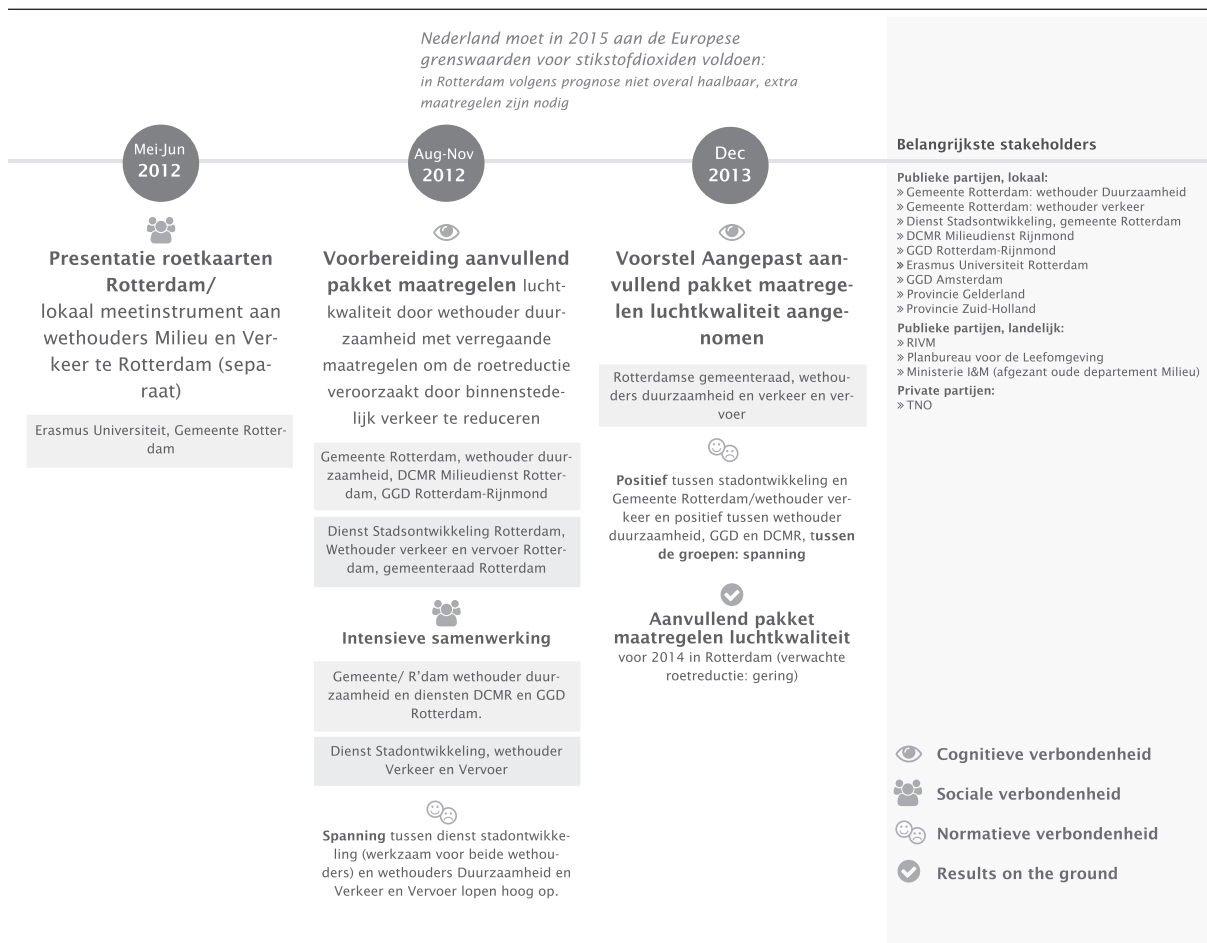


Figuur 1 Tijdlijn Rotterdams Roetproject (vormgeving: studio-ajeto.nl)

gezondheidsimpact van verkeer wordt daar met een factor 5 onderschat wanneer er wordt gemeten met fijnstof in plaats van met roet. Verschillende partijen willen deze informatie voor het voetlicht brengen (cognitieve interconnectiviteit, zie figuur 1 voor alle betrokken partijen). Dit resulteert in een landelijk symposium voor beleidsmakers op 5 oktober 2011 in Rotterdam (sociale interconnectiviteit). Het symposium wordt op initiatief van

DCMR Milieudienst Rijnmond, GGD-en Amsterdam en Rotterdam, het ministerie van I&M en enkele andere landelijke partijen georganiseerd.

Toenmalig Rotterdamse wethouder Duurzaamheid, Alexandra van Huffelen (D'66) geeft aan welwillend te staan tegenover maatregelen om de nieuwe informatie in Rotterdams beleid vertaald te krijgen. GGD-Rotterdam en DCMR spelen



hier op in en ontwikkelen op basis van cognitieve interconnectiviteit begin 2012 gezamenlijk een rekeninstrument en een reeks roetkaarten voor grote steden. Deze tonen de impact van roet op de gezondheid op lokaal niveau. In dezelfde periode vormt GGD Rotterdam Rijnmond, samen met DCMR en Erasmus Universiteit een projectteam (sociale interconnectiviteit) dat een onderzoeksvorstel schrijft om te achterhalen hoe de roetinformatie in de

bestuurlijke praktijk kan landen. Rondom het onderzoek wordt een landelijke begeleidingscommissie opgetuigd (sociale interconnectiviteit ontstaat op basis van cognitieve interconnectiviteit). Het onderzoek heeft als nevendoeel bestuurders van grote steden bekend te maken met gezondheidsinformatie en tot een landelijk gedeeld verhaal te komen (cognitieve interconnectiviteit). In het voorjaar van 2012 worden het nieuwe rekeninstrument en

de roetkaarten (separaat) gepresenteerd aan de betrokken wethouders: wethouder Duurzaamheid, Binnenstad en Buitenruimte Alexandra van Huffelen en wethouder Haven, Verkeer en Regionale Economie Jeanette Baljeu. Beiden geven aan niet onwelwillend tegen het gebruik van de roetkaarten te staan, al is Baljeu meer behoudend.

Ruim een jaar later komt de Europese eis dat ook Nederland aan de gestelde grenswaarden voor stikstofdioxide (NOX) moet voldoen. Het blijkt dat Rotterdam bij ongewijzigd beleid op bepaalde plekken niet aan deze grenswaarden zal voldoen. Wethouder Van Huffelen ziet een mogelijkheid om aanvullende maatregelen op te stellen, waarin roetreductie een belangrijke plaats inneemt. In de ontwikkelfase van het maatregelenpakket heeft zij zeer intensief contact met DCMR, GGD Rotterdam Rijnmond en dienst Stadsontwikkeling Rotterdam. Zij vraagt hen om informatie en doorrekeningen van de effecten van de voorgestelde maatregelen.

DCMR en GGD werken hard mee (cognitieve en sociale interconnectiviteit). Dienst Stadsontwikkeling, ook werkzaam voor de andere wethouder, ziet zich tussen twee vuren gesteld en weigert soms opdrachten uit te voeren. Hoewel de sociale interconnectiviteit tussen dienst Stadsontwikkeling en andere partijen nog steeds aanwezig is, neemt de cognitieve interconnectiviteit af. Ondertussen tracht Van Huffelen in het college en de raad steun te krijgen voor het plan: aanvankelijk lijkt dat te lukken (cognitieve interconnectiviteit) maar later blijkt dat het plan aan meerderheid ontbreekt in de

Rotterdamse gemeenteraad. Er is gezocht naar een pakket maatregelen waar wel een meerderheid voor te vinden was. Dat leidde in december 2013 tot een akkoord dat de weg vrijmaakte voor aanvullend nieuw beleid, wat qua roetreductie wel een geringe impact heeft, zoals kleine uitbreiding milieuzone, sloopregeling voor oude diesels en zeer oude voertuigen met benzinemotor.

## Gedeeld verhaal

Deze eerste verkenning van het proces in Vreewijk aan de hand van het concept interconnectiviteit illustreert hoe sociale verbondenheid niet volstond om voortgang te boeken. Alle partijen spraken elkaar voorafgaand aan de publicatie van de conceptvisie. De conceptvisie verwoordde echter de denkbeelden van Com.Wonen en deelgemeente Feijenoord. Dit leidde ertoe dat bewoners zich afzetten. Ze herkenden zich niet in de visie, ondanks de overlegmomenten en ondanks de sociale interconnectie. Het ontbreken van cognitieve interconnectiviteit bij de lancering van de plannen heeft het herstructureringsproces vertraagd. Hoewel sociale verbondenheid niet genoeg was om tot planontwikkeling te komen, was na een periode van impasse opnieuw sociaal verbinden de enige weg voorwaarts: sociale interconnecties creëerden een doorbraak op cognitief terrein. Beide vormen van verbondenheid zijn dus verweven, maar de ene manier van verbondenheid veronderstelt de andere niet. Cognitieve verbondenheid ontstond in deze casus ook zonder het voorafgaan van sociale verbondenheid. Sociale verbondenheid mondt niet per definitie uit in een gedeeld verhaal. Dat gedeelde verhaal bleek in Vreewijk

voorwaardelijk voor het daadwerkelijk doorzetten van stedelijke veranderingen.

Het roetproject laat zien dat een sterke cognitieve verbondenheid een proces kan doen versnellen. De wetenschappelijke informatie aangaande de gezondheid wist in rap tempo GGD en DCMR te bereiken. In korte tijd smeden ze een gezamenlijk project met een sterke cognitieve interconnectiviteit tussen medewerkers van deze partijen. In het Rotterdamse sneuvelde een verregaand pakket maatregelen waarin roetreductie een belangrijke plaats in zou nemen door een gebrek aan cognitieve interconnectiviteit in de Rotterdamse gemeenteraad. Een gebrek aan normatieve interconnectiviteit tussen de twee genoemde wethouders heeft hier waarschijnlijk aan bijgedragen. Dat het toch tot een aanvullend pakket maatregelen kwam, komt omdat raadsleden een gedeeld verhaal over de aanpak wisten te smeden (cognitieve verbondenheid). Normatieve verbondenheid was hier niet voor nodig.

### Multidimensionaal verbinden

De aanwezigheid van cognitieve verbondenheid is in beide cases een voorwaarde gebleken voor het daadwerkelijk ontstaan van beleid of ingrepen in de fysieke infrastructuur. Cognitieve verbondenheid heeft het besluitvormingsproces in het begin van het roetproject doen versnellen. In Vreewijk kwam de herstructurering niet van de grond totdat cognitieve verbondenheid tussen actoren een feit was. Wanneer actoren pal tegenover elkaar staan (cognitief), blijkt sociaal verbinden ook de enige manier om te bouwen aan een gedeeld verhaal. Deze informatie is met name waardevol voor projectmanagers en stedelijke planners die als bruggenbouwers

in een stedelijk ontwikkelingsproces actief zijn. Deze studie laat zien dat het noodzakelijk is om in te zetten op cognitieve interconnectiviteit en op het creëren van een gedeeld verhaal als dit ontbreekt. Sociale interconnectiviteit kan daartoe een eerste stap zijn, juist als partijen lijnrecht tegenover elkaar staan.

---

Mariska van der Sluis (vandersluis@fsw.eur.nl) en Lieselot Vandenbussche (vandenbussche@fsw.eur.nl) zijn promovendi bij de Capaciteitsgroep Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

### Literatuur

- Broekhoven, van, S., F. Boons, A. van Buuren, A., & G. Teisman (2014) 'Boundaries in action: a framework to analyse boundary actions in multifunctional land-use developments', *Environment and Planning C*, nr. 32, p. 1-19
- Granovetter, M. (1983) 'The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited', *Sociological Theory*, nr. 1, p. 201-233
- Innes, J.E. & D.E. Booher (1999) 'Consensus Building and Complex Adaptive Systems. A Framework for Evaluating Collaborative Planning', *Journal of the American Planning Association*, jg. 65, nr. 4, p. 412-423
- Innes, J.E. & D.E. Booher (2002) 'Network Power in Collaborative Planning', *Journal of Planning Education and Research*, jg. 21, nr. 3, p. 221-236
- Mittleton-Kelly, E. (2003) *Complex systems and evolutionary perspectives on organizations: the application of complexity theory to organizations*, Elsevier Ltd, Oxford
- Sluis, M. van der (2012) *Bestuurlijke bruikbaarheid van een roetindicator*, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam
- Snow, D.A., S.K. Worden & D. Benford (1986) 'Frame alignment processes, micro mobilization and movement participation', *American Sociological Review*, jg. 51, p. 464-481
- Vreewijk Verder (2013) *Factsheets. Vreewijkhuis en Verbeteraanpak Tuindorp Vreewijk*, Vreewijk Verder, Rotterdam