



Een On-Nederlandse Rotterdam Zuid?

Een onderzoek naar de veronderstellingen en mogelijke scenario's die voortvloeien uit de doelstelling 'verbetering van de woonmilieus', opgenomen in het nationaal programma Kwaliteitssprong Zuid

Burçin Korkmaz

Studentnr. 321738

Erasmus Universiteit Rotterdam

Faculteit der Sociale Wetenschappen

Opleiding Bestuurskunde

Master Beleid & Politiek

Eerste lezer

Dr. R.F.I. Moody

Tweede lezer

Prof. dr. V.J.J.M. Bekkers

Augustus 2012

Voorwoord.....	5
Samenvatting.....	6
Hoofdstuk 1: Inleiding	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Probleemstelling	9
1.2.1 Doelstelling	9
1.2.2 Vraagstelling	9
1.2.3 Deelvragen.....	9
1.3 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie.....	10
1.3.1 Maatschappelijke relevantie	10
1.3.2 Wetenschappelijk relevantie.....	11
1.4 Doorkijk naar het theoretisch kader	11
1.5 Onderzoeksopzet	12
1.6 Leeswijzer.....	13
Hoofdstuk 2: Casusbeschrijving.....	14
2.1 De ambities van het nationaal programma Kwaliteitssprong Zuid.....	14
2.2 De focusgebieden en de samenwerkingpartners	15
2.3 De afbakening binnen dit onderzoeksrapport	15
Hoofdstuk 3: Theoretisch Kader	17
3.1 Scenario planning.....	17
3.1.1 De historische context in vogelvlucht	17
3.1.2 Definities van scenario planning	17
3.1.3 De twee scholen van scenario planning	18
3.1.4 Verschillende vormen van scenario planning	19
3.1.5 De afbakening binnen dit onderzoeksrapport	21
3.2 De beleidstheorie	22
3.2.1 Definities van de beleidstheorie.....	22
3.2.2 De twee benaderingen en de afbakening	22
3.2.3 Beleidstheorie van Hoogerwerf & Herweijer	23
3.2.4 De beoordeling van de causale en finale veronderstellingen	25
3.2.5 De pro en contra's van de beleidstheorie.....	25
3.3 Het conceptueel model.....	27

Hoofdstuk 4: Methodologie	30
4.1 Onderzoeksstrategie	30
4.2 Onderzoeksmethode en –technieken	30
4.3 Betrouwbaarheid en validiteit	32
Hoofdstuk 5: De veronderstellingen	34
5.1 De finale veronderstellingen	34
5.1.1 De doeleinden in het nationaal programma	34
5.1.2 De middelen en het nationaal programma	35
5.2 De causale veronderstellingen	37
5.2.1 De oorzaken in het nationaal programma	37
5.2.2 De gevolgen in het nationaal programma	38
5.3 De normatieve veronderstellingen	39
5.3.1 De normen én waarden in het nationaal programma	39
Hoofdstuk 6: Voorbereiding Scenariostudie	43
6.1 De historische context van Rotterdam Zuid	43
6.2 De geografische context van Rotterdam Zuid	44
6.3 De samenwerkingscontext van Rotterdam Zuid	45
6.4 De trends	47
6.4.1 Kwetsbare cijfers van Rotterdam (Zuid)	47
6.4.2 Selectieve migratie in Rotterdam	48
6.4.3 Het inwonersaantal in Rotterdam	49
6.4.4 Toename van de woonkosten	50
6.4.5 Veranderende rol woningbouwcorporaties	52
6.4.6 Betrokkenheid burgers bij fysieke projecten in Krachtwijken	52
6.4.7 Toenemende vraag naar woondifferentiatie in Rotterdam	53
6.4.8 Samenvatting	54
6.5 De Zekerheden & Onzekerheden	56
6.5.1 Zekerheden	56
6.5.2 Onzekerheden	59
Hoofdstuk 7: Scenario's	67
7.1 Kwadrantenstudie	67
7.2 Uitwerking scenario's	71

7.2.1 Scenario 1: Excellente Zuid	71
7.2.2 Scenario 2: Gescheiden Zuid	73
7.2.3 Scenario 3: Ontevreden Zuid.....	74
7.2.4 Scenario 4: On-Nederlandse Zuid	76
Hoofdstuk 8: Conclusie en Reflectie	77
8.1 Samenvatting.....	77
8.1.1 Het nationaal programma Kwaliteitssprong Zuid.....	77
8.1.2 De veronderstellingen	77
8.1.3 De trends, zekerheden en onzekerheden	78
8.1.4 De scenario's.....	79
8.2 Reflectie.....	79
Literatuurlijst.....	82

Voorwoord

Met deze scriptie sluit ik de master Beleid en Politiek en mijn gehele studententijd aan de Erasmus Universiteit Rotterdam af. Sinds februari 2012 ben ik begonnen met een stage aan de Veldacademie, gekoppeld aan deze stage heb ik een onderzoek gestart naar het nationaal programma Kwaliteitssprong Zuid. Binnen dit onderzoek heb ik de veronderstellingen uit het programma en de mogelijke scenario's geanalyseerd.

Na zes maanden onderzoek ben ik tevreden met het eindproduct. Hierbij wil ik met name mijn afstudeerbegeleidster, dr. R.F.I. Moody bedanken voor de begeleiding en deskundig advies tijdens het schrijven van mijn onderzoek. De gesprekken hebben een grote bijdrage geleverd aan de kwaliteit van deze scriptie.

Daarnaast wil ik ook mijn begeleider vanuit de Veldacademie, O. Trienekens bedanken voor zijn ondersteuning. De gesprekken hebben mij inspiratie en motivatie gegeven om het onderzoek voort te zetten.

Tot slot, maar bepaald niet het minst belangrijk, dank ik mijn ouders voor alle steun en stimulans tijdens de studie.

Ik wens u veel leesplezier met deze scriptie.

Burçin Korkmaz

Rotterdam, augustus 2012

Samenvatting

Het nationaal programma Kwaliteitssprong Zuid, een programma die de regio Rotterdam Zuid in positieve zin dient te beïnvloeden. Het programma is gecategoriseerd in drie onderwerpen, namelijk talentontwikkeling, economie en arbeidsmarkt en de fysieke kwaliteitsverbetering. Dit onderzoek legt de focus op de laatste categorie, hierbij wordt ingezoomd op de doelstelling ‘verbetering van de woonmilieus op Zuid’.

De verbetering van de woonmilieus op Zuid, zoals opgenomen in het nationaal programma, is binnen dit onderzoek verder uitgediept middels het destilleren van veronderstellingen. Hoogerwerf en Herweijer (2008) onderscheiden hierbij drie soorten veronderstellingen, ofwel de finale, causale en normatieve veronderstellingen, die in dit onderzoek zijn toegepast.

De FINALE veronderstellingen hebben betrekking op de doelstellingen en middelen. De hoofddoelstelling is de verbetering van de woonmilieus. Hierbij zijn ook een aantal subdoelstellingen geanalyseerd, namelijk: (1) Vervanging/ verbetering particulier bezit, (2) Vervanging/verbetering /toevoeging/beheer sociaal bezit, (3) Incl.: buitenruimte, (4) Differentiatie woningvoorraad en (5) Instroom kansarmen beperken en kansrijken vergroten (NPKZ,2011: p. 16-17). Om deze doelstellingen in de praktijk te kunnen laten doorwerken, zijn er ook verschillende middelen geformuleerd. Hierbij zijn de middelen per actor geformuleerd onder de noemer (1) inzet Rijk, (2) inzet gemeente Rotterdam en (3) inzet partners (met name woningbouwcorporaties) (NPKZ, 2011: p. 18-19).

De CAUSALE veronderstellingen omvatten de oorzaken en gevolgen. De oorzaken die betrekking hebben op de woonmilieus op Zuid zijn: (1) Eenzijdige, goedkope en kwetsbare woningvoorraad, (2) Lage en dalende WOZ-waarde, (3) Selectieve migratie en (4) Lage druk op de woningmarkt (NPKZ, 2011: p. 16-17). Het gevolg hiervan is samengevat als *‘Een ongunstig woonmilieu in de geselecteerde focuswijken in Rotterdam Zuid, bestaande uit de geanalyseerde oorzaken’*.

De NORMATIEVE veronderstellingen hebben betrekking op de normen en waarden. Deze normen en waarden zijn per aspect geanalyseerd. Deze zijn fysiek ingrijpen, actief burgerschap, nationale/regionale gelijkheid, differentiatie sin de woningvoorraad en (buurt)bewoners.

Na het destilleren van de veronderstellingen uit het nationaal programma, betreffende de verbetering van de woonmilieus, zijn de scenario’s gevormd.

De scenario’s zijn gebaseerd op een drietal centrale onzekerheden; de mate van instemming en samenwerking van woningbouwcorporaties en de bewoners en de effecten van sociale cohesie. De sociale cohesie en de mate van instemming en samenwerking van bewoners zijn vervolgens samengevoegd onder de noemer maatschappelijk actieve versus maatschappelijk passieve houding. Deze variabelen zijn geselecteerd middels trendanalyse, bronnenonderzoek, actieve participatie en observatie.

Het eerste scenario EXCELLENTE ZUID betreft de doorwerking van de geformuleerde plannen van het nationaal programma. Hierbij stemmen zowel de woningbouwcorporaties als de bewoners in met de doelstellingen en werken mee aan het bevorderen van een gunstig woonmilieu op Zuid.

Het tweede scenario GESCEIDEN SCENARIO betreft de maatschappelijk actieve houding met bewoners die mee willen werken aan een gunstig woonmilieu. Echter is er sprake van de weerstand van woningbouwcorporaties die het niet (geheel) eens zijn met de plannen. Daarom zullen zij de plannen niet op optimale wijze kunnen doorvoeren. De inzet van de woningbouwcorporaties wordt namelijk expliciet gemaakt in het nationaal programma. De samenwerking van deze groep is van belang voor het bewerkstelligen van een gunstig woonmilieu (NPKZ, 2011: p. 18).

Het derde scenario ONTEVREDEN ZUID geeft het tegenovergestelde weer. Hierbij stemmen de bewoners niet in met de plannen van het nationaal programma en verlenen geen medewerking. De woningbouwcorporaties stemmen binnen dit scenario wel in en verlenen samenwerking aan de doelstelling. Echter kunnen de doorwerking van de plannen moeizaam verlopen, indien de bewoners niet instemmen. Dit maakt de uitvoeringsfase voor de woningbouwcorporaties ook moeizaam, zij werken immers samen met de bewoners.

Tot slot schetst het vierde scenario 'On-Nederlandse Zuid' het chaotisch proces, indien er geen sprake zal zijn van maatschappelijk actieve houding en samenwerking met woningbouwcorporaties. Dit zal namelijk leiden tot verzet en de doelstellingen van het nationaal programma zullen niet (geheel) doorgewerkt kunnen worden in de praktijk.

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Aanleiding

‘De problemen op Rotterdam Zuid zijn on-Nederlands, concludeerde een commissie onder leiding van de oud-burgemeesters Deetman en Mans begin dit jaar. Duizenden woningen zijn klein en slecht onderhouden. Tweederde van de bewoners heeft een laag inkomen en bijna een derde van de kinderen die van de basisschool komt, heeft een taalachterstand’ (Woonstad Rotterdam, 2011). Meer werkgelegenheid, betere scholing en opleiding, hogere inkomens en een aantrekkelijk woonklimaat. Deze aspecten kunnen daarom gezien worden als de voornaamste prioriteiten van het Nationaal Programma Kwaliteitssprong Zuid. Het Rijk en de gemeente Rotterdam willen met het programma de fysieke, sociale en economische problematiek van Rotterdam Zuid aanpakken. Het streven is dat Rotterdam Zuid in 2030 op hetzelfde niveau moet komen als de G4-partners Utrecht, Den Haag en Amsterdam (Nicis Institute, 2011). Het programma berust zich op de pijlers talentontwikkeling, economie en fysieke kwaliteitsverbetering. Het nationaal programma kan gezien worden als een samensmelting van verschillende actoren die belang hebben bij de geformuleerde doelstellingen. De toegevoegde waarde van actoren, zoals woningcorporaties, ondernemers, buurtbewoners, scholen en de gemeente spelen een belangrijke rol. Deze actoren hebben zich tevens verbonden met het ondertekenen van het convenant ‘Kwaliteitssprong Zuid’ (Rijksoverheid, 2011).

Een belangrijk aspect binnen het nationaal programma is de verbetering van de woonmilieus (NPKZ*, 2011: p. 16). Op dit punt doen zich verschillende problemen in Rotterdam Zuid voor. In het rapport van Deetman en Mans wordt onder andere het volgende geconcludeerd over de woonmilieus in Rotterdam Zuid: *‘Duizenden woningen zijn klein en slecht onderhouden. Zuid heeft onaantrekkelijke en goedkope woningen die een aanzuigende werking op kansarmen hebben. Naast de inzet en uitbreiding van de Rotterdamwet op heel Zuid, die verdere instroom van kansarmen aan banden legt, is grootschalige aankoop en sloop van slechte woningen nodig om de leefbaarheid op Zuid te verbeteren’*. (Eindadvies Team Deetman/Mans, 2011: p. 7-8). Bij de doelstelling betreffende de verbetering van de woonmilieus op Zuid is het van belang dat zowel de burgers, woningbouwcorporaties en andere betrokkene partijen input leveren om de plannen in de praktijk te laten doorwerken (NPKZ, 2011: p. 18-19). Het is echter de vraag of dit van de grond zal komen. Eerdere projecten, zoals Pact op Zuid, die overeenkomstige doelstellingen omvatten zijn namelijk in de regio Rotterdam Zuid mislukt (*Het gaat ‘op’ Zuid zo on-Rotterdams*, NRC, 17 november 2009). Daarom blijft het nationaal programma mede om deze reden een grote vraag met betrekking tot het wel of niet bevorderen van de geformuleerde plannen in de praktijk. Hierdoor wordt er in dit rapport stilgestaan bij de veronderstellingen die in het nationaal programma aan de orde komen. Hierbij wordt het onderzoek afgebakend tot de doelstelling ‘verbetering van de woonmilieus op Zuid’. De grote onzekerheid over de wijze waarop deze doelstelling in de praktijk zal gaan plaatsvinden, vraagt daarom ook om nader onderzoek naar de mogelijke scenario’s. In het kader hiervan is de onderstaande probleemstelling geformuleerd.

*NPKZ= afkorting van het Nationaal Programma Kwaliteitssprong Zuid, tevens zal er ook verwezen worden naar NNPZ, dit refereert naar de bijbehorende Notitie Nationaal Programma Kwaliteitssprong Zuid.

1.2 Probleemstelling

1.2.1 Doelstelling

In dit onderzoek naar de verbetering van de woonmilieus in Rotterdam Zuid, zoals opgenomen in het nationaal programma Kwaliteitssprong Zuid, staat de volgende doelstelling centraal:

Het in kaart brengen van de veronderstellingen m.b.t. de verbetering van de woonmilieus die in het nationaal programma Kwaliteitssprong Zuid zijn opgenomen. De veronderstellingen worden vervolgens getoetst met veldrapporten/ externe bronnen die als trends, zekerheden en onzekerheden worden geformuleerd. Tot slot wordt op basis van deze trends en onzekerheden een viertal scenario's geschetst om handvatten te bieden. Deze handvatten betreffen de vraag over hoe er in de toekomst kan worden omgegaan met de doorwerking van deze doelstelling in de praktijk.

1.2.2 Vraagstelling

Op basis van de voorgaande problematisering en de beschreven doelstelling kan een centrale Vraagstelling gedefinieerd worden. Deze centrale vraag zal de leidraad van dit onderzoek vormen en dient aan het einde van dit onderzoek te zijn beantwoord. De centrale vraag luidt als volgt:

Welke veronderstellingen gaan schuil achter de pijler 'verbetering van de woonmilieus' die opgenomen zijn in het rapport Kwaliteitssprong Zuid en welke scenario's zijn er ten aanzien van trends en onzekerheden die dit beleid beïnvloeden?

1.2.3 Deelvragen

Om een antwoord te kunnen formuleren op de bovenstaande centrale vraag dienen enkele deelvragen te worden beantwoord. Allereerst wordt er ingezoomd op het nationaal programma Kwaliteitssprong Zuid waarbij in algemene termen het nationaal programma wordt belicht. Hierbij vindt geen verdere focus plaats op de verbetering van de woonmilieus. Deze deelvraag betreft een brede focus op het nationaal programma.

1. Wat is het nationaal programma Kwaliteitssprong Zuid?

Vervolgens is het van belang om stil te staan bij het theoretisch construct van het onderzoeksrapport welke inzichten geeft in de wijze waarop beleidstukken geanalyseerd kunnen worden. Middels een literatuurstudie worden deze inzichten in kaart gebracht en wordt een antwoord geformuleerd op de tweede deelvraag.

2. Wat is een beleidsanalyse en welke veronderstellingen liggen hieraan ten grondslag?

Vervolgens wordt er gekeken naar de wijze waarop scenario's tot stand kunnen komen. Ook bij deze deelvraag wordt de literatuurstudie toegepast om vanuit verschillende inzichten scenarioplanning inzichtelijker te maken.

3. Wat is een scenariostudie?

Nadat er kennis is verzameld over de vormgeving van scenario's wordt er allereerst ingezoomd op de geformuleerde doel-middel, oorzaak-gevolg en normen-waarden relatie. Met betrekking tot de pijler 'verbetering van de woonmilieus'. De expliciete keuze voor deze relaties zijn gebaseerd op de studie van Hoogerwerf en Herweijer (2008) waarin een onderscheid wordt gemaakt in finale, causale en normatieve veronderstellingen. Deze keuze is (vooraf) gemaakt, omdat het een mooi uitgangspunt kan bieden voor de toepassing van de scenariostudie.

4. Wat zijn de finale, causale en normatieve veronderstellingen in het rapport Kwaliteitssprong Zuid m.b.t. de woonmilieus?

Op basis van de in de Kwaliteitssprong Zuid beschreven veronderstellingen wordt er gekeken naar de trends, zekerheden en onzekerheden in het licht van externe bronnen. Dit is van belang om duidelijke scenario's te vormen die een representatief beeld schetsen van de mogelijke veranderingen en/of onzekerheden die zich in de toekomst kunnen voordoen.

5. Welke trends, zekerheden en onzekerheden spelen een rol in de context van de woonmilieus in Rotterdam Zuid?

Vervolgens is het van groot belang om te kijken hoe de toekomst eruit zal zien indien rekening wordt gehouden met de voorgaande analyse. Hierbij wordt de scenarioplanning toegepast waarmee de twee grootste onzekerheden in de kwadrantenstudie worden gecombineerd en vervolgens nader ingevuld.

6. Op welke wijze kan dit gecombineerd worden in een scenariostudie?

De scenario's betreffende de wijze waarop de verbetering van de woonmilieus in Zuid. Elk scenario en de toepassing ervan omvat zowel sterke als zwakke kanten. In het vervolg hiervan worden aandachtspunten ten aanzien van de zwakke kanten die voortvloeien uit de (toepassing van) scenario's als afsluitende deel van het onderzoek weergegeven.

7. Welke aandachtspunten vloeien hieruit voort?

1.3 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

1.3.1 Maatschappelijke relevantie

In dit onderdeel staat de volgende vraagstelling centraal: Wat is de toegevoegde waarde van dit onderzoek betreffende het oplossen van actuele maatschappelijke en/of beleidsvraagstukken? (Van Thiel, 2007: p. 22). Zoals eerder aangegeven zijn er eerdere projecten met overeenkomstige doelstellingen in Rotterdam Zuid gelanceerd, echter is dit mislukt. Het nationaal programma wil hier een verandering in brengen, maar dit wordt mede door de mislukking van eerdere projecten als een grote

onzekerheid gezien. Het destilleren van de veronderstellingen in het nationaal programma kan voor beleidsmakers/ambtenaren meer inzicht bieden met betrekking tot doelen, middelen, oorzaken, gevolgen, normen en waarden. Op deze wijze kunnen zij bewuster omgaan met de gegevens die opgenomen zijn in het nationaal programma. Daarnaast kunnen de scenario's basis bieden voor het formuleren van mogelijke oplossingsrichtingen, indien de geformuleerde onzekerheden zich in de praktijk zullen voordoen. Op deze wijze kunnen beleidsmakers rekening houden met de onzekerheden en mogelijk afstemmen op het beleid om de negatieve effecten te minimaliseren. Het beoogde effect is immers om dit keer de plannen daadwerkelijk in de praktijk door te voeren. Daarom is het van belang om mogelijke onzekerheden in te zien en hier bewust mee om te kunnen gaan, indien deze zich op het veld zullen voordoen. Op dit punt biedt dit rapport daarom belangrijke handvatten voor gebeurtenissen die zich mogelijk in de toekomst kunnen voordoen.

1.3.2 Wetenschappelijk relevantie

In dit onderzoek worden verschillende veronderstellingen binnen dit thema samengebracht. Hierbij is er in eerste instantie niet zozeer sprake van kennisvermeerdering, maar de bestaande kennis wordt gefilterd en overzichtelijk gepresenteerd, wat de praktische toepasbaarheid kan bevorderen. In de tweede plaats kan juist het samenbrengen van deze verschillende veronderstellingen nieuwe inzichten leveren betreffende de verbetering van de woonmilieus. Dit kan voor verschillende betrokkene partijen een ander invalshoek bieden om het nationaal programma in te zien met nieuwe theoretische concepten wat kan voortvloeien uit het destilleringsproces. In dit geval kan het onderzoek wel behoren tot kennisvermeerdering wat de wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek ondersteunt.

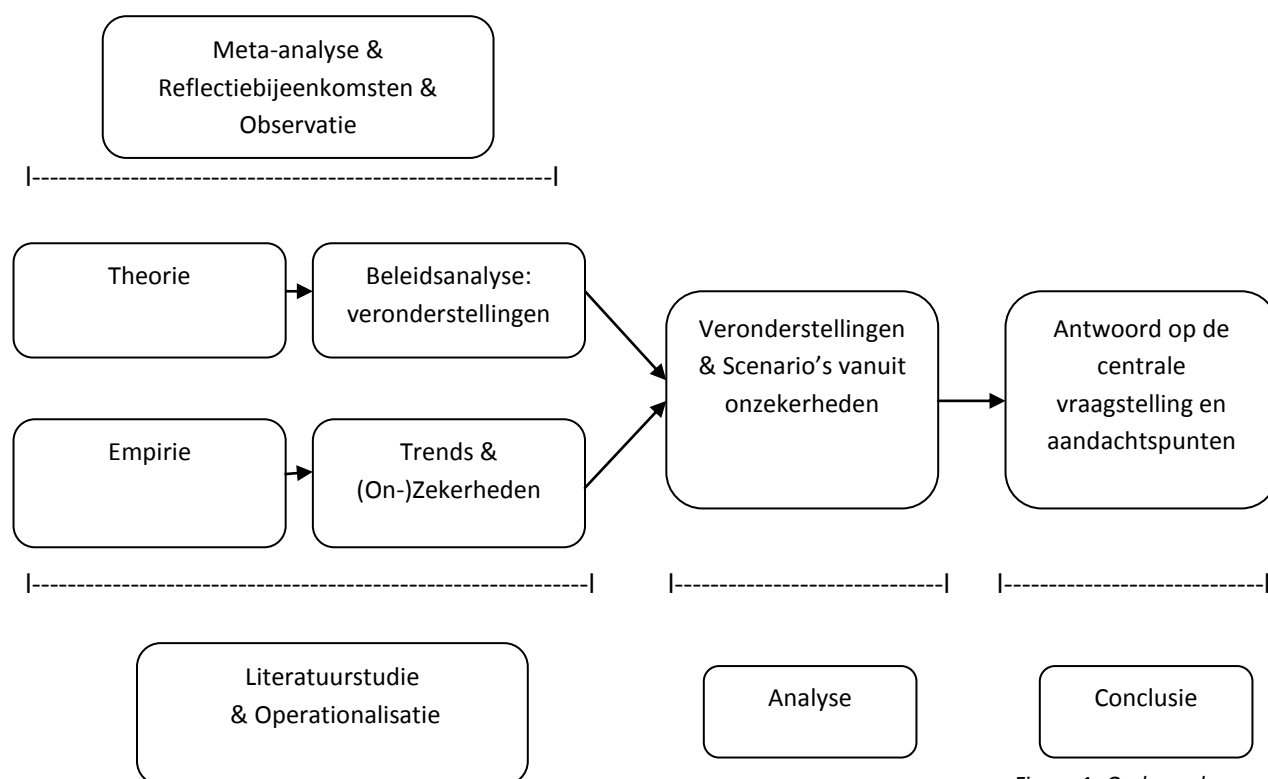
Daarnaast wordt de scenarioplanning in de praktijk veelal toegepast betreffende verschillende vraagstukken. Het gaat hierbij met name om het bieden van vooruitblikken met betrekking tot een bepaalde problematiek. Tot op de dag van vandaag wordt de methodiek nauwelijks toegepast binnen een sociaal-maatschappelijk kader. De toepassing van de scenariomethodiek in dit onderzoeksrapport naar de verbetering van de woonmilieus in Rotterdam Zuid kan bijdragen aan inzichten en/kennis in de relevantie van de scenariomethodiek bij sociaal-maatschappelijke vraagstellingen waarbij een termijn van 20 jaar wordt gehanteerd.

1.4 Doorkijk naar het theoretisch kader

In dit onderzoek wordt allereerst stil gestaan bij de beleidsanalyse wat kan bijdragen aan het inzichtelijker maken van het nationaal programma. Middels het destilleren van veronderstellingen kunnen nieuwe inzichten verkregen worden. Deze inzichten kunnen een belangrijk uitgangspunt bieden voor de voorbereiding van de scenariostudie. Zo worden de trends, zekerheden en onzekerheden geanalyseerd alvorens de invulling van de scenario's. De inzichten die uit het destillatieproces worden verkregen, kunnen een basis vormen voor de analyse van trends en (on-) zekerheden. Tijdens het destillatieproces kunnen zowel geschreven als ongeschreven aspecten binnen het nationaal programma aan de orde komen die bij de voorbereiding van de scenariostudie extra focus kunnen krijgen. Op deze manier kunnen nieuwe aspecten geformuleerd worden die mogelijk van invloed zijn op het nationaal programma. Kortom, de beleidsanalyse speelt binnen dit onderzoek een belangrijke rol ten behoeve van de scenarioplanning die bij de onderstaande paragraaf schematisch wordt weergegeven.

1.5 Onderzoeksopzet

In het onderstaande figuur wordt de opzet van dit rapport kort weergegeven. Dit figuur kan gezien worden als een samenvatting van het onderzoek en de wijze waarop de onderzoeksmethoden/-technieken en theorieën samensmelten om een antwoord te formuleren op de hoofd- en deelvragen. Tevens benadrukt dit figuur de structuur van dit onderzoeksrapport.



Figuur 1: Onderzoeksopzet

Allereerst wordt er een pure focus gelegd op het nationaal programma. Middels de beleidsanalyse worden de veronderstellingen uit het programma gedestilleerd. Vervolgens worden de inzichten die uit de beleidsanalyse zijn verkregen, meegenomen bij de voorbereiding voor de scenarioplanning. De voorbereiding bestaat uit onder andere de opstelling van trends, zekerheden en onzekerheden. Dit wordt gedaan in het licht van de meta-analyse, reflectiebijeenkomsten en observatie. Vervolgens worden de twee grootste onzekerheden geformuleerd wat resulteert in kwadranten. Na de formulering van de kwadranten worden de scenario's verder ingevuld. Na dit proces kan een antwoord worden geformuleerd op de centrale vraag van dit onderzoek, namelijk *'Welke veronderstellingen gaan schuil achter de pijler 'verbetering van de woonmilieus' die opgenomen zijn in het rapport Kwaliteitssprong Zuid en welke scenario's zijn er ten aanzien van trends en onzekerheden die dit beleid beïnvloeden?'*. Het onderzoek eindigt met een reflectie wat ingaat op aandachtspunten betreffende de methodiek en het nationaal programma.

1.6 Leeswijzer

Allereerst wordt in hoofdstuk twee het nationaal programma in algemene termen belicht, dit vormt tevens het antwoord op de eerste deelvraag. Vervolgens wordt er in hoofdstuk drie het theoretisch construct van dit onderzoek weergegeven. In dit hoofdstuk worden de theorieën met betrekking tot de beleidsanalyse en scenarioplanning geanalyseerd wat uitmondt in een conceptueel model. Ofwel, deelvraag twee en drie worden hiermee beantwoord. De methodologische verantwoording vindt plaats in hoofdstuk vier. Hoofdstuk vijf gaat in op de vierde deelvraag betreffende het destilleren van de veronderstellingen in het nationaal programma. Hierbij wordt de verbetering van de woonmilieus in details geanalyseerd. Hoofdstuk zes omvat de voorbereiding van de scenarioplanning, bestaande uit historische, geografische en samenwerkingscontext en trends, zekerheden en onzekerheden. Na dit proces worden de scenario's in hoofdstuk zeven vorm gegeven. Het onderzoek eindigt met een conclusie waarbij de hoofd- en deelvragen worden beantwoord en een reflectie met betrekking tot het nationaal programma en de toepassing van de methodiek.

Hoofdstuk 2: Casusbeschrijving

In dit hoofdstuk wordt het nationaal programma Kwaliteitssprong Zuid in algemene termen toegelicht. Dit hoofdstuk kan gezien worden als een korte samenvatting van het nationaal programma waarbij de doelstellingen in zijn geheel worden geanalyseerd. Hierbij wordt de focus gelegd op de beleidsinhoudelijke kant van het nationaal programma en de vraag: 'Waarom willen we een verandering in Rotterdam Zuid?'. Deze gegevens vormen een aanzet voor de onderzoeksresultaten die in de volgende hoofdstukken worden beschreven. Tevens wordt de eerste deelvraag van dit onderzoek beantwoord, ofwel 'Wat is het nationaal programma Kwaliteitssprong Zuid?'.

2.1 De ambities van het nationaal programma Kwaliteitssprong Zuid

'Rotterdam Zuid moet de komende 20 jaar de sprong maken naar het niveau van de vier grote steden in ons land. Dat betekent: meer werk, betere scholing en opleiding, de vestiging van ook mensen met hoger inkomen in een aantrekkelijk woongebied [...] Dit is de gezamenlijke ambitie waaraan de gemeenten Rotterdam, het rijk en alle bij Rotterdam Zuid betrokken partijen zich hebben verbonden met het ondertekenen van het Nationaal Programma Kwaliteitssprong Zuid' (Rijksoverheid, 2011). In het nationaal programma wordt aangegeven dat Rotterdam Zuid onder het gemiddelde zit en te maken heeft met verschillende problemen (NPKZ, 2011: p. 9). Om de problemen op de juiste manier aan te pakken en de gewenste ontwikkelingen in de regio te bevorderen zijn er een drietal pijlers in het nationaal programma opgesteld. Deze drie pijlers omvatten de talentontwikkeling, economie en fysieke kwaliteitsverbetering. Hieronder worden deze pijlers kort geanalyseerd:

Pijler 1: Talentontwikkeling

Bij deze pijler gaat de aandacht met name uit naar het beschikbare jong talent en arbeidspotentieel om de economie in de regio te versterken. Het arbeidspotentieel wordt tevens gezien als een cruciaal antwoord op de vergrijzingproblematiek. Om de talentenontwikkeling in Zuid in positieve zin te kunnen beïnvloeden wordt er gewerkt aan twee doorbraken. Ten eerste wordt het programma 'Beter Presteren' ontwikkeld, dit concept is gebaseerd op de Harlem Children Zone. Dit programma, ontwikkeld in New York, heeft bewezen dat scholen in achterstandswijken bovengemiddeld kunnen presteren indien zij kiezen voor een ambitieuze aanpak. De aanpak kenmerkt zich door doorgaande leerlijnen, uitbreiding van de leertijd, gemotiveerd docententeam, effectieve samenwerking met jeugd- en gezinsondersteuning en actieve deelname van de ouders (NPKZ, 2011: p. 10). Ten tweede wordt het programma 'Aanval op de uitval' ten aanzien van de talentontwikkeling in het leven geroepen. Dit programma wordt speciaal in Zuid ingezet ten behoeve van de versterking van vakmanschap met doorgaande leerlijnen, praktijkgericht leren en meer aandacht voor stages en ondernemerschap (NPKZ, 2011: p. 11-12).

Pijler 2: Economie

Op en rondom Zuid bevinden zich veel bedrijven in de groeiende energie-, zorg, chemie- en logistieke sector. De jonge bevolking van Zuid moet de komende jaren zodanig ontwikkeld worden, zodat zij de vraag naar goed opgeleid personeel in deze sectoren kunnen opvangen. De perceptie is het ontstaan van een banenmotor waarmee Zuid jaren vooruit kan komen (NPKZ,

2011: p. 13). Om dit in goede banen te kunnen leiden, komt er een 'Alliantie Zuid Werkt' die groepen uitkeringsgerechtigden gaat coachen en voorbereiden op instroom op de arbeidsmarkt. De deelname is niet verplicht, echter heeft dit wel gevolgen voor de uitkering (NPKZ, 2011: p. 14). De aanpak van de economie wordt mede hierdoor in een viertal strategieën omschreven: (1) investering in de topsectoren in de regio, (2) ontwikkeling van economische brandpunten gebaseerd op techniek en zorg, (3) benutting van het arbeidspotentieel en (4) stimulering van ondernemerschap in Zuid (NPKZ, 2011: p. 13-15).

Pijler 3: Fysieke kwaliteitsverbetering

Fysiek ingrijpen wordt gezien als een belangrijke sociale en economische versterking van Rotterdam Zuid. In het rapport wordt geconstateerd dat fysiek ingrijpen nodig is ten behoeve van het juiste vestigingsklimaat voor ondernemers en bewoners. Dit komt onder andere door een deel van de woningvoorraad die niet toekomstbestendig is, de opgave is om in 20 jaar tijd een derde van de woningvoorraad op Zuid te verbeteren en/of te vervangen met de buitenruimte (NPKZ, 2011: p. 16-17). Daarom is er binnen deze pijler de volgende viertal strategieën te onderscheiden: (1) vervanging en verbetering van sociaal bezit, (2) vervanging, verbetering, beheer en toevoeging van sociaal bezit, (3) verbetering van de bereikbaarheid in de regio Zuid en (4) verbetering van de leefbaarheid en veiligheid (Ibid.).

2.2 De focusgebieden en de samenwerkingpartners

De achterstandgebieden in het rapport worden afgebakend tot drie deelgemeenten en zeven focusgebieden. Dit omvat de deelgemeente Charlois, Feijenoord en IJsselmonde en de focuswijken Oud-Charlois, Tarwewijk, Feijenoord, Bloemhof, Hillesluis, Afrikaanderwijk en Hillesluis (NPKZ, 2011: p. 4). Het nationaal programma kan gezien worden als een samensmelting van verschillende actoren die belang hebben bij de geformuleerde pijlers. De toegevoegde waarde van actoren zijn van groot belang, deze zijn: het Rijk, Gemeente Rotterdam, Bewonersadviesraad Rotterdam Zuid, Havensteden, BOOR, Vestia, Woonbron, Aafje, Calvijn, IkZitopZuid, Deltalinqs, Kamer van Koophandel, Woonstad Rotterdam, Albada college, Deelgemeente Feijenoord, Charlois en IJsselmonde. Deze actoren hebben zich tevens verbonden met het ondertekenen van het convenant 'Kwaliteitssprong Zuid', waarin met name de langdurige inzet en de samenwerking wordt benadrukt (NPKZ, 2011: p. 1-2).

2.3 De afbakening binnen dit onderzoeksrapport

Zoals aangegeven, wordt binnen dit onderzoek de focus gelegd op de derde pijler betreffende de fysieke kwaliteitsverbetering waarbij de verbetering van de woonmilieus in Rotterdam Zuid onder de loep worden genomen. Dit wordt in het nationaal programma samengevat met de eerste twee strategieën, namelijk de vervanging en verbetering van sociaal bezit en de vervanging, verbetering, beheer en toevoeging van sociaal bezit (NPKZ, 2011: p. 16). De aandacht zal binnen dit onderzoek specifiek uitgaan naar de verbetering van de woonmilieus. De analyse hiervan vindt plaats in hoofdstuk 5 waarbij de beleidsanalyse wordt toegepast. Zo worden verschillende veronderstellingen betreffende de verbetering van de woonmilieus gedestilleerd. Een belangrijk kanttekening hierbij is dat de drie grote pijlers talentontwikkeling, economie en fysieke kwaliteitsverbetering een sterke samenhang met elkaar kunnen

vertonen. Echter wordt er binnen dit onderzoek geen aandacht besteed aan de samenhang tussen de drie pijlers. De verbetering van de woonmilieus wordt afzonderlijk geanalyseerd.

Hoofdstuk 3: Theoretisch Kader

Dit hoofdstuk kan gezien worden als het theoretisch construct van het onderzoek. Dit hoofdstuk bestaat uit inzichten met betrekking tot de scenarioplanning en de beleidstheorie. Allereerst wordt de scenarioplanning onder de loep genomen. Het tweede van dit hoofdstuk omvat de inzichten met betrekking tot de beleidstheorie. Tot slot eindigt het hoofdstuk met het conceptueel model waarbij een kort overzicht wordt getoond van de inzichten die in dit onderzoek toegepast zullen worden.

3.1 Scenarioplanning

In het onderstaande deel van het rapport wordt de scenarioplanning onder de loep genomen. Allereerst wordt er een inzicht gegeven in de ontstaansgeschiedenis van de scenarioplanning. Vervolgens wordt er ingegaan op de definities die toegekend zijn aan deze term. Daarna volgt er een analyse over de verschillende scholen van de scenarioplanning. Tot slot worden de verschillende vormen van scenarioplanning weergegeven.

3.1.1 De historische context in vogelvlucht

Herman Kahn lanceerde in de jaren zestig de eerste gedachtegang voor scenarioplanning met het motto: *'think about the unthinkable'*. Dit motto refereerde naar een nieuwe methode die als strategische instrument voor militaire doelen werden gehanteerd (Janssen ea., 2004: p. 12).

In de jaren zeventig bouwde Pierre Wack hierop verder voort en gaf een ander inzicht aan de term scenarioplanning. Pierre benadrukte dat meerdere toekomstbeelden geformuleerd konden worden. Ook sprak hij niet over het 'voorspellen' van de toekomst, maar meer over het 'verkennen' van de toekomst. Het begrip verkennen had hierbij een sterk verband met het analyseren van de omgeving en de afstemming van de strategie hierop (Ringland, 1988: p. 164-165).

In de jaren tachtig gaf De Geus een ander impuls aan de term scenarioplanning door de nadruk te leggen op de vraag: 'Op welke wijze kan de snelheid van het leervermogen van organisatie worden vergroot?'. Hiermee gaf hij aan dat sneller leren dan de concurrentie een duurzame concurrentiewinst zal opleveren voor bedrijven. De doelstelling van de scenario's veranderde hiermee van het verkennen naar de vraag betreffende de gevolgen indien een gebeurtenis zich voordoet. De achterliggende intentie was de ontwikkeling van een beter beleid die oog heeft voor de gebeurtenissen die zich mogelijk in de toekomst kunnen voordoen (Janssen ea., 2002: p. 9).

3.1.2 Definities van scenarioplanning

In de wetenschappelijke literatuur worden er verschillende definities gehanteerd voor de term scenarioplanning. Hieronder worden er ter oriëntatie een aantal definities voor scenarioplanning opgesomd wat aangehaald wordt door verschillende auteurs:

- *'A scenario is an internally consistent view of what the future might turn out to be - not a forecast, but one possible future'* (Porter, 1985: p. 448-449).
- *'Scenario planning is that part of strategic planning which relates to the tools and technologies for managing the uncertainties of the future'* (Ringland, 1988: p. 14).
- *'Scenario planning links cause and effect to seemingly unrelated factors, where the nature of possible futures can dramatically affect success of actions and decision-making'* (Kaivo-oja ea., 2005: p. 1).

- ‘Scenario’s are shared and agreed upon mental models of the external world, created as internally consistent and challenging descriptions of possible futures’ (Van der Heijden, 2005: p. 5).
- scenario’s are narratives of alternative environments in which today’s decisions may be played out. They are not predictions. Nor are they strategies. Instead they are more like hypotheses of different futures especially designed to highlight the risks and opportunities involved in specific strategic issues’ (Ogilvy & Schwartz, 2004: p. 2).

Op basis van de bovenstaande opvattingen over de term scenarioplanning kan de volgende definitie worden geformuleerd: *‘Scenarioplanning is de verkenningprocedure van ‘the future’ die onzeker is welke expliciet en/of afgebakend wordt bij de totstandkoming van scenario’s, ofwel de uitkomst van scenarioplanning’*. Scenario’s kunnen hierbij gezien worden als toekomstbeelden die onzekere situaties expliciet maken waar mogelijk strategieën op kunnen worden afgestemd die issues als effectiviteit en efficiëntie onder de loep nemen. Scenarioplanning kan mede hierdoor gekoppeld worden aan de veronderstelling dat de toekomst niet geheel zeker kan worden vastgesteld. Mede hierdoor is de uitgangspunt van scenarioplanning dat verschillende situaties zich in de toekomst kunnen voordoen, maar dit betekent niet dat deze zich in de toekomst ook daadwerkelijk zullen voordoen. Er wordt dus slechts een ruimte gecreëerd waarbij mogelijk onzekere situaties onder de loep worden genomen.

Ook wordt scenarioplanning sterk gekoppeld aan de term wicked problem. Hiermee duidt men op beleidsproblemen die een hoge mate van complexiteit bezitten, waarbij er diverse mogelijke oplossingen zijn en er sprake is van tegenstrijdige belangen (Dunn, 1981: p. 23). Beleidsanalisten lopen vaker tegen dit soort belemmeringen op. Daarom wordt er voor dit soort beleidsproblemen scenarioplanning toegepast die als een geschikte oplossing kan dienen (Vermeulen, 2005: p. 16). Binnen het nationaal programma kan de verbetering van de woonmilieus op Zuid ook getypeerd worden als een *wicked problem*. Jarenlang zijn er oplossingen losgelaten op dit complex probleem, echter is er nauwelijks vooruitgang geboekt. Vele plannen met overeenkomstige doelstellingen zijn gefaald, bijvoorbeeld Pact Op Zuid (*Het gaat ‘op’ Zuid zo on-Rotterdams*, NRC, 17 november 2009). Ook is er bijvoorbeeld sprake geweest van tegenstrijdigheden onder de belangen van de betrokkene actoren. Zo zijn er veel bewoners die zich niet willen houden aan de richtlijnen van het nationaal programma. Mede om deze redenen wordt de verbetering van de woonmilieu getypeerd als een *wicked problem* die in dit onderzoek verder geanalyseerd zal worden aan de hand van de scenarioplanning.

3.1.3 De twee scholen van scenarioplanning

In de wetenschappelijke literatuur worden er twee stromen onderscheiden betreffende de scenarioplanning, ofwel de rationele denk-/expertschool versus de processchool (Jansen ea., 2002: p. 16).

De eerste school, rationele denk-/expertschool heeft betrekking op de aanname dat er slechts één toekomstbeeld bestaat. De focus ligt hierbij op het inhoudelijk precies en optimaal ontwikkelen van een goed toekomstscenario. Deze wordt in vele gevallen bepaald door professionals en onderzoekers. Het gaat bij deze school met name om de kwantitatieve kant van scenarioplanning wat veelal toegepast wordt in de overheidssector (Jansen ea., 2002: p. 17-19).

De processchool gaat daarentegen uit van het principe dat het niet mogelijk is om middels een rationeel denkproces een strategie te ontwikkelen wat als een optimaal en/of goed scenariobeeld kan worden

beschouwd. De processchool legt de focus op de collectieve gedachtegang waarbij verschillende scenario's tot stand kunnen komen. Deze school kan beschouwd worden als een kwalitatieve procesvorm waarin innovatie in de vorm van het genereren van nieuwe ideeën bestaat (Jansen ea., 2002: 20-21). Van der Heijden (2005) benadrukt hierbij dat het gaat om het uitbreiden van de mentale gedachtepatronen en de ontwikkeling van een gemeenschappelijk taal. In dit geval gaat om het om de transformatie van individuele kennis naar een collectief kennis gebaseerd kader, bestaande uit scenario's over de toekomst om vervolgens de strategische besluitvorming te kunnen ondersteunen. Bij de opstelling van verschillende scenario's ontdekte Van Notten (2002) onder verschillende aspecten als d tijdshorizon, schaalgrootte en het studieobject. Van Notten (2002) benadrukt dat men hiermee rekening dient te houden, alvorens het genereren van scenario's. In de huidige praktijk wordt met name gebruik gemaakt van deze kwalitatieve vorm van scenarioplanning. Zo gebruiken overheden deze scenariomethode om hun beleid op lange termijn te toetsen en het beleid daarop af te stemmen. Grote bedrijven, zoals Microsoft en Shell, gebruiken deze methode om globale scenario's op te stellen ten aanzien van de verbetering van hun strategische besluitvorming. Janssen ea. (2002) benadrukken dat scenarioplanning duidt op het ontwikkelen van draagvlak en creatieve strategieën om op effectieve en efficiënte wijze in te grijpen op onzekere toekomstgebeurtenissen. Scenarioplanning kan op verschillende manieren toegepast worden, daarom wordt in het onderstaande deel een aantal vormen van scenarioplanning nader geanalyseerd.

3.1.4 Verschillende vormen van scenarioplanning

Alvorens de bespreking van de verschillende vormen van scenarioplanning specifiek, wordt er ook stil gestaan bij de analyse van beleidsdocumenten. Er zijn verschillende vormen hiervan, zoals de ex-ante evaluatie. De ex-ante evaluatie is een instrument met de volgende drie doelstellingen: (1) het verkrijgen van inzichten in beleidsdoelen, -prestaties en de bijbehorende middelen die ingezet dienen te worden, (2) het maken van strategische beslissingen bij de beleidsvoorbereiding en tot slot (3) het achteraf systematisch verantwoorden van het gevoerd beleid met een terugblik op de hiervoor genoemde twee punten (Dunn, 2004: p. 12 & Ministerie van Financiën, 2012).

Een andere vorm is de scenarioplanning die hieronder verder wordt geanalyseerd. Scenarioplanning wordt door verschillende auteurs anders waargenomen. Om een beter beeld te krijgen van de verschillende vormen die de scenarioplanning kan aannemen, worden hieronder een aantal voorbeelden onder de loep genomen. Deze zijn slechts enkele vormen en voorbeelden van scenarioplanning.

Ten eerste hebben Godet & Pesqueux (2004) en Mietzner & Reger (2004) een ander noemer gegeven aan de scenarioplanning: explotary en anticipatory scenario's.

Het explotary scenario neemt het heden als vertrekpunt die rekening houdt met de historische context en de recente trends die aanleiding vormen tot het creëren van scenario's die de toekomst in beeld brengen. Op basis van één of meer toekomstscenario's kunnen verschillende situaties die zich in de toekomst kunnen voordoen, worden geanalyseerd (Mietzner & Reger, 2004: p. 51-52). Deze methodiek is volgens de schrijvers Godet & Pesqueux (2004) sterk gerelateerd aan een viertal vooronderstellingen. Ten eerste wordt geconstateerd dat de toekomst niet zozeer historisch afhankelijk is, maar ook beïnvloedt wordt door beslissingen en/of handelingen van de burgers. Ten tweede is de toekomst niet voorspelbaar, echter kan een verkenning in de toekomst wel richting geven aan keuzes die in het heden

worden gemaakt. Ten derde, er bestaat niet één toekomstbeeld, onzekerheid brengt verschillende toekomstscenario's met zich mee. Tot slot is het van belang om zowel een rationele als subjectieve invalshoek in te nemen bij het ontwerpen van scenario's die inzicht geven in mogelijke toekomstbeelden (Godet & Pesqueux, 2004: p. 5-9).

Het anticipatory scenario is gebaseerd op 'optionele' opvattingen met betrekking tot de gewenste en/of beoogde toekomst. Voor het ontwerp van scenario's wordt er als het ware geëvalueerd en opnieuw geanalyseerd vanuit een geformuleerd eindbeeld. Issues als haalbaarheid, validiteit en betrouwbaarheid van de geschetste scenario's worden beoordeeld op basis van de huidige trends en/of ontwikkelingen (Ibid.). Een ander vorm van scenarioplanning wordt door Schwartz (1998) aangehaald waarbij een onderscheid wordt gemaakt in een deductieve en inductieve procesvorm van scenarioplanning.

Het deductieve proces van scenarioplanning heeft volgens Schwartz (1998) te maken met de vaststelling van mogelijke trends, ontwikkelingen en het eindbeeld wat bepalend is voor de selectie van de twee grootste onzekerheden die de scenario's vormen, ook wel backcasting genoemd (Schwartz, 1998: p. 15-16). Het inductieve proces van scenarioplanning wordt gekenmerkt met een ongestructureerde en consensusafhankelijke context van een groep. Middels verschillende brainstormsessies worden allereerst 'fragmenten' bijeen gebracht over de toekomst op korte termijn. Vanuit deze redenering worden scenario's opgesteld voor toekomstbeelden op lange termijn. Nadat de scenario's zijn opgesteld, wordt er achteraf een verhaalstructuur geformuleerd die een helder inzicht geven in de mogelijke scenario's (Schwartz, 1998: p. 16-17).

Volgens Lindgren en Bandhold (2009) is scenarioplanning een methode waarbij een aantal toekomstscenario's worden opgesteld om op deze wijze vat te krijgen op vraagstukken die zich in de hedendaagse praktijk voordoen. Volgens de auteurs is het van belang om een viertal vragen te beantwoorden alvorens de opstelling van de scenario's, deze zijn als volgt door Lindgren en Bandhold weergegeven: (1) Waarom is er sprake van een noodzaak voor een verandering? (2) Hoe ziet de omgeving eruit? (3) Wat zijn de belangrijke vragen? En (4) Wat is de historische context? (Lindgren & Bandhold, 2009: p. 48).

Aan de hand van onder andere deze inzichten kan het kernverhaal van de casus geanalyseerd worden om vervolgens de kwadrantenstudie uit te voeren. De schrijvers koppelen namelijk het framework voor het ontwerpen met scenario's met de TAIDA-methodiek. De TAIDA-methodiek kan als volgt worden beschreven:

- Tracking: het analyseren van de veranderingen, trends, ontwikkelingen, kansen en bedreigingen. Deze zijn grotendeels onzeker (Lindgren & Bandhold, 2009: p. 55-58).
- Analysing: de analyse van de gevolgen, effecten en daarmee het genereren van mogelijke scenario's. Het onderscheid met tracking is dat analysing veel concreter wordt uitgewerkt onzeker (Lindgren & Bandhold, 2009: p. 60-63).
- Imaging: het identificeren van mogelijkheden en opvattingen wat beoogd en/of nagestreefd worden. Dit proces wordt gekenmerkt door creativiteit en een intuïtief karakter (Lindgren & Bandhold, 2009: p. 76-78).
- Deciding: de geanalyseerde gegevens tegen elkaar afwegen en daarmee de bijbehorende beslissingen en strategieën daarop afstemmen (Lindgren & Bandhold, 2009: p. 81).
- Acting: de nadruk komt hierbij te liggen op korte termijn doelen, de eerste stappen worden genomen met de bijbehorende en/of beoogde handelingen om op de juiste manier in de praktijk te opereren.

Bij de scenarioplanning van Lindgren en Bandhold (2009) is het van belang om trends, zekerheden en onzekerheden goed in kaart te brengen ten aanzien van het ontwerpen van de scenario's. Bij de kwadrantenstudie worden vervolgens de twee belangrijkste onzekerheden tegen elkaar afgezet waarbij de rest van de onzekerheden mogelijk als laagjes erboven op kunnen worden gelegd (Lindgren & Bandhold, 2009: p. 92-93).

3.1.5 De afbakening binnen dit onderzoeksrapport

In dit onderzoek wordt de methode van Lindgren en Bandhold (2009) toegepast. Hierbij wordt alleen de eerste twee stappen, ofwel tracking en analysing, meegenomen in dit onderzoeksrapport. Deze beperking wordt binnen dit onderzoek toegepast, omdat de vraagstelling zich beperkt tot het onderscheiden van mogelijke scenario's voor het nationaal programma Kwaliteitssprong Zuid. De overige stappen worden niet toegepast en kan mogelijk als uitgangspunt worden genomen voor een vervolgonderzoek. Een belangrijke factor voor deze vorm van scenarioplanning is dat het goed gecombineerd kan worden met de beleidsanalyse van Hoogerwerf. In de analyse van Hoogerwerf worden de veronderstellingen van het nationaal programma Kwaliteitssprong Zuid nader geanalyseerd. Deze veronderstellingen sluiten ook nauw aan bij de viertal vragen die voor het ontwerpen van scenario's van belang zijn. Dit punt zal verder belicht worden in de conclusie van dit hoofdstuk waarbij de combinatie tussen de twee theorieën duidelijker in kaart zullen worden gebracht.

3.2 De beleidstheorie

In dit deel van het theoretisch kader wordt er ingezoomd op de wetenschappelijke literatuur betreffende de beleidstheorie. Allereerst worden een aantal definities van de beleidstheorie weergegeven. Vervolgens worden de twee benaderingen binnen de beleidstheorie belicht. Tot slot eindigt dit onderdeel met de verdere belichting op de beleidstheorie van Hoogerwerf en Herweijer (2008) die in dit onderzoek toegepast zal worden.

3.2.1 Definities van de beleidstheorie

In de wetenschappelijke literatuur worden verschillende definities toegekend aan het begrip beleidstheorie. Elke auteur geeft een eigen richting en/of invulling aan het begrip. Om een breed en inzichtelijker kijk te werpen op dit begrip, wordt er hieronder een aantal definities opgesomd:

- Rossi, Freeman & Lipsey (1999: p. 20) formuleren de beleidstheorie als een *'set of assumptions about the manner in which the program relates to the social benefits it is expected to produce and the strategy and tactics the program had adopted to achieve its goals and objectives'*.
- Sabatier neemt een geheel andere kijk, beleid kan volgens hem worden geformuleerd als een systeem van waarden, prioriteiten, en causale argumentaties over hoe deze waarden kunnen worden bereikt. De totstandkoming van beleid is volgens Sabatier en Jenkins-Smith (1993) afhankelijk van de betrokkene actoren. Mede hierdoor is het Advocacy Coalition Framework, ofwel het ACF model ontwikkelt ten aanzien van de verklaring van beleidsveranderingen in beleidsprocessen (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993: p. 55).
- Hoogerwerf (1990: p. 285) werpt hier een geheel andere blik op en ziet beleidstheorie als *'the total of causal and other assumptions underlying a policy'*.
- Volgens Leeuw (2003: p. 5) heeft de beleidstheorie ook betrekking op een set van veronderstellingen: *'the social and behavioural assumptions that underlie policy (...)'*
- Akkers en Fenger (2005) formuleren de beleidstheorie als de theorie die alle expliciete en/of impliciete veronderstellingen omvat met betrekking tot de causale en finale relaties die aan beleid ten grondslag liggen (Akkers & Fenger, 2005: p. 54).
- Weiss (1998) werpt een ander blik op de beleidstheorie en maakt de volgende tweedeling: *"a program theory refers to the mechanisms that mediate between the delivery (and receipt) of the program and the emergence of the outcomes of interest"* (Weiss, 1998: p. 57).
- Hoogerwerf neemt dit begrip opnieuw onder de loep en formuleert het samen met Herweijer als volgt: *'Beleid omvat, aangezien het in onze optiek een streven is, zowel activiteiten als denkbeelden, dus zowel gedragingen als opvattingen'* (Hoogerwerf & Herweijer, 2008: 20).

3.2.2 De twee benaderingen en de afbakening

Indien de bovenstaande definities onder de loep worden genomen, dan is het opvallend dat bepaalde auteurs sterk verschillend kunnen zijn bij de formulering van het begrip beleidstheorie. Sommige auteurs zien het als een lineair proces en andere auteurs als een chaotisch proces. Deze twee benaderingen worden in de wetenschappelijke literatuur ook aangekaart. Het lineaire proces wordt gekoppeld aan de term rationele benadering. De rationele benadering heeft een sterk verband met de

geformuleerde doelen binnen het beleid, het centrale uitgangspunt is gelijk aan doelrealisatie. Deze benadering berust met name op kennis en informatie, ofwel de wereld is kenbaar. Op deze manier worden de voor- en nadelen van mogelijke gebeurtenissen en/of alternatieven tegen elkaar afgewogen (Bekkers, 2007: p. 301- 302). De beleidstheorie van Hoogerwerf en Herweijer (2003) is hier ook een voorbeeld van, waarbij veronderstellingen in het nationaal programma worden gedestilleerd. Dit vergroot het kennis- en informatiemechanisme van de onderzoeker om op deze manier alternatieven voor ogen te kunnen houden bij de realisering van de doelstellingen.

De tweede benadering betreft het chaotisch proces, dit proces heeft betrekking op de politieke benadering. Bij de politieke benadering ligt het accent op verschillende belangen en belanghebbende partijen. Draagvlak en steun kunnen gezien worden als de sleutelwoorden voor het succes van het betreffende beleid (Bekkers, 2007: p. 308). Bij de politieke benadering staat de aanpassing van beleid gelijk aan de situatie waarmee de beleidsuitvoerders worden geconfronteerd. Een voorbeeld van deze benadering binnen de beleidstheorie is die van Sabatier. Deze schrijver focust zich met name op de instabiele kant van het beleid wat sterk wordt gekoppeld aan de visie van de betrokkene actoren. In de wetenschappelijke literatuur wordt het AFC-model van Sabatier & Jenkins-Smith (1993: p. 55-56) gezien als de theorie die de beleidsveranderingen blootlegt. In het AFC-model wordt de beleidsverandering gezien als de expliciete afhankelijke variabele waarbij mechanismen van beleidsverandering onder de loep worden genomen. Op deze wijze kan het AFC-model als kader dienen om de veranderingen in het nationaal programma te analyseren. Echter zijn de doelstellingen van het nationaal programma Kwaliteitssprong Zuid niet in zijn geheel in de praktijk doorgewerkt. Daarom kan het AFC-model juist na het optreden van bewuste en/of onbewuste veranderingen toegepast worden. Mede om deze reden staat de rationele benadering van Hoogerwerf in dit onderzoek centraal vanwege de toepasselijkheid en de samenhang met de scenarioplanning die in het conceptueel model verder zal worden uitgewerkt.

3.2.3 Beleidstheorie van Hoogerwerf & Herweijer

In het boek *'Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap'* van Hoogerwerf & Herweijer (2008) wordt beleid geformuleerd als een streven bestaande uit een samenspel van activiteiten en denkbeelden, ofwel gedragingen en opvattingen (Hoogerwerf & Herweijer, 2008: p. 20). Zij zien mede hierdoor het geheel van veronderstellingen van een beleid als de beleidstheorie. Volgens de schrijvers omvat de veronderstellingen de feitelijke situatie in het beleidsveld, het verband tussen de oorzaken en gevolgen van een probleem en tussen doeleinden en middelen. Zo benadrukken zij dat beleid twee kanten kent: enerzijds een cluster van doelstellingen, middelen en tijdskeuzes en anderzijds, het antwoord op het betreffende probleem (Hoogerwerf & Herweijer 2008, p. 20 - 21). In het boek wordt benadrukt dat de veronderstellingen betrekking kunnen hebben op zowel het beleid zelf als op het beleidsproces, de beleidsorganisatie en het betreffende gedeelte van de samenleving waarbij het beleid tot uiting komt (Ibid.)

Hoogerwerf & Herweijer categoriseren de veronderstellingen op basis van de volgende twee noemers: (1) de normatieve veronderstellingen en (2) de empirische veronderstellingen. De normatieve kant van de beleidstheorie wordt gelinkt met de beoordeling van een situatie, ofwel de probleemperceptie, de waardering en de oorsprong van beleidsdoeleinden en de beoordeling van de aanvaardbaarheid van beleidsmiddelen en de bijbehorende effecten (Hoogerwerf & Herweijer 2008, p. 206). Dit wordt ook wel geformuleerd als de wijze waarop het in de praktijk behoort toe te gaan.

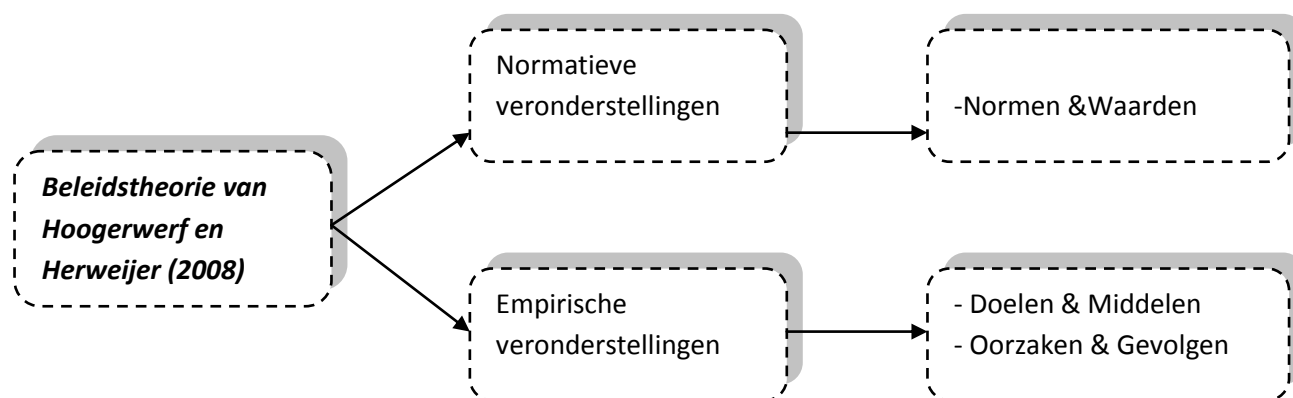
Om de normatieve veronderstellingen inzichtelijk te maken wordt de twee begrippen normen en waarden verder toegelicht. Om de begrippen normen en waarden duidelijk te maken geven de schrijvers aan dat normen gezien kunnen worden als gedragsregels. Een voorbeeld hiervan binnen de samenleving is dat elke burger beleefd tegenover elkaar behoort te zijn. Een voorbeeld van een waarde die hierbij genoemd kan worden is respect (Hoogerwerf & Herweijer 2008, p. 207).

Binnen de normatieve veronderstellingen introduceren Hoogerwerf en Herweijer (2003) een nieuwe term, de beleidsideologie. Hiermee duiden zij op het feit dat het moeilijk is om een probleemperceptie en/of doel te destilleren binnen de normatieve veronderstellingen. Mede hierdoor worden normatieve verbanden gezien als een normatief kader van de beleidstheorie (Ibid.).

De empirische deel van de veronderstellingen omvat de reële en/of feitelijke situatie. Deze situatie wordt in het boek geformuleerd als de gebeurtenissen en ontwikkelingen die zich in het veldproces voordoen (Hoogerwerf & Herweijer 2008, p. 208). Dit wordt ook aangegeven als de manier om erachter te komen hoe in de praktijk feitelijk aan toegaat. De empirische veronderstellingen houden twee soorten veronderstellingen in: (1) de causale veronderstellingen en (2) de finale veronderstellingen, die hieronder verder worden toegelicht:

(1) *Causale* veronderstellingen: deze veronderstellingen hebben betrekking op de oorzaken en gevolgen van een problematisch gewaardeerde toestand en/of situatie.

(2) *Finale* veronderstellingen: deze veronderstellingen omvatten een bepaalde perceptie over de vraag in hoeverre de geformuleerde middelen zullen bijdragen aan het behalen van de vooraf opgestelde doelstellingen (Ibid.).



Figuur 2: Beleidstheorie van Hoogerwerf & Herweijer (2003)

Hoogerwerf & Herweijer (2008) benadrukken tevens dat deze twee typen veronderstellingen ook een verband met elkaar hebben. Zo kunnen bepaalde oorzaken die zich in de praktijk voordoen en/of hebben voorgedaan belangrijke aangrijpingspunten bieden om doelstellingen te formuleren en daarop middelen af te stemmen. Samengevat kan het bovenstaande schema betreffende de beleidstheorie van Hoogerwerf & Herweijer (2008) als een samenvatting worden gezien. Deze drie typen veronderstellingen worden in dit onderzoek meegenomen. De veronderstellingen worden in het in de analyse afgestemd op het nationaal programma Kwaliteitssprong Zuid.

3.2.4 De beoordeling van de causale en finale veronderstellingen

Hoogerwerf en Herweijer (2008) geven aan dat de beoordeling van de houdbaarheid van de causale en finale veronderstellingen betreffende het onderzochte beleid, inzichten kunnen bieden in de mogelijke succes- en faalelementen. Dit kan belang zijn voor zowel voor als na de beleidsuitvoering. De causale en finale relaties worden samengebracht onder de noemer 'empirische veronderstellingen'. Deze veronderstellingen worden onderzocht op basis van drie empirisch-wetenschappelijke criteria, namelijk de wetenschapstheoretische, de implementaire en de strategische criteria (Hoogerwerf & Herweijer, 2008: p. 210).

De wetenschapstheoretische criteria omvat begripsafbakening, informatieniveau, consistentie en het empirisch gehalte. De term begripsprecisie wordt in het boek als volgt samengevat: *'Begripsprecisie houdt in dat de uitspraken die in een beleidstheorie worden gedaan duidelijk zijn en misverstanden uitsluiten'*. Het informatieniveau wordt gerelateerd aan de veronderstellingen van de beleidstheorie die mogelijk meer opties uitsluiten. De consistentie gaat in op het feit of de veronderstellingen tegenstrijdigheden met elkaar vertonen en het empirische gehalte is gerelateerd aan de mate waarin de beleidstheorie door onderzoeksresultaten uit (wetenschappelijk) onderzoek worden bevestigd. (Hoogerwerf & Herweijer, 2008: p. 211).

De implementaire en strategische criteria worden geanalyseerd aan de hand van twee vragen per criteria. De implementaire criteria is gerelateerd aan de vragen: (1) Is het mogelijk om uit de beleidstheorie richtlijnen te destilleren die tijdens de uitvoering toegepast kunnen worden? En (2) Wordt er een onderscheid aangebracht betreffende de oorzaken en gevolgen die wel/niet kunnen worden gemanipuleerd? (Ibid.)

De strategische criteria omvat de volgende twee vragen: (1) Wordt er wel rekening gehouden met de maatschappelijke en feitelijke randvoorwaarden die voor de toepassing van de beleidsmaatregelen voldaan zijn? En (2) Houdt de beleidstheorie rekening met de tijd die nodig is bij de doorwerking van beleidsmaatregelen in de praktijk?.

Zowel Hoogerwerf en Herweijer (2008) als Leeuw (2003) zijn het eens met het feit dat het mogelijk is de kwaliteit van een beleidstheorie te bepalen dat middels deze weg de kwaliteit van de beleidsvoering in positieve zin kan beïnvloeden (Hoogerwerf & Herweijer, 2008: p. 212).

3.2.5 De pro en contra's van de beleidstheorie

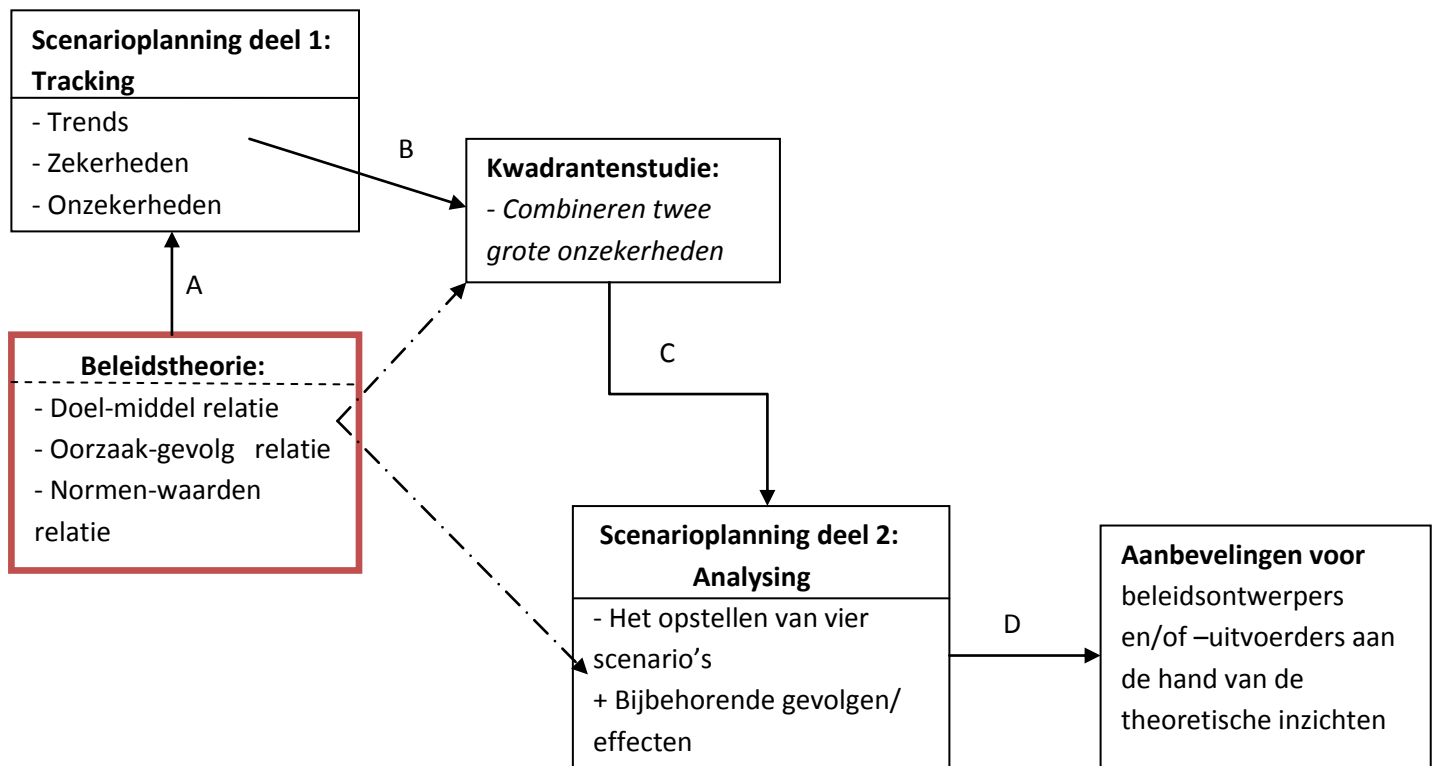
Bij het toepassen van de beleidstheorie binnen dit onderzoek is het ook van belang om 'bewust' te kunnen omgaan met de mogelijke positieve en negatieve uitingvormen van de theorie. Om dit bewustzijn binnen het onderzoek te vergroten, wordt er kort ingegaan op de wijze waarop de beleidstheorie toepasselijk is binnen dit onderzoek. Daarnaast wordt er ook gekeken naar de mogelijke negatieve effecten waar men rekening dient te houden. Een belangrijk voordeel van de beleidstheorie binnen dit onderzoek is het evaluerende karakter. Op deze wijze kan het nationaal programma Kwaliteitssprong Zuid geëvalueerd worden aan de hand van het destilleren van veronderstellingen. Zo wordt het nationaal programma inzichtelijker gemaakt met een duidelijke driedeling, bestaande uit doel-middel, oorzaak-gevolg en norm-waarde relatie. Op deze manier kunnen ook verbanden worden ontdekt die zich mogelijk tussen deze drie relaties bevinden. De beleidstheorie neemt op dit punt ook een belangrijk effect met zich mee. Onderzoekers kunnen op basis van deze onderzoeksresultaten aangeven op welke punten er behoefte is aan verbetering (Hoogerwerf & Herweijer, 2008: p. 213).

Beleidsmakers kunnen aan de hand van de resultaten die voortvloeien uit de beleidstheorie aangrijpingspunten bieden om het nationaal programma mogelijk te kunnen veranderen, alvorens de gehele doorwerking in de praktijk.

Echter kent de beleidstheorie ook nadelen. Het gebruik van de onderzoeksresultaten is namelijk afhankelijk van de politieke context waarin het nationaal programma zich op dit moment bevindt. Bovendien speelt ook de politieke wil van beleidsmakers een belangrijke rol bij het wel of niet gebruiken van de onderzoeksresultaten om het beleid te herzien. Daarom is het van belang om onderzoeksresultaten zodanig te formuleren, zodat de positie van de beleidsmakers niet onderuit worden gehaald.

3.3 Het conceptueel model

In dit onderdeel worden de hiervoor beschreven theorieën betreffende de scenarioplanning van Lindgren en Bandhold (2009) en de beleidstheorie van Hoogerwerf en Herweijer (2008) bijeen gebracht. Met het onderstaande model wordt de wijze waarop de theorieën in de analyse worden toegepast, inzichtelijker gemaakt. Op deze wijze wordt de keuze voor de combinatie van de twee theorieën ook duidelijker. De beleidstheorie biedt immers belangrijke inzichten om uiteindelijk de scenario's vorm te geven. De drie relaties betreffende doel-middel, oorzaak-gevolg en normen-waarden, fungeren als 'handvatten' om zowel de kwadrantenstudie als de scenariostudie vorm te geven. De drie relaties destilleren namelijk de geschreven veronderstellingen (doel-middel relatie) en de ongeschreven veronderstellingen (norm-waarde relatie) die cruciaal zijn om het nationaal programma 'begrijpelijker' te maken. Hoe meer duidelijkheid er heerst over het nationaal programma, hoe beter de scenario's vorm gegeven kunnen worden. De verdere toelichting over dit model wordt hieronder aan de hand van de pijlen beschreven.



Figuur 3: Het conceptueel model

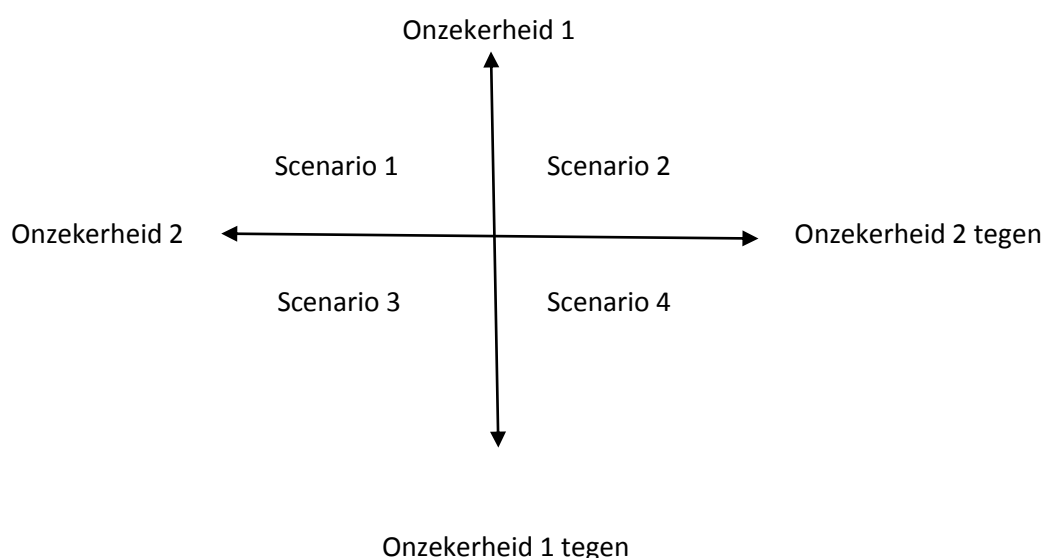


In dit model vervult de beleidstheorie een belangrijke rol bij de voorbereiding en de opstelling van de scenariostudie. Zoals eerder vermeld, maakt de beleidstheorie het nationaal programma 'begrijpelijker' door inzichten te bieden in drie vormen relaties: doel-middel, oorzaak-gevolg, en normen-waarden relatie. De eerste relatie betreft de doel-middel relatie, deze wordt in het nationaal programma expliciet gemaakt aan de hand van de missie en visie en in het hoofdstuk met betrekking tot de middelen die ingezet dienen te worden om deze missie en visie te bewerkstelligen (NPKZ, 200: p. 18-19). Bij de overige twee relaties met betrekking tot oorzaken, gevolgen, normen en waarden is het minder expliciet. De destillatie van deze relaties kunnen mede hierdoor belangrijke inzichten bieden om zekerheden, onzekerheden en de bijbehorende trends weer te geven. De nadere analyse van het nationaal programma aan de hand van de drie relaties biedt dus toegang tot het maken van een 'bewuste stap' om het eerste onderdeel van de scenarioplanning, tracking, te analyseren. Tracking wordt door Lindgren en Bandhold (2009) immers samengevat als de analyse van veranderingen, trends, zekerheden en onzekerheden.

Pijl B

Om de scenario's een nadere invulling te kunnen geven wordt allereerst de kwadrantenstudie uitgevoerd. De kwadrantenstudie wordt getypeerd als de zoektocht naar de twee grote onzekerheden binnen het onderzoek die leidend zijn bij de invulling van de scenario's. Deze onzekerheden worden bij de eerste deel van de scenarioplanning geanalyseerd. Echter is dit niet heel concreet, in het onderdeel 'tracking' wordt er namelijk een verscheidenheid aan onzekerheden geanalyseerd.

De kwadrantenstudie is hierbij een stap verder die bepalend is voor de keuze van de twee grote onzekerheden die zowel op de x-as als op de y-as komen. Deze twee typen onzekerheden maken de analyse concreter en op deze wijze krijgt de analyse een specifiek karakter waarbij de twee onzekerheden van het onderzoek de hoofdrol vervullen binnen de scenariostudie. De kwadrantenstudie kan hierbij met het onderstaande schema kort samengevat worden:



Figuur 4: Kwadrantenstudie



Ook wordt er binnen het conceptueel model een link gelegd met de beleidstheorie en de kwadrantenstudie, deze wordt aangegeven met het gestreepte pijltje. De beleidstheorie van Hoogerwerf en Herweijer (2083) zijn namelijk ook van belang bij de zoektocht naar de twee onzekerheden. De beleidstheorie is namelijk een cruciaal theoretisch 'handvat' om in het nationaal programma zekerheden en onzekerheden te destilleren. Daarom wordt bij de opstelling van de onzekerheden ook weer teruggekeken naar de geanalyseerde relaties met daarin mogelijke onzekerheden. Mede hierdoor is de theoretische samensmelting van de beleidstheorie en tracking van belang om de kwadrantenstudie uit te voeren.



Na de bepaling van de kwadranten, zoals aangegeven met pijl B, gaat de theoretische toepassing van het onderzoek verder met het tweede deel van de scenarioplanning. Dit onderdeel omvat de invulling van de scenario's met de bijbehorende gevolgen en effecten. De invulling van scenario's zijn afhankelijk van de typen onzekerheden die op de x- en y-as komen. Op basis van deze twee typen onzekerheden worden de scenario's vorm gegeven. Vervolgens worden deze scenario's specifiek geanalyseerd. De analyse zal namelijk eindigen met de verdere belichting van de vier scenario's die gezien kunnen worden als een van de eindproducten van dit onderzoek.



Ook speelt de beleidstheorie een belangrijke rol bij de invulling van de scenario's. Met de dosis informatie wat uit de drie relaties voortvloeit, kunnen de scenario's concreter ingevuld worden. Ook kan de beleidstheorie de mogelijke gevolgen en effecten van de scenario's bewuster onder de loep nemen met bijvoorbeeld de historische context van het nationaal programma die eerdere overeenkomstige doelstellingen in de historie beschrijft en mogelijk deel uitmaakt van de oorzaak-gevolg relatie. Aan de hand van dit soort informatie die gecategoriseerd worden in drie vormen relaties kunnen de scenario's beter afgestemd worden op het nationaal programma. Daarom wordt er in het conceptueel model ook een link gelegd met de beleidstheorie en het tweede deel van scenarioplanning.



Tot slot eindigt dit onderzoek met aandachtspunten die voortvloeien uit de scenariostudio. Deze punten zijn gericht op onder andere de beleidsontwerpers en beleidsuitvoerders. De aandachtspunten reflecteren naar de toepasselijkheid van de methodiek binnen dit onderzoek. Ook wordt er gerefereerd naar aspecten waar lezers rekening mee dienen te houden. De aandachtspunten betreffen zowel een reflectie op de toepasselijkheid van de methodiek als het nationaal programma. Verschillende aandachtspunten worden belicht die mogelijk van belang zijn voor vervol- en/of andere onderzoeken betreffende dit onderzoeksonderwerp en –methodiek.

Hoofdstuk 4: Methodologie

In dit hoofdstuk wordt de methodologische verantwoording van het onderzoek weergegeven. Allereerst wordt de onderzoeksstrategie nader beschreven. Vervolgens wordt de gekozen onderzoeksmethode- en technieken geanalyseerd. De verantwoording betreffende de scenariomethodiek krijgt hierbij extra aandacht. Tot slot eindigt het hoofdstuk met de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

4.1 Onderzoeksstrategie

Binnen dit onderzoek wordt de casestudy als onderzoeksstrategie toegepast. Deze onderzoeksstrategie richt zich met name op de natuurlijke situatie, ofwel het veld. De reden voor deze keuze is mede door het actuele karakter die het nationaal programma Kwaliteitssprong Zuid heeft. Ook spelen de eerste beginselen van de doelstellingen, betreffende de verbetering van de woonmilieus, zich in de praktijk af. Een ander reden voor de keuze van deze strategie is het unieke karakter van het nationaal programma. Dit programma is namelijk vormgegeven middels de kenmerken van Rotterdam Zuid en kan geïnterpreteerd worden als één case die binnen dit onderzoeksrapport specifieke aandacht zal krijgen. Ook speelt de praktijkgerichte waarde van de casestudy een belangrijke rol. Hiermee wordt geduid op het feit dat onderzoekers middels deze strategie een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van een concreet maatschappelijk vraagstuk (Van Thiel, 2007: p. 97). In dit verband gaat het om de maatschappelijke vraag met betrekking tot de ongunstige woonmilieus die zich op dit moment in Rotterdam Zuid voordoen. De toepassing van de casestudy binnen dit onderzoek kan mogelijk een belangrijke bijdrage leveren voor beleidsontwerpers en -uitvoerders bij het doorwerken van de doelstellingen in de praktijk. Tevens is dit punt ook terug te vinden in de probleemstelling.

4.2 Onderzoeksmethode en –technieken

In dit onderzoek worden drie verschillende methoden gehanteerd, namelijk observatie, inhoudanalyse en de meta-analyse. Een kanttekening hierbij is dat er meerdere methoden worden toegepast, zoals triangulatie, ten aanzien van de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek (Van Thiel, 2007: p. 59). In paragraaf 4.4 zal dit verder worden geanalyseerd.

Ten eerste zal de onderzoeksmethode observatie worden toegepast. Observatie wordt hierbij geïnterpreteerd als de methode waarbij de onderzoeker zijn eigen waarnemingen meeneemt bij de formulering van onderzoeksresultaten. Dit wordt bewerkstelligd middels de observatie en interpretatie van bepaalde situaties, handelingen en actoren (Van Thiel, 2007: p. 79). Binnen dit onderzoek wordt hiermee zowel de open als participatieve observatie als onderzoekstechniek toegepast (Van Thiel, 2007: p. 68). De open observatie wordt vormgegeven door aanwezigheid en observatie in een aantal wijken, dat in het nationaal programma als ongunstig woonmilieu zijn geformuleerd, zoals Oud-Charlois en Tarwewijk (NPKZ, 2011: p. 4). Tijdens de observatie in de wijken zal er contact worden gelegd met bewoners over hun mening over het woonmilieu waarin zij zich bevinden. Daarnaast zal er binnen dit onderzoek ook participatieve observatie worden toegepast middels reflectiebijeenkomsten op de Veldacademie. Met het laatste wordt ook wel geduid op de *member check*, ofwel de onderzoeksresultaten betreffende de trends, zekerheden en onzekerheden worden tussentijds voorgelegd aan relevante actoren, ongeveer zes actoren met een architectuur en/of bouwkundig achtergrond (Van Thiel, 2007: p. 112). Hiermee worden de onderzoeksresultaten getoetst waarbij gelet

zal worden op de wijze van interpretatie en inhoudelijke consistentie van de trends, zekerheden en onzekerheden die in dit onderzoek aan de orde zullen komen. Hierbij worden onder andere de actuele onderwerpen met betrekking tot de verbetering van de woonmilieus onder de loep genomen, ofwel er ontstaat een interactie tussen de onderzoeker en relevante actoren, zoals architecten en bouwkundigen die veel kennis bezitten over de woonmilieus op Zuid. Dit kan ook wel gezien worden als een vorm van actie onderzoek. Tijdens de bijeenkomsten wordt er zowel geobserveerd als geparticipeerd met betrekking tot de verbetering van de woonmilieus op Zuid, zoals opgenomen in het nationaal programma.

Ten tweede zal de inhoudsanalyse en de meta-analyse in dit onderzoek worden gehanteerd. Inhoudsanalyse wordt hierbij geïnterpreteerd als de bestudering van de inhoud van bestaand materiaal (Van Thiel, 2007: p. 68). Binnen dit onderzoek wordt het onderdeel verbetering van de woonmilieus in het nationaal programma nader geanalyseerd. Om een goed beeld te krijgen van het nationaal programma worden de andere onderdelen van het programma ook bestudeerd, echter wordt de nadruk gelegd op de verbetering van woonmilieus op Zuid. Deze valt onder de pijler fysieke kwaliteitsverbetering. Ook zullen andere bronnen worden gebruikt om een antwoord te kunnen formuleren op de hoofdvraag, hiermee wordt geduïd op wetenschappelijk literatuur, beleiddocumenten en nieuwsberichten die een verband (kunnen) tonen met het nationaal programma. Deze wijze van onderzoek middels het bijeenbrengen van eerder onderzoeken wordt in het boek *'Bestuurskundig Onderzoek'* ook wel samengevat als de meta-analyse (Van Thiel, 2007: p. 127). De meta-analyse fungeert binnen dit onderzoek als de onderzoeksmethode om eerdere onderzoeksresultaten mee te nemen ten aanzien van het formuleren van nieuwe conclusies (Ibid.) Overigens zal er voor de ordening van de gegevens de scenariomethodiek worden toegepast.

Scenariomethodiek

Het verzamelen en analyseren van de gegevens wordt binnen dit onderzoek middels de scenariostudie gedaan. Binnen het openbaar bestuur wordt er vaak gebruik gemaakt van de scenariotechniek (Lindgren & Bandhold, 2003: p. 37). Zoals eerder aangegeven wordt er bij de opstelling van de scenario's het TAIDA-model van scenarioplanning toegepast. In de praktijk wordt dit veelal toegepast voor het verkrijgen van inzichten die zich op lange termijn voordoen. Dit sluit mede hierdoor goed aan bij dit onderzoek waarin het nationaal programma Kwaliteitsprong Zuid voor een periode van 20 jaar wordt geanalyseerd. Zo worden er verschillende zekerheden, onzekerheden en trends geanalyseerd die mogelijk in relatie staan met de doelstellingen van het nationaal programma. Deze aspecten kunnen zowel een positief als negatief effect hebben op de realisering van de doelstellingen in de praktijk. Daarom wordt de scenarioplanning gehanteerd om bewuster om te kunnen gaan met de effecten die de zekerheden, onzekerheden en de trends met zich kunnen meebrengen. Het eindproduct van deze methodiek is gebaseerd op twee grote onzekerheden met de bijbehorende effecten die in vier verschillende scenariostudies uitmonden.

Het TAIDA-model omvat Tracking, Analysing, Imaging, Deciding en Acting. Dit onderzoeksrapport neemt alleen de eerste twee stappen, Tracking en Analysing, onder de loep. Deze beperking wordt aangebracht in verband met de vraagstelling die gespecificeerd is tot het onderscheiden van mogelijke scenario's

betreffende de verbetering van de woonmilieus in Rotterdam Zuid.

De overige drie stappen, Imaging, Deciding en Acting gaan verder met de visualisatie van de scenario's, dit is een keuze voor een scenario en de wijze waarop hier naar gehandeld dient te kunnen worden (Lindgren & Bandhold, 2009: p. 82). Binnen dit onderzoek wordt de nadruk gelegd op de mogelijke scenario's, de keuzes worden achterwege gelaten. De mogelijke scenario's die inzichten bieden kunnen overigens wel als handvatten fungeren voor het maken van keuzes, indien bijvoorbeeld de onzekerheden zich op het veld voordoen.

Bij Tracking wordt er gekeken naar de trends, zekerheden en onzekerheden. Deze worden verzameld middels een studie naar wetenschappelijk literatuur, beleidsdocumenten, nieuwsberichten en reflectiebijeenkomsten. Op deze manier worden de trends, zekerheden onzekerheden verzameld en geanalyseerd. Vervolgens wordt er in het volgende onderdeel, Analysing, de mogelijke scenario's gevormd op basis van twee grote onzekerheden die tegen elkaar afgezet worden. Deze twee onzekerheden worden gefilterd uit het onderdeel Tracking waarbij verschillende data wordt geanalyseerd. Op basis van de twee onzekerheden worden de scenario's ingevuld. Deze worden vervolgens uitgewerkt met de mogelijke effecten die de scenario's met zich kunnen meebrengen.

Hitt e.a. (2003: p. 77) benadrukt namelijk dat organisaties in een dynamische omgeving juist moeten inspelen op *'the memory of the future'* om op deze wijze adequaat te handelen en om te kunnen gaan met verandering ten aanzien van het bevorderen van (duurzaam) concurrentievoordeel. De geconstrueerde scenario's kunnen inzichten bieden in de veranderingen die zich mogelijk in de toekomst kunnen voordoen. Hiermee kunnen organisaties zich voorbereiden op gebeurtenissen, onzekerheden die op termijn in de praktijk kunnen doorwerken. Dit stelt de besluitvormers van het nationaal programma in staat om adequaat te reageren, kwalitatief beter te beslissen en/of de aanpassing van strategieën. De scenarioplanning maakt het voor organisaties makkelijker om mogelijke veranderingen in de toekomst beter te beheersen en om te kunnen gaan met de onzekerheden die zich op het veld kunnen voordoen. Echter hoeft dit niet te betekenen dat de onzekerheden die in de scenario's aan de orde komen, zich ook daadwerkelijk kunnen voordoen. Scenarioplanning kan meer gezien worden als het creëren van bewustzijn bij de organisatie om op (lange) termijn bewust om te kunnen gaan met veranderingen, bedreigingen en/of onzekerheden. Hiermee kan het leervermogen van de organisatie verbeterd worden waarmee onder andere rekening wordt gehouden met risico's en/of onzekerheden.

4.3 Betrouwbaarheid en validiteit

Om de betrouwbaarheid binnen dit onderzoek te waarborgen zullen er verschillende acties worden ondernomen. Zo wordt er triangulatie toegepast, deze wordt door van Thiel (2007) als volgt geformuleerd: *'Triangulatie is een beproefde manier om aantasting van de betrouwbaarheid en validiteit van onderzoek tegen te gaan'* (Van Thiel, 2007: p. 59). De triangulatie wordt binnen dit onderzoek vormgegeven aan de hand van informatiebronnen. Bij de beantwoording van de hoofdvraag wordt er niet specifiek gekeken naar één soort informatiebron. In tegenstelling hiervan worden er meerdere bronnen en/of stapels geformuleerd. Zo zal er binnen dit onderzoek verschillende stapels/bronnen worden gehanteerd, te weten: (1) wetenschappelijke literatuur, (2) beleidsdocumenten, (3) nieuwsberichten en (4) notulen van de reflectiebijeenkomsten. Met het laatste wordt, zoals eerder

aangegeven, geduid op de member check die zal plaatsvinden tijdens de reflectiebijeenkomsten. Bovendien worden er meerdere onderzoeksmethoden binnen dit onderzoek toegepast wat ook valt onder noemer van de triangulatie, zoals observatie en inhoudsanalyse. Deze wijze van onderzoek komt de betrouwbaarheid en validiteit ten goede (Ibid.)

Bij het formuleren van een antwoord op de hoofdvraag ten aanzien van de veronderstellingen en de voorbereidingen voor de scenariostudie, zoals de opstelling van (on-)zekerheden en trends, is het van belang om verschillende informatiebronnen te toetsen op hun volledigheid en consistentie. De bovenstaande beschreven methoden kunnen hierbij een cruciaal rol spelen om de validiteit van het onderzoek te waarborgen. Na de toetsing van de gegevens op bestaand materiaal kan de member check een extra nadruk leggen op de interne validiteit van het onderzoek. Op deze wijze worden de onderzoeksresultaten die verkregen zijn uit bestaande bronnen middels observatie, inhouds- en meta-analyse 'extra' nagecheckt door actoren die kennis bezitten over de casus. Dit komt de validiteit ten goede.

Overigens is de externe validiteit van het onderzoek gering. Het nationaal programma Kwaliteitssprong Zuid is namelijk opgesteld aan de hand van de unieke eigenschappen van de regio. Dit kan niet in vergelijking worden gebracht met andere (deel)gemeenten en/of regio's. Zoals in het nationaal programma aangegeven, speelt de DNA van Rotterdam Zuid een belangrijke rol bij de opstelling van de pijlers en doelstellingen. Mede hierdoor is er nauwelijks sprake van generaliseerbaarheid. Het onderzoek kan slechts een rol spelen, indien er wordt gekeken naar andere projecten met overeenkomstige doelstellingen. Zo kunnen er verschillende programma's in Nederland met elkaar vergeleken worden en kan er bijvoorbeeld een analyse plaatsvinden met betrekking tot de mate van succes ten aanzien van het bewerkstelligen van een gunstig woonmilieu.

Hoofdstuk 5: De veronderstellingen

In dit hoofdstuk worden de veronderstellingen in het nationaal programma Kwaliteitssprong Zuid met betrekking tot de verbetering van de woonmilieus nader geanalyseerd. Hierbij staat de beleidsanalyse van Hoogerwerf en Herweijer (2008) centraal dat uitmond in drie subparagrafen: (1) doel-middel relatie, (2) oorzaak-gevolg relatie en (3) norm-waarde relatie. Deze drie relaties en/of veronderstellingen worden tot slot weergegeven in een schema die een overzicht geeft over het geheel van veronderstellingen die in het nationaal programma opgenomen zijn.

5.1 De finale veronderstellingen

In dit onderdeel van het Hoofdstuk worden de doelstellingen van het nationaal programma verder toegelicht. Na de analyse van de doelstellingen worden de bijbehorende middelen geanalyseerd.

5.1.1 De doeleinden in het nationaal programma

De verbetering van de woonmilieus kan gezien worden als de 'hoofddoelstelling' waarbij de ambitie en de opgave als fors wordt betiteld: *'we verbeteren of vervangen 1/3 deel van de woningvoorraad op Zuid in ongeveer 20 jaar en de bijbehorende buitenruimte'* (NPKA, 2011: p. 16). Deze hoofddoelstelling wordt vervolgens in het nationaal programma gecategoriseerd in een tweetal sporen. Ten eerste de vervanging en verbetering van het particulier bezit. Onder particuliere woningvoorraad vallen ook de woningen die onder bijzondere eigendomsvoorwaarden door de corporaties worden verkocht (NNPKZ, 2011: p. 17). In het nationaal programma wordt tevens verondersteld dat ongeveer 23.000 van de 35.000 kwetsbare woningen in particulier eigendom zijn. Zo is het van belang om particulier bezit met weinig toekomstwaarde aan te pakken. Het volgende wordt hierover beschreven: *'Sloop/ nieuwbouw of zeer grondige renovatie op grote schaal is nodig. In de particuliere voorraad gaat het dan al snel over 8.000 woningen'* (Ibid.). Daarnaast wordt de focus gelegd op de aanpak van kansrijke particuliere woningvoorraad met voldoende toekomstwaarde, de perceptie hierbij is dat de particuliere eigenaren zelf hun woning verbeteren ten aanzien van de verhoging van de toekomstwaarde van hun woning (NNPKZ, 2011: p. 18). In het nationaal programma wordt vermeld dat de verbeteropgave in het particulier bezit groot is, het gaat namelijk om ca. 15.000 woningen. In het nationaal programma wordt verondersteld dat de woningvoorraad met name gekenmerkt wordt door kleine woningen waardoor gezinnen genooddaakt zijn om uit te stromen binnen deze wijken. Daarom beoogt het programma onder andere focus te leggen op de samenvoeging van woningen, waar bestaande woningen zich ook voor lenen (NNPKZ, 2011: p. 18).

Ten tweede wordt de verbetering, vervanging, toevoeging en beheer van het sociaal bezit als de tweede spoor geformuleerd. Hierbij gaat het om 12.000 van de 35.000 kwetsbare woningen die in corporatiebezit zijn. Allereerst wordt geconstateerd dat binnen de wijken aandacht moet worden geschonken aan fysiek en sociaal beheer. Hierbij gaat de aandacht met name uit naar het belemmeren van de verkoop van huurwoningen met onvoldoende toekomstwaarde. Onvoldoende toekomstwaarde wordt als volgt aangeduid in het nationaal programma: *'Onvoldoende toekomstwaarde houdt voor ons in dat woningen binnen 15 jaar een herstructureringsopgave kennen, of dat er sprake is van achterstallig onderhoud of slechte energetische prestaties'* (NPKZ, 2011: p. 19). Het programma beoogt een sociale stijging op Zuid. De onttrekking van Europese en nationale regelgeving, zoals (tijdelijk) onttrekken van

woonruimteverdelingssysteem en Europese regelgeving op het gebied van staatsteun die verplicht wordt minimaal 90 procent van de vrijkomende woningen te verstrekken aan inkomens tot € 33.00. Deze wetten worden gezien als een bedreiging voor Zuid waardoor ‘kansrijke’ burgers zich niet snel zullen vestigen in Rotterdam Zuid. Kansrijke burgers worden in het programma aangegeven als burgers die onder andere in de techniek en zorg werken. Deze burgers blijven zich ontplooiën in opleiding en werk en vragen hierdoor naar andere woonmilieus dan de huidige leefomgeving (NPKZ, 2011: p. 16). In het nationaal programma wordt de verkooppositie van de corporaties als volgt weergegeven: *‘Corporaties trekken bij de verkoop van huurwoningen een inkomensgroep aan met een gemiddeld inkomen boven de huurtoeslaggrens’* (NPKZ, 2011: p. 19). Ook wordt verondersteld dat delen van corporatiebezit onderhevig zijn aan de verbetering, vervanging en toevoeging ten aanzien van de verbetering van de woonmilieus in Rotterdam Zuid. In het wijkgerichte uitvoeringsprogramma wordt deze veronderstelling per wijk geformuleerd. De eerste aanzet voor de wijken Afrikaanderwijk, Feijeneoord, Bloemhof en Hillesluis zijn in het nationaal programma voor een periode van 10 jaar geformuleerd. Hierbij wordt met name de rol van de corporaties Woonstad Rotterdam en Vestia benadrukt bij de opstelling van businesscases en het daaruit vloeiende herstructurerings-, vervangings- en toevoegingsproces van de kwetsbare woningen (NPKZ, 2011: p. 20-21).

Al met al kan geconcludeerd worden dat de hoofddoelstelling ‘verbetering van de woonmilieus in Rotterdam Zuid’ in het nationaal programma met de volgende subdoelstellingen wordt weergegeven:

- de vervanging en verbetering van particulier bezit.
- de verbetering, vervanging, toevoeging en beheer van sociaal bezit.
- inclusief: de bijbehorende buitenruimte.
- meer differentiatie in de woningvoorraad.
- de beperking van de instroom van ‘kansarmen’ met een laag inkomen.
- de vergroting van de instroom van ‘kansrijken’ met een hoog inkomen.

5.1.2 De middelen in het nationaal programma

De inzet van de middelen worden in het nationaal programma onderscheiden onder de noemer van de inzet gemeente Rotterdam, Inzet partners (met name woningbouwcorporaties) en de inzet Rijk. Deze driedeling wordt ook in dit rapport gehanteerd met betrekking tot de verbetering van de woonmilieus.*

● *De inzet van de gemeente Rotterdam*

1. De instemming van de aanpak van de 35.000 woningen met de bijbehorende buitenruimte in Rotterdam Zuid. Hierbij wordt verwacht dat de gemeente Rotterdam medewerking verleent aan de businesscases, bestaande instrumentarium inschakelt en een nieuw instrumentarium ontwikkelt ten aanzien van de verbetering en/of vervanging van particuliere woningen (NPKZ, 2011: p. 18).
2. Bindende afspraken maken met de regiogemeenten m.b.t. het bouwprogramma, sociale voorraad en woningtoewijzing/huurbeleid om onder andere de instroom van kansrijke bewoners te vergroten.

* In de notitie ‘Uitwerking van de pijlers’ kunt u ook de inzet van de middelen specifiek voor de twee sporen treffen waarbij ook een aantal wijkgerichte maatregelen worden geformuleerd.

3. Strenger handhaving en toezicht op panden (illegale bewoning, leegstaand en overlast).
4. Een investering in een aantrekkelijke buitenruimte.
5. Inzet op schoon, heel en veilig.*
6. Aanpassing huisvestingsverordening voor bonafide verhuurders (Ibid.).

● *De inzet van de partners (met name woningbouwcorporaties)*

1. De ondertekening van de aanpak van de 35.000 woningen, inclusief de bijbehorende buitenruimte. Het is de taak aan de woningbouwcorporaties om de businesscases uit te breiden met hun bezit voor verbetering en herstructurering, en voeren deze ontwikkeling van de markt en de wijk volgend uit.
2. De corporaties dienen een terughoudend verkoopbeleid te voeren waarbij woningen met onvoldoende toekomstwaarde niet worden verkocht. Hierbij wordt verondersteld dat deze verkoopbeleid niet marktstorend mag werken (NPKZ, 2011: p. 18).
3. Het creëren van commitment bij de particuliere woningvoorraad door middel van de activering van VvE's, inzet expertise, actieve participatie in de wijken en aanspreekbaarheid bij initiatieven.
4. Een sturing op gerichte woningtoewijzing en zo nodig aanpassing van regionaal woonruimteverdelingssysteem, inschakeling van een dagelijks beheer en focus op de aanmoediging van netwerken in de wijken (Ibid.).

● *De inzet van het Rijk*

1. Het ministerie van BZK verleent ondersteuning bij het ontwerpen en uitvoeren van bindende afspraken betreffende regionale woningbouw (NPKZ, 2011: p. 18).
2. Het ministerie van BZK ondertekent de opgestelde aanpak met betrekking tot de verbetering van de woonmilieu en participeert in de uitwerking daarvan. Dit gaat wel gepaard met een aantal voorwaarden waarbij Rotterdam en partners een visie op Zuid, businesscases, regionale woonvisie en een financieringsplan dienen te ontwerpen.**
3. Het ministerie van BZK past zo nodig de regelgeving ter ondersteuning van de toewijzing van de doelgroep (€33.614), de Rotterdamwet en de lokale afstemming. Ofwel, regelgeving die de regionale woonruimteverdeling omvat (NPKZ, 2011: p. 19).
4. Het ministerie van BZK werkt samen met Rotterdam aan een aanpak betreffende de kwalitatieve achterstanden bij particuliere eigenaren (Ibid.).

* *Schoon, heel en veilig is een campagne van Roteb in samenwerking met Gemeentewerken en Stadtoezicht die burgers betreft om gezamenlijk verantwoording te nemen voor de vergroting van de leefbaarheid in Rotterdam (Directie Veiligheid, 2012)*

** *Bij deze maatregel staat de volgende relevantie die in acht moet worden genomen: 'De minister van BZK is bereid indien de regionaal werkende corporaties een beroep doen op het Rijk bij een impasse bij investeringscapaciteit en besluitvorming over steun, gebruik te maken van het tot zijn ter beschikking staande instrumentarium. Bij de herijking van het Gemeentefonds is speciale aandacht voor de kosten van de G4 in verband met het voornemen de vaste bedragen via maatstaven in het Gemeentefonds op te nemen. Bij die aanpassing wordt rekening gehouden met de grootstedelijke problematiek. Aan de hand van het resultaat wordt gezien of dit in voldoende mate tegemoet komt aan de problematiek van Rotterdam Zuid' (NPKZ, 2011: p. 19).*

In het nationaal programma worden de volgende drie noodzakelijke interventies als volgt samengevat:

- Een terughoudend bouwprogramma waarbij de focus wordt gelegd op de instroom van kansrijken en de onttrekking van de goedkope woningvoorraad (NPKZ, 2011: p. 17).
- Betere regionale verdeling van de sociale voorraad.
- Heldere afspraken over het regionaal huurbeleid en de woonruimteverdeling met een actieve sturing op woningtoewijzing (NPKZ, 2011: p. 18).

5.2 De causale veronderstellingen

In dit onderdeel worden allereerst de oorzaken voor het ongunstige woonmilieu in Rotterdam Zuid geanalyseerd. Vervolgens worden de gevolgen ervan nader onderzocht.

5.2.1 De oorzaken in het nationaal programma

In Rotterdam Zuid zijn er een veeltal problemen op het gebied van de woningvoorraad en de bijbehorende buitenruimte die in het nationaal programma als een bedreiging worden gezien betreffende de fysieke kwaliteit van de regio. Zo wordt verondersteld dat de regio een imperfecte fysieke kwaliteit kent en op dit gebied en niet op het G4-niveau berust (NPKZ, 2011: p.1). Dit heeft te maken met een aantal oorzaken:

Allereerst kent de regio een eenzijdige goedkope en kwetsbare woningvoorraad. In het rapport wordt verondersteld dat in de verschillende wijken in Rotterdam Zuid gezinnen in een te kleine en verouderde woningen wonen. Er zijn vele woningen die te maken hebben met een achterstallig onderhoud. Een kanttekening hierbij is dat dit met name het geval is in gebieden met weinig corporatiebezit. Er wordt vermeld dat vooral de particulieren nauwelijks in staat zijn en/of voorbereid zijn om te investeren in de herstructurering en onderhoud van hun woningen. Daarom wordt in het programma de overmaat aan particuliere verhuurders en verouderd particulier bezit ook als een oorzaak weergegeven (NPKZ, 2011: p. 4).

Daarnaast is er ook sprake van een lage en dalende WOZ-waarde. De waardecreatie in wijken wordt in het programma gezien als een belangrijke motor voor de ontwikkelingen in de wijken. Opvallend hierbij is dat de WOZ-waarde in Rotterdam Zuid op gelijk niveau is met de rest van Rotterdam. Echter zijn er aanzienlijk grote verschillen tussen de wijken op Zuid (Ibid.). Verondersteld wordt dat er een bovengemiddeld waardestijging zich voordoet op de randen van Zuid, zoals Zuidwijk en Noordereiland. Echter is dit niet ter sprake indien gekeken wordt naar de in het nationaal programma geselecteerde zeven wijken. Zo ligt de gemiddelde WOZ-waarde van woningen in deze wijken met € 107.000 circa €55.000 onder het Rotterdamse gemiddelde (NPKZ, 2011: p. 4). Door deze constatering die in het rapport van Deetman/Mans aan de orde is gekomen, wordt het volgende vermeld: *‘ Door de lage initiële WOZ-waarde blijft de absolute WOZ-waardestijging van woningen in het middengebied op Zuid (€ 68.000 in 10 jaar tijd) sterk achter bij het Rotterdamse gemiddelde (€105.000 euro in 10 jaar tijd)’* (Team Deetman/Mans, 2011: p. 9).

Tevens wordt verondersteld dat Rotterdam Zuid te maken heeft met de selectieve migratie die gelinkt wordt met twee historische contexten van Rotterdam Zuid. Ten eerste de periode 1960-1975 die in het teken staat van de grote werkloosheid en verpaupering waarbij het volgende wordt weergegeven: *‘ Wie elders een baan of een betere woning kan vinden vertrekt uit Zuid. Er komen nieuwe groepen uit Spanje,*

Turkije, Marokko, de Antillen en Suriname. Dit leidt tot spanningen en het versterkt de segregatie. Armoede en onveiligheid nemen toe, sociale cohesie en participatie nemen af. Zuid komt in een negatieve spiraal terecht' (NPKZ, 2011: p. 3). Ten tweede wordt de focus gelegd op de periode 1975-1990 waarbij het centrale uitgangspunt 'Stadsvernieuwing voor lage inkomens' wordt gehanteerd. Het credo 'bouwen voor de buurt' heeft namelijk op een 'ongewilde' wijze geleid tot de vestiging van kansarme nieuwkomers die aangetrokken werden door lage woonlasten. Deze doelgroep wordt gezien als een bedreiging die met lage inkomens gehuisvest zijn in kwetsbare woningen die de fysieke kwaliteit op Zuid in negatieve zin beïnvloedden. Met de selectieve migratie beoogt het programma ook meer nadruk te leggen op illegale bewoning en overbewoning, om ook op deze wijze de instroom te beperken (NPKZ, 2011: p. 17).

Ook wordt de (lage) druk op de woningmarkt als oorzaak weergegeven in het nationaal programma. Hierbij wordt vermeld dat dit voortvloeit uit de bovenstaande oorzaken die de woningmarkt als imperfect betitelen. Er wordt geïmpliceerd dat de woningmarkt zich zodanig moet inrichten zodat de capaciteit gecreëerd kan worden ten behoeve van de uitbreiding van woningen gericht op kansrijke bewoners, wat op dit moment niet in voldoende mate het geval is. Ook wordt de nadruk gelegd op de disbalans betreffende een overmaat van goedkope woningen in Rotterdam en de omliggende gemeenten die een sociale voorraad bezitten die kleiner is dan de omvang van de doelgroep. Op lange termijn wordt geacht dit probleem op te pakken (NPKZ, 2011: p. 6-7).

Samengevat worden de volgende oorzaken in het nationaal programma weergegeven:

- Een eenzijdige, goedkope en kwetsbare woningvoorraad.
- Een lage en dalende WOZ-waarde, met name in de geselecteerde focuswijken.
- De selectieve migratie.
- Een lage druk op de woningmarkt.

5.2.2 De gevolgen in het nationaal programma

In het nationaal programma wordt gefocust op het feit dat Rotterdam Zuid mede door de geanalyseerde oorzaken een ongunstig woonmilieu kent. Dit woonmilieu omvat woningen waarin gezinnen in een (te) kleine en/of kwetsbare woning wonen. Mede hierdoor wordt de WOZ-waarde in negatieve zin beïnvloedt. De kwaliteit van de woningen worden geconstateerd als onvoldoende en zijn hierdoor onderhevig aan een verbeterings- en herstructureringsproces. Het gevolg hiervan is de selectie van 35.000 woningen, bestaande uit ongeveer 12.000 corporatiewoningen en 23.000 particuliere woningen (NPKZ, 2011: p. 16). Hierbij wordt vermeld dat de bijbehorende buitenruimte ook een onderdeel van het verbeterings- en herstructureringsproces uitmaakt. Bovendien wordt aangegeven dat de sociale stijgers in Rotterdam Zuid mede door het ongunstige fysieke klimaat niet in Rotterdam Zuid willen en/of blijven wonen. Indien de sociale stijgers zich vestigen in Rotterdam Zuid, dan wordt verondersteld dat dit nauwelijks op lange termijn ter sprake is. Ofwel, wijken kennen een fysiek dynamisch klimaat waarbij buurtbewoners/sociale stijgers op korte termijn in- en uitstromen (NPKZ, 2011: p. 17). Er wordt verondersteld dat het met name de kansarmen zijn die niet snel uitstromen. Dit leidt tot een ongedifferentieerd woningvoorraad bestaande uit goedkope, kwetsbare woningen en bewoners met een laag inkomen onder de huurtoeslaggrens. Tevens wordt in het nationaal programma expliciet vermeld dat men rekening dient te houden met de overmaat aan particuliere verhuurders die zich in de

geselecteerde wijken bevinden. Om een gunstig woonmilieu op Zuid te kunnen creëren, wordt de nadruk gelegd op een terughoudend bouwprogramma die zich met name buigt over de vraag op welke wijze kansrijken naar Zuid kunnen worden aangetrokken. Hierbij speelt de rol van de corporaties een grote rol, deze wordt in het programma als volgt vermeld: *‘De corporaties dienen een terughoudend verkoopbeleid te voeren waarbij woningen met onvoldoende toekomstwaarde niet worden verkocht. Het verkoopbeleid mag niet marktstorend werken’* (NPKZ, 2011: p. 16). Het beoogde gevolg hiervan is de goedkope, eenzijdige en kwetsbare woningvoorraad zodanig onttrekken en herstructureren, zodat de kansrijken op Zuid zich willen vestigen. Mede hierdoor beoogt het programma ook een beter regionale verdeling van de sociale voorraad te bewerkstelligen. Voor het bevorderen van een gunstig woonklimaat veronderstelt het rapport om heldere afspraken te maken over het regionaal huurbeleid en de woonruimteverdeling betreffende de actieve sturing op de woningtoewijzing. Hiermee wordt de focus gelegd op het bieden van woningen die voldoet aan de vraag van de kansrijken zodat zij zich op Zuid, in de geselecteerde focuswijken, zich vestigen (NPKZ, 2011: p. 18). Hieraan kunnen twee effecten aan gekoppeld worden, namelijk een differentiatie in de woningvoorraad en een differentiatie in de bewoners. De wijken zullen dan voorzien zijn met dure huur- en/of koopwoningen bewoond door kansrijken die de wijken in positieve zin zullen beïnvloeden op het gebied van woning- en bewonersdifferentiatie. Indien er wordt gekeken naar de toegevoegde waarde van burgers, dan speelt in het bijzonder de inzet van de campagne schoon, heel en veilig een belangrijke rol (Ibid.). Deze campagne betreft burgers om in samenwerking met onder andere de Roteb verantwoording te nemen voor de vergroting van de leefbaarheid in de wijken. Een voorbeeld is dat burgers samen de graffiti in hun wijk verwijderen waardoor een fraaier beeld binnen de wijk ontstaat en dit positief wordt ervaren door de burgers. Door binnen het programma de focus te leggen op de inzet van de campagne, beoogt men de betrokkenheid van de burgers te vergroten (Directie Veiligheid, 2012). Dit wordt ook gerealiseerd door bijeenkomsten binnen de geselecteerde focuswijken te organiseren waarbij burgers de mogelijkheid hebben om vragen te stellen en/of een toegevoegde waarde te leveren aan het nationaal programma. Dit is van belang alvorens de opstelling van de wijkgerichte uitvoeringsprogramma’s waarbij per wijk een DNA wordt vastgesteld. Hierbij speelt de inbreng van de burgers een cruciale rol (NPKZ, 2011: p. 8). Al met al kan vermeld worden dat de geanalyseerde oorzaken ook als gevolgen dienen ter ondersteuning en onderbouwing van het ongunstige woonmilieu in Rotterdam Zuid.

5.3 De normatieve veronderstellingen

In het onderstaande onderdeel van het onderzoek worden de normen en waarden die in het nationaal programma opgenomen zijn, nader geanalyseerd. Hierbij worden zowel de geschreven normen en waarden als de ongeschreven normen en waarden per aspect onderzocht.

5.3.1 De normen én waarden in het nationaal programma

● Fysiek ingrijpen

In het programma wordt vermeld dat het van belang is dat een ieder, ook in Rotterdam Zuid, recht heeft op een woonomgeving waarbij burgers tevreden zijn met hun woningen en de bijbehorende buitenruimte. Ingrijpen op fysieke vlak wordt gezien als een cruciale sleutel om Rotterdam Zuid op

termijn tot het juiste niveau te tillen waarbij tevredenheid op lokaal en nationaal niveau groot is (NPKZ, 2011: p. 16). Hierbij wordt in het rapport het volgende vermeld:

- *Fysiek ingrijpen is nodig* (NPKZ, 2011: p. 16).
- *Niet toekomstbestendige woningen behoort men te slopen/verbeteren ten behoeve van de bevordering van de juiste woonmilieu* (NPKZ, 2011: p. 16).
- *Iedereen wil op Zuid (blijven) wonen. Op Rotterdam Zuid wil je terugkomen* (NPKZ, 2011: p. 9).
- *Sloop nieuwbouw of zeer grondige renovatie op grote schaal is nodig in Rotterdam Zuid* (NPKZ, 2011: p. 17).

● *Actief burgerschap*

Het rapport impliceert dat de bewoners als uitgangspunt dienen (NPKZ, 2011: p. 8). Zij worden namelijk gezien als de motoren van de ontwikkelingen en zijn hiermee bepalend voor de positionering in de uitvoeringsfase van het nationaal programma. Het volgende wordt in het rapport geconstateerd: ‘*Meedoen is sowieso kenmerkend voor de bewoners op Zuid, die zelf vorm geven en leefomgeving. Dat geeft kracht aan Zuid*’ (Ibid.). Een kanttekening hierbij is dat het programma ook bewust is van het feit dat een deel van de huidige bewoners in hun maatschappelijke positie en gedrag ver afstaan van de maatschappij. Het is daarom van belang om met dit programma ook deze doelgroep mee te nemen in de participatiefase. In het rapport staat het volgende vermeld:

- *Eigen initiatieven nemen en verder brengen, en daarnaast kritisch meedenken. Dat is de wijze waarop Zuiderlingen meedoen aan het programma* (NPKZ, 2011: 8).
- *Het programma zoekt de energie van Zuid in de wijken, op straat, bij bewonersinitiatieven en in de digitale wereld* (NPKZ, 2011: 8).
- *De betrokkenheid van burgers speelt een belangrijke rol om de ambities in de praktijk te laten doorwerken* (NPKZ, 2011: 8).

● *Nationale/regionale gelijkheid*

Het nationaal programma beoogt met de opstelling van de pijlers en de ambities de regio Rotterdam Zuid als het ware op te tillen tot het G4-niveau. Het volgend wordt hierover weergegeven: ‘*Zuid loopt nu nog erg achter bij Rotterdam en zeker bij de G4. Die achterstand moet worden opgeheven*’ (NPKZ, 2011: p. 16). Het nationaal programma poogt, door onder andere de focus te leggen op de verbetering van de woonmilieus, deze ambitie in de praktijk te laten doorwerken. Hierbij wordt het volgende in het programma weergegeven:

- *Het slagen van Zuid is een opgave en een kans die verder gaan dan de gemeentegrenzen. Daarom wordt nadrukkelijk de verbinding gezocht met de partners in de regio, de provincie en de G4* (NPKZ, 2011: p. 1).
- *We hebben een richtpunt nodig en daarom kiezen we ervoor dat Zuid op hetzelfde niveau scoort als het gemiddelde van de G4* (NPKZ, 2011: p. 9).

● *Differentiatie in de woningvoorraad*

Volgens het nationaal programma is het van belang om de eenzijdige, goedkope en kwetsbare woningvoorraad op Zuid middels het verbeterings- en herstructureringsproces naar een kwalitatief hoger

niveau te brengen. De differentiatie in de woningvoorraad wordt gezien als een belangrijk impuls om de woningmarkt op Zuid in positieve zin te kunnen beïnvloeden (NPKZ, 2011: p. 16). Bij dit punt wordt het volgende in het rapport weergegeven:

- *De opkomst van betere woningen zal leiden tot meer differentiatie in de woningvoorraad (NPKZ, 2011: p. 16).*
- *Er is meer ruimte nodig voor een gedifferentieerd woonmilieu. Op lange termijn is het noodzakelijk dat de burgergemeenten en Rotterdam samen de problemen oplossen in de woningmarkt (NPKZ, 2011: p. 16).*
- *Corporaties voeren een terughoudend verkoopbeleid van huurwoningen in de focuswijken door geen huurwoningen te verkopen die onvoldoende toekomstwaarde hebben (NPKZ, 2011: p. 18).*

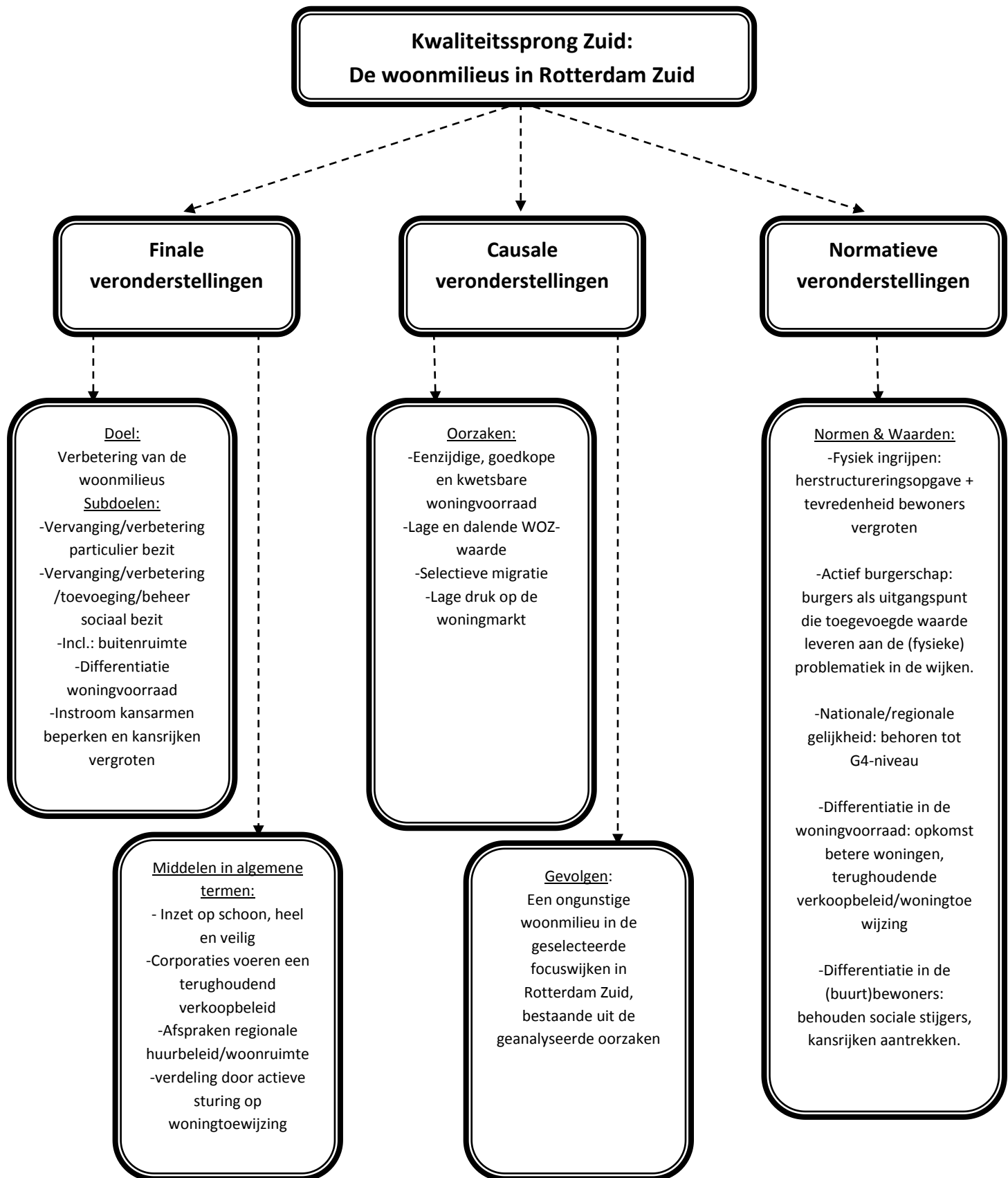
- *Differentiatie in de (buurt)bewoners*

In het nationaal programma wordt nadrukkelijk vermeld dat de selectieve migratie in Rotterdam Zuid moet worden opgepakt. De bewoners in de geselecteerde focuswijken worden vals volgt beschreven: *‘De afgelopen jaren is meermalen geconstateerd, dat Zuid een overmaat heeft aan mensen met een lager inkomen, lagere opleiding, mindere gezondheid en minder kansen om zich voluit te ontplooiën’* (NPKZ, 2011: p. 17).

Echter wordt wel aangegeven dat bewoners op Zuid degelijk er in zich slagen om zich te ontwikkelen en hiermee beaamt het programma om ook sociale stijgers en/of kansrijken te behouden en aan te trekken, dit wordt als volgt in het programma beschreven:

- *De realisatie van nieuwe aantrekkelijke woonmilieus in een manier om sociale stijgers voor Zuid te behouden (NPKZ, 2011: p. 17).*
- *Onttrekking van de goedkope woningvoorraad zal de instroom van burgers met lage inkomens beperken (NPKZ, 2011: p. 17).*
- *Corporaties trekken bij de verkoop van huurwoningen een inkomensgroep aan met een gemiddeld inkomen boven de huurtoeslaggrens (NPKZ, 2011: p. 19).*

De bovenstaande analyse is middels de beleidstheorie van Hoogerwerf en Herweijer (2008) geanalyseerd. Om de analyse inzichtelijker te maken wordt in het onderstaande schema de veronderstellingen kort weergegeven. Een kanttekening hierbij is dat het onderdeel middelen van de finale veronderstellingen niet geheel opgenomen zijn in het onderstaande schema. Er is slecht een selectie gemaakt uit de geanalyseerde middelen.



Figuur 5: Schematische weergave van de veronderstellingen

Hoofdstuk 6: Voorbereiding Scenariostudie

In het eerste deel van dit hoofdstuk wordt de ‘omgeving’ van het nationaal programma Kwaliteitssprong Zuid onder de loep genomen. Allereerst krijgt de historische context van de regio de aandacht. Deetman en Mans constateren dat Zuid alleen gaat werken indien de interventies aansluiten bij het DNA van de wijken. Mede om deze reden wordt de focus gelegd op de historie van Zuid en het bijbehorende woonmilieu. Vervolgens worden de zeven focuswijken geïntroduceerd waarbij het onderscheid van deze wijken in vergelijking met andere gebieden worden geanalyseerd. Daarna worden de samenwerkingsverbanden nader geanalyseerd. Het tweede deel van dit hoofdstuk omvat de analyse van de trends, zekerheden en onzekerheden.

6.1 De historische context van Rotterdam Zuid

1880-1940: *Zuid groeit*

In het jaar 1872 wordt de Nieuwe Waterweg opgeleverd wat leidde tot een explosieve groei in de havensector. Deze groei leidde tot de vestiging van havenarbeiders in Zuid. Zuid bouwde in deze periode volop huizen in wijken als Afrikaanderwijk, Charlois en Hillesluis om de havenarbeiders afkomstig van Noord-Brabant, Zeeuwse en Zuid-Hollandse eilanden op te vangen (NPKZ, 2011: p. 3).

1950-1960: *Wederopbouw in Zuid*

Door de tweede wereldoorlog staat het opvangen van het woningtekort hoog op de (politieke) agenda. In deze periode worden nieuwe woonwijken gebouwd, voorzien van veel groen en portiek-etagewoningen. De groei in de havensector kent een stijgende en veelal positieve lijn en halverwege de jaren '50 breidt de haven zich uit richting met de aanleg van de Botlek en de Eerste Maasvlakte. In 1960 werd Rotterdam gekenmerkt als de grootste havenstad van de wereld (Ibid.).

1960-1975: *Negatieve spiraal in Zuid*

Deze periode wordt gekenmerkt door de oliecrisis en de instorting van de scheepsbouwsector. Hiermee verdwenen de grote werkgevers en grote werkloosheid brak aan. In het programma wordt het volgende hierover vermeld: ‘*Wie elders een baan of een betere woning kan vinden vertrekt uit*’. Deze periode wordt ook gekenmerkt met de instroom van allochtone werknemers die spanningen opleverden. Issues als sociale cohesie, welzijn en veiligheid kwamen namelijk in het geding (NPKZ, 2011: p. 3).

1975-1990: *Stadsvernieuwing voor kansarmen*

Binnen deze periode werden de oude, verwaarloosde particuliere woningen vervangen door sociale woningbouw tegen zo laag mogelijke huurprijzen. Dit heeft op een ongewild wijze geleid tot de vestiging van kansarmen die aangetrokken werden door de lage woonlasten. De selectieve migratie werd versterkt door de bouw van nieuwe, aantrekkelijke woningen die gezien werden als een goed alternatief voor de portiekwoningen in Rotterdam Zuid.

1990-2010: *Kop van Zuid*

De grote herstructureringsopgave leverde in deze periode een positief resultaat. De Kop van Zuid werd op de gewenste en/of positieve wijze ontwikkeld en de Erasmusbrug maakte de afstand met het centrum kleiner. De wijken Pendrecht en Katendrecht op Zuid zijn onder andere door de

herstructurering getransformeerd naar populaire wijken waarbij de aantrekkingskracht voor kansrijken zijn vergroot (NPKZ, 2011: p.3).

In het nationaal programma wordt de historische context als volgt samengevat: *‘De geschiedenis van Zuid laat zien hoe het wonen en werken uit elkaar groeien. De haven schuift richting zee en de werkgelegenheid op Zuid loopt terug. De bewoners trekken naar nieuwe woongebieden en de oude woningvoorraad verpaupert en wordt bezet door groepen die niets beters kunnen krijgen [...] Desondanks blijft de problematiek in het middengebied van Zuid weerbarstig’* (NPKZ, 2011: p. 3).

6.2 De geografische context van Rotterdam Zuid



Figuur 6: Focuswijken. Bron: Veldacademie

De hoofddoelstelling betreffende verbetering van de woonmilieus omvat een aantal focuswijken in Rotterdam Zuid. Onder de noemer Zuid vallen drie deelgemeenten: Charlois, IJsselmonde en Feijenoord. Het betreft hierbij zeven focuswijken waar de problematiek zich cumuleert, namelijk Feijenoord, Tarwewijk, Carnisse, Oud-Charlois, Hillesluis, Afrikaanderwijk en Bloemhof, die in het bovenstaande figuur met de gele kleur is aangegeven. In het nationaal programma wordt het onderstaande schema gehanteerd om de achterstand van Zuid in relatieve zin te benadrukken (NPKZ, 2011: p. 4).

Onderwerp	Landelijk	Rotterdam	Zuid	Gem. 7 focuswijken
Aantal inwoners	18.654.000	610.412	193.982	76.728
% Inwoners tot 23 jr	27	26,9	28,4	40
% Eenoudergezinnen t.o.v. totaal aantal gezinnen	16	36	40	38
Gemiddeld besteedbaar huishoudinkomen per jaar [€ 1000]	34,3	29,2	25,7	24
% Huishoudens met een WWB- AO- of WW-uitkering	8	14	15	21
% Werkloosheid	6,3	8,3	8,8	11,3
% Huishoudens met een inkomen onder de armoedegrens	7	13	14	19
Kinderen tot 18 jr in een huishouden tot 105% van sociaal minimum	7	17	22	23
% Opleiding middelbaar of hoger beroepsonderwijs	72	62	50	46
% Leerlingen in VWO	22	16	13	12
% Leerlingen in Praktijkonderwijs	3	5	7	7
% Voortijdig schoolverlaters 17 - 22 jaar	7,5	18	22	23
% jongeren met startkwalificatie 17 - 22 jaar	-	46	38	39
Cito-eindtoets groep 8	535,4	531,2	528,8	527,8
% kinderen in basisschool met laag opgeleide ouders	13	34	43	52
% kwetsbare meergezinswoningen t.o.v. woningvoorraad	-	26	37	51
Gemiddelde WOZ waarde [€ 1000]	233	163,8	128,9	106,7
Veiligheidsindex 2010 (1 - 10)	-	7,3	6,3	5,1
Sociale index 2010 (1-10)	-	5,8	5,3	4,9

Figuur 7: 'Achterstand'cijfer,. Bron: NPKZ, 2011:p.,4

In het schema hiernaast wordt de achterstand in relatieve zin duidelijker. Dit maakt de noodzaak voor het oplossen van problemen groter. Indien er wordt gekeken naar het woonmilieu van Rotterdam Zuid, dan vallen er twee aspecten op. In de zeven focuswijken is het percentage kwetsbare meergezinswoningen ten opzicht van de woningvoorraad en de gemiddelde WOZ-waarde drastisch laag in vergelijking met Rotterdam en op landelijk niveau. Ook spelen de bewonerskenmerken een belangrijke rol waarbij kwesties als werkloosheid, laag inkomen en opleidingsniveau in negatieve zin worden weergegeven. In het programma wordt het volgende hierover geconstateerd: *'Op Zuid is er een stapeling van achterstanden op het gebied van woningkwaliteit, werk en inkomen, scholing en onderwijs. De focuswijken van Zuid hebben een relatief jonge bevolking, met veel kinderen die opgroeien in een omgeving waarin het aan veel schort'* (NPKZ, 2011: p. 4)..

Het streven wordt benadrukt met de ontwikkelingen van kansenzones, die de aantrekkingskracht zal vormen voor de vestiging van de kansrijken

6.3 De samenwerkingscontext van Rotterdam Zuid

Om de gewenste woonmilieus in Zuid te bevorderen is samenwerking van belang. De samenwerkingspartners hebben zich verbonden met het ondertekenen van het convenant 'Kwaliteitssprong Zuid'. De benodigde langdurige inzet tot 2030 wordt in het convenant benadrukt (NPKZ, 200: p. 1). Het nationaal programma kan gezien worden als een samensmelting van verschillende actoren die belang hebben bij de geformuleerde pijlers. De toegevoegde waarde van actoren zijn van groot belang, de samenwerkende partners op het gebied van het bevorderen van een gunstig woonmilieu zijn:

- Het Rijk (ministerie BZK)
- Gemeente Rotterdam
- Deelgemeente Feijenoord, Charlois en IJsselmonde
- Bewonersadviesraad Rotterdam Zuid
- Havensteder
- Vestia
- Woonbron
- Woonstad Rotterdam

De rol van deze actoren is af te leiden van de geformuleerde middelen in het nationaal programma. In paragraaf 4.1.2 wordt hierbij een driedeling gemaakt: (1) inzet Rijk, (2) inzet gemeente en (3) inzet partners. Bij deze driedeling worden de middelen toegeëigend aan de bovenstaande actoren. Het is met name de taak aan het Rijk om zo nodig regelgeving aan te passen. Zo beoogt het nationaal programma middels de samenwerking met het Rijk onder andere een nieuw instrument te ontwikkelen om de malafide pandeigenaren aan te pakken en mee te laten werken aan de herstructurering van hun woningen (NPKZ, 2011: p. 18-19).

De gemeente Rotterdam is veelal bevoegd voor de opstelling van de businesscases en het bevorderen van samenwerking met andere deelgemeenten. Bovendien wordt door de gemeente ook extra aandacht verwacht voor de campagne schoon, heel en veilig. Ofwel, het betrekken van burgers bij de bevordering van een gunstig woonmilieu (NPKZ, 2011: p. 18).

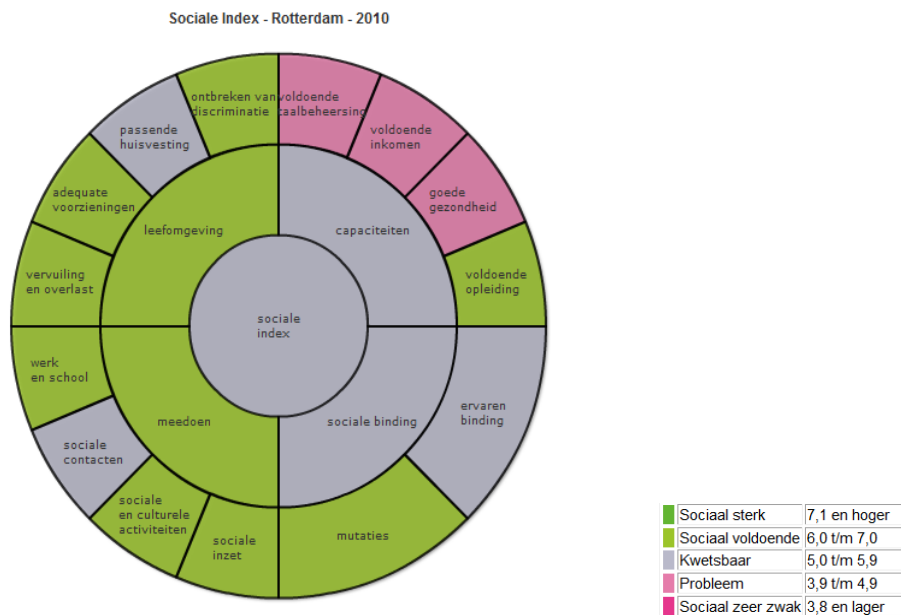
Onder de noemer inzet partners wordt met name de rol van de woningbouwcorporaties benadrukt die onder andere een terughoudend verkoopbeleid voeren en woningtoewijzing hanteren. De achterliggende intentie van de woningbouwcorporaties behoort volgens het nationaal programma de aantrekking en behouden van kansrijken (Ibid.).

In het convenant wordt de focus gelegd op de samenwerking van partners die langdurige inzet moeten tonen voor een periode van 20 jaar. Het nationaal programma Kwaliteitssprong Zuid kan hierbij gezien worden als een startpunt voor de opstelling van wijkgerichte uitvoeringsprogramma's. Hierbij wordt vermeld dat per wijk een DNA wordt vastgesteld om op deze wijze concrete doelstellingen en middelen te formuleren die toepasselijk zijn op de kenmerken van de focuswijken. Ook wordt in het convenant aangegeven dat om de vier het uitvoeringsprogramma dient te worden bijgesteld ten aanzien van het ontdekken van nieuwe, trends, middelen, kansen, gebeurtenissen (NPKZ, 2011: p. 2). De verwachting is dat elk partij op zijn eigen vakgebied kennis levert wat zal leiden tot de signalering van (specifieke) problemen in de wijken. Volgens wethouder Hamit Karakus (wonen, ruimtelijk ordening, vastgoed en stedelijke economie) is een sterk samenwerkingsverband tussen gemeente, deelgemeente en corporaties uiterst belangrijk om resultaat te kunnen boeken op het gebied van de realisering van een gunstig woonmilieu (Havensteder, 2012).

6.4 De trends

In deze paragraaf worden de trends geanalyseerd die betrekking hebben op de fysieke opgave, namelijk de verbetering van de woonmilieus in Rotterdam Zuid, zoals opgenomen in het nationaal programma Kwaliteitssprong Zuid. In dit onderdeel worden een aantal trends op dit punt nader geanalyseerd. Eerst wordt een generieke analyse gedaan en vervolgens wordt de trend vertaald naar het nationaal programma Kwaliteitssprong Zuid. Tot slot wordt een samenvattend overzicht gegeven van de trends en de mogelijke verklaringen die daaraan ten grondslag liggen.

6.4.1 Kwetsbare cijfers van Rotterdam (Zuid)



Figuur 8: *Sociale Index Rotterdam (2010)*, Bron: COS

Indien er wordt gekeken naar de sociale index van Rotterdam, waar de deelgemeente IJsselmonde en Feijenoord onder vallen, dan komt een aspect op het gebied van leefomgeving duidelijk naar voren: passende huisvesting. De passende huisvesting wordt gekenmerkt als een kwetsbaar aspect in Rotterdam. In de tabel hieronder wordt de kwetsbare toestand van onder andere de drie deelgemeenten die voorheen in Pact op Zuid en nu in het nationaal programma zijn opgenomen, duidelijker. Op het gebied van leefomgeving kan men hierbij een duidelijk onderscheid zien in Rotterdam Zuid in vergelijking met de rest van Rotterdam.

		Sociale Index	Capaciteiten	Voldoende opleiding	Goede gezondheid	Voldoende Inkomens	Voldoende taalbeheersing	Leefomgeving	Ontbreken van discriminatie	Passende huisvesting	Adequate voorzieningen	Wenig vervuiling en overlast	Meedelen	Werk en school	Sociale contacten	Sociale en culturele activiteiten	Sociale inzet	Sociale binding	Multifacets	Ervaren binding
Pact op Zuid	2010	5,3	4,5	5,5	4,3	3,9	4,3	5,7	5,4	5,3	6,0	6,0	5,6	5,3	4,9	6,0	6,3	5,4	6,0	4,9
	2009	5,4	4,7	5,3	4,6	4,3	4,5	5,8	5,8	5,6	5,7	6,0	5,7	5,2	5,4	5,7	6,4	5,7	6,0	5,5
	2008	5,3	4,6	4,9	4,5	4,3	4,7	5,7	5,5	5,6	5,7	6,0	5,2	4,1	5,1	5,6	6,2	5,6	6,1	5,1
rest Rotterdam	2010	6,3	5,9	6,9	5,4	5,3	5,9	6,5	6,5	6,3	6,2	6,9	6,3	6,3	5,5	7,0	6,6	6,2	6,4	6,1
	2009	6,5	6,2	6,7	5,7	6,1	6,3	6,6	6,8	6,7	6,1	6,8	6,5	6,3	6,1	6,9	6,7	6,5	6,3	6,7
	2008	6,3	6,0	6,4	5,8	6,0	5,9	6,5	6,6	6,6	5,9	6,8	6,4	5,9	6,0	6,8	6,6	6,5	6,5	6,4

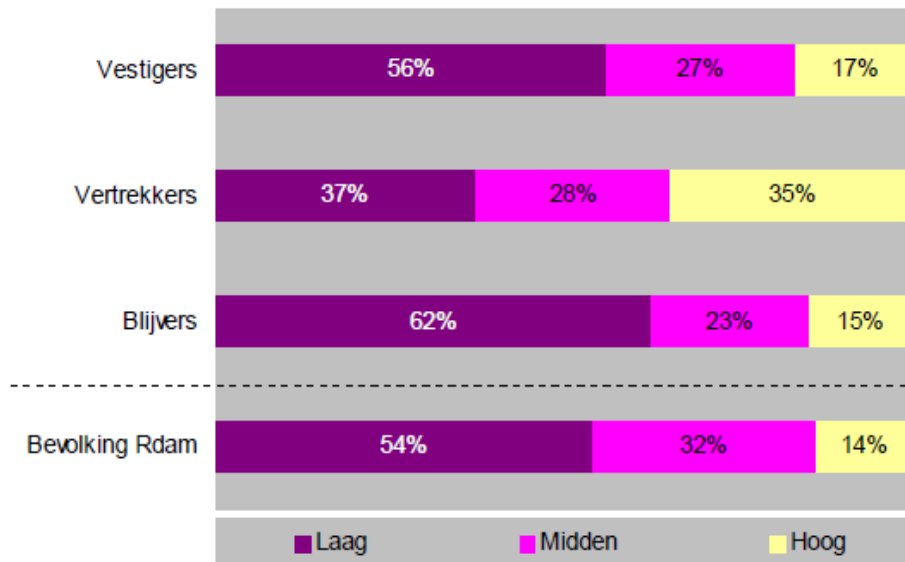
Figuur 9: Ontwikkeling Sociale Indexscores Pact op Zuid en rest-Rotterdam, Bron: COS

Ook wordt in het nationaal programma benadrukt dat de WOZ-waarde van de woningen in de focusgebieden in relatieve zin lager zijn dan de rest van Rotterdam. Dit speelt volgens het rapport ook een rol op het gebied van de kwetsbaarheid van de woningen (NPKZ, 2011: p. 4).

De gegevens hierboven geven de noodzaak voor de aanpak van de kwetsbare woonomgeving in Zuid aan. Dit is in het nationaal programma vertaald naar een verbeteropgave waarbij een derde deel van de woningvoorraad wordt geherstructureerd. De achterliggende intentie is dat de cijfers in de focusgebieden een groene kleur krijgen in plaats van grijs. Een aspect als passende huisvesting, met name voor de kansrijken, speelt in het nationaal programma een belangrijke rol. Het programma richt zich met name op deze doelgroep en het aantrekken en behouden van deze groep kansrijken. De vraag en wens van deze groep kansrijken speelt een grote rol om de hierboven geschetste kwetsbare cijfers te transformeren in positieve resultaten (NPKZ, 2011: p. 16- 17).

6.4.2 Selectieve migratie in Rotterdam

In het rapport 'Geactualiseerde Woonvisie 2007-2010', vastgesteld door het college, komt naar voren dat het aandeel bewoners goed opgeleiden/ hoger inkomen als vertrekkers groot zijn. De vestiging en doorgroei van jongeren met kansen compenseert dit volgens het rapport op onvoldoende wijze. In het rapport wordt vermeld dat het aantal hoog opgeleide bewoners niet zozeer vertrekken, omdat zijde stad willen verlaten. Het gaat bij deze groep met name om het feit dat de bewoners niet de gewenste woning in het gewenste woonmilieu kunnen vinden (Gemeente Rotterdam, 2007: p. 78-80). Daarom wordt geconstateerd dat Rotterdam met name moet inspelen op de keuze en behoefte van deze doelgroep ten aanzien van het behouden van mensen met een hoog inkomen (Gemeente Rotterdam, 2007: p. 61). In het figuur hieronder wordt de binnenlandse migratie naar huishoudinkomen weergegeven. Deze figuur, afkomstig uit het rapport van de gemeente Rotterdam genaamd 'Komen en Gaan', bevestigt tevens de bevindingen die in de stadsvisie zijn opgenomen (Gemeente Rotterdam, 2011: p. 35-36). Het meest opvallende is het aandeel vertrekkers met een hoog inkomen en het aandeel blijvers met een laag inkomen.

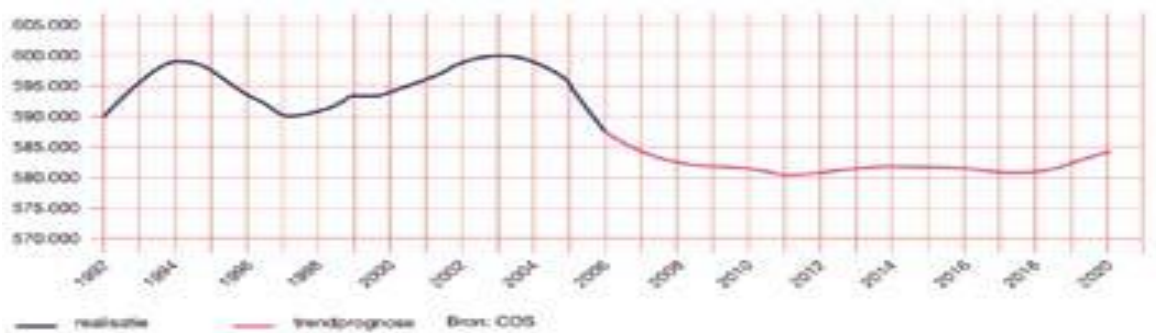


Figuur 10: Binnenlandse migratie in Rotterdam naar huishoudinkomen, Bron: Gem. Rotterdam (2011)

Op dit punt wil het nationaal programma een verandering in brengen. Het nationaal programma beoogt het aantrekken en behouden van kansrijken/sociale stijgers met een hoog inkomen en de onttrekking van kansarmen met een laag inkomen. Het aandeel bewoners met een hoog inkomen poogt het programma omhoog te trekken wat een positief effect zal leveren op bewonersdifferentiatie (NPKZ, 2011: p. 16). De focuswijken zullen met de realisering van de doelen van het nationaal programma bewoond worden door kansrijken. Binnen een periode van 20 jaar behoort het bovenstaande figuur anders uit te zien, namelijk minder donkerpaars en meer geel. Ofwel meer differentiatie in de buurtbewoners van de focuswijken met onder andere stijging in groep blijvers met een hoog inkomen.

6.4.3 Het inwonersaantal in Rotterdam

In het rapport 'Waterplan 2 Rotterdam' wordt geconcludeerd dat in Europese landen sprake is van een dalend bevolkingsaandeel. In Nederland wordt geconstateerd dat de structurele bevolkingskrimp zich op enkele delen van het land buiten de Randstad bevindt. De perceptie is dat op middellange termijn (ca. in het jaar 2035) ook de Nederlandse bevolking als geheel zal gaan krimpen. In het rapport wordt hierbij het volgende vermeld: 'Dat het geregistreerde inwoneraantal van Rotterdam de afgelopen twee jaar daalde, is dus nog geen gevolg van de structurele bevolkingskrimp, maar van lokaal bepaalde factoren als de dalende instroom en het gelijkblijvend vertrek uit de stad en administratieve correcties in de Gemeentelijke Basisadministratie' (Gemeente Rotterdam e.a., 2006: p. 27). In het rapport wordt tevens weergegeven dat het aantal vertrekkers uit Rotterdam blijft behouden voor de regio waarbij nog steeds een groei wordt gezin. In het onderstaande figuur, afkomstig van het COS, is de ontwikkeling van het aandeel inwoners in Rotterdam van 1992 tot en met 2005 weergegeven. Vervolgens is er op basis van het Ruimtelijk Plan Regio Rotterdam 2010 een trendprognose gevisualiseerd die het aandeelinwoners tot het jaar 2020 weergeeft (Gemeente Rotterdam e.a., 2006: p. 27-28).



Figuur 11: Trendprognose inwonersaantal Rotterdam, Bron: COS

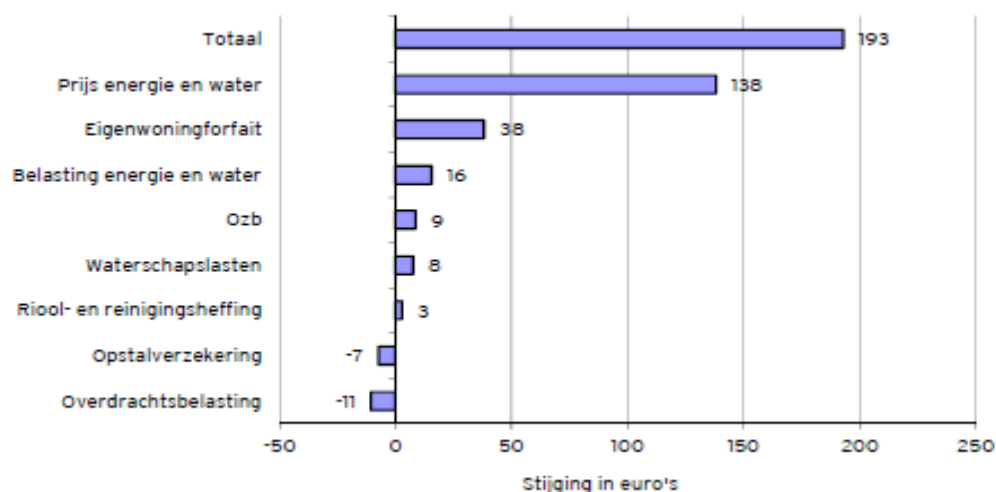
Het gevolg van een dalende en/of stagnerend bevolkingaantal bij een onevenwichtig bevolkingssamenstelling is mogelijk een negatief effect op welvaart en daarmee vaak verlies van draagvlak voor de voorzieningen in de regio. Indien rekening wordt gehouden met de negatieve selectieve migratie, dan kan deze leiden tot een verarming op sociaal en financieel vlak. In het rapport wordt vermeld dat het op gespannen voet staat met de noodzakelijkheid van Rotterdam die zich tracht te positioneren als een gezonde regio binnen een sterke en (inter-)nationaal concurrerende Randstad (Gemeente Rotterdam e.a., 2006: p. 27). De perceptie is dat de komende twintig jaar wegens de afname van het aantal bewoners 'per' woning de kwantitatieve woningvraag in Rotterdam groot zal zijn. Deze vraag moet volgens het rapport op een optimale wijze worden benut middels de aantrekking van kansrijken die zich zullen vestigen binnen de grenzen van Rotterdam. Dit punt sluit mede hierdoor goed aan bij de doelstelling van het nationaal programma, ofwel de aantrekking van kansrijken in Rotterdam Zuid. Met de groeiende vraag naar woningen, zoals vermeld in het Geactualiseerde Woonvisie Rotterdam (2007) als Waterplan 2 Rotterdam (2006), biedt dit de ruimte om dure koop- en/of huurwoningen in de wijken te plaatsen die financieel haalbaar zijn voor de kansrijke en de onttrekking van de kansarmen. Ook wordt de goedkope, eenzijdige en kwetsbare woningvoorraad vervangen door (middel) dure woningen. Hiermee wordt volgens het nationaal programma zowel differentiatie in de woningvoorraad als in de bewonerssamenstelling bewerkstelligd (NPKZ, 2011: p. 16).

6.4.4 Toename van de woonkosten

In het rapport 'Domein (zorg voor) Wonen' wordt vermeld dat er in de jaren '90 sprake was van een 'hausse' op de woningmarkt. Veel meer huishoudens waren in staat om een koopwoning te krijgen doordat het beschikbare budget steeg. De oorzaken in die periode zijn volgens het rapport een stijgende welvaart van de bewoners, daling van de hypotheekrente, nieuwe hypotheekvormen en de meetelling van het tweede inkomen bij de berekening van de maximale hypotheek (Onderzoeksteam Trendanalyse, 2010: p. 6-9). Het gevolg hiervan was de explosieve stijging van de huurprijzen. Tussen 1985 en 2004 steeg het gemiddelde prijsniveau van koopwoningen met 254 procent. In het rapport wordt vermeld dat tussen 1996 en 2000 deze stijging 12 procent was (Rijksuniversiteit Groningen, 2012: p. 6-8).

De sterke stijging in de energiekosten vormden en vormen volgens het rapport steeds een groot aandeel van de woonlasten. Ook wordt geanalyseerd dat zowel de huurders als de kopers geconfronteerd worden met hogere lokale- en waterschapsbelastingen. Deze zijn niet alleen gebaseerd op de gestegen WOZ-waarde van de woningen, maar ook op de tarieven die sterk werden verhoogd. In het figuur hieronder, afkomstig van de COELO Woonlastenmonitor, wordt de constatering over de toename

woonkosten bevestigd. De Woonlastenmonitor geeft per onderdeel de stijging in euro's aan (Rijksuniversiteit Groningen, 2012: p. 7).



Figuur 12: Bijkomende woonlasten: mutatie per onderdeel, Bron: COELO Woonlastenmonitor 2012

Dit aspect kan een belangrijke rol spelen in het nationaal programma. In het programma wordt namelijk een onderscheid gemaakt in de aanpak van particulier bezit met onvoldoende toekomstwaarde en de aanpak van kansrijke particuliere voorraad. Het laatste punt kan mogelijk een verband tonen met de hierboven geanalyseerde trend. Bij de aanpak van de kansrijke particuliere voorraad wordt verwacht dat de eigenaren (financieel) zelf de woning verbeteren. De verbeteropgave bij de aanpak van deze woningen ligt volgens het nationaal programma rond de 15.000 woningen. Het nationaal programma legt hierbij de nadruk op de introductie van de verbetermakelaar, hiermee wil de gemeente de mogelijke initiatieven vanuit de markt zo optimaal mogelijk begeleiden. De gemeente probeert op dit punt de particuliere woningeigenaren aan te moedigen middels productinnovatie en flexibele financieringsarrangementen (NNPKZ, 2011: p. 18).

Indien de bovenstaande trend in verband wordt gebracht met de aanpak van kansrijke particuliere voorraad, dan kan er mogelijk sprake zijn van een bedreiging. Het kan gezien worden als een bedreiging, omdat de particuliere woningeigenaren te maken hebben met stijgende prijzen waardoor hun financiële kracht in negatieve zin kan worden aangetast. Dit kan leiden tot tegenstand van de bewoners die niet willen meewerken aan het programma wegens beperkte financiële capaciteit. Ook blijkt uit het figuur hierboven dat de trend is dat de kosten met het jaar hoger worden, vooral op het gebied van de prijzen betreffende energie en water waardoor de beoogde doelstellingen die hierboven vermeld zijn mogelijk in het geding kunnen komen (Rijksuniversiteit Groningen, 2012: p. 7).

6.4.5 Veranderende rol woningbouwcorporaties

Met ingang van 1 januari 2011 zijn alle woningcorporaties in Nederland verplicht 90 procent van hun sociale huurwoningen toe te wijzen aan burgers met een jaarinkomen tot maximaal € 34.085, --(prijsspeil 2012) om in aanmerking te kunnen komen voor staatssteun. Deze doelgroep vormt ruim 40 procent van de Nederlandse huishoudens (Elkien, 2011). Deze nieuwe regeling kan gezien worden als een uitwerking van het goedkeuringsbesluit van de Europese Commissie. Deze kan weer gezien worden als een uitvloeisel die de regering en de Europese Commissie hebben bereikt op het gebied van het gehele systeem van staatssteun aan toegelaten instellingen. De Europese Commissie legt de nadruk op het bewerkstelligen van strengere voorwaarden ten aanzien van de oneerlijke concurrentie op de Nederlandse woningmarkt (Ibid.).

In het onderzoek van Willem Smink naar *‘De veranderende rol van woningcorporaties in de stedelijke ontwikkeling’* wordt de conclusie getrokken dat er binnen de corporaties sprake is van een terugtrekkende beweging. In het onderzoek wordt vermeld dat steeds meer woningcorporaties zich richten op de kerntaken. Dit komt met name door de financiële overwegingen waardoor de rol van corporaties in stedelijke ontwikkeling kleiner wordt. Hij beschrijft in de conclusie van zijn onderzoek dat de verandering van de rol van woningbouwcorporaties negatief effect heeft voor de stedelijke ontwikkeling waardoor er gaten dreigen te vallen (Smink, 2011: p. 42). Hiermee duidt hij op de trend dat woningcorporaties zich door de financiële noodzaak terugtrekken waardoor er als het ware ‘gaten’ en/of tekortkomingen in de stedelijke ontwikkeling voordoen.

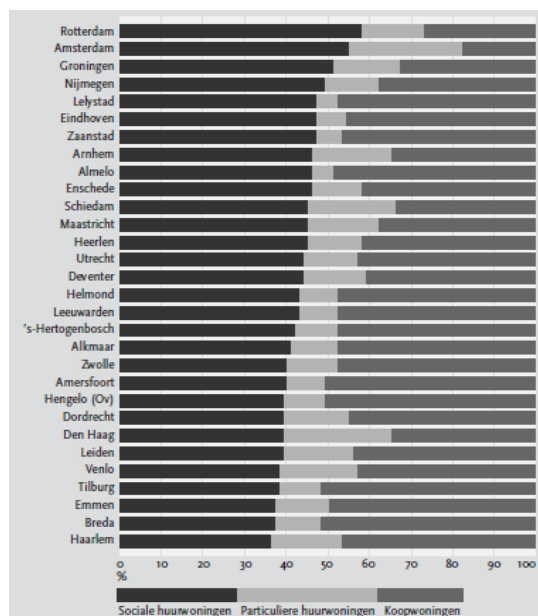
In het nationaal programma wordt aangegeven dat het fysiek gewenst is om Zuid tijdelijk te onttrekken aan de regelgeving. Hierbij wordt vermeld dat ten aanzien van het faciliteren van de sociale stijging op Zuid, het gewenst is om Zuid tijdelijk te onttrekken aan de Europese regelgeving betreffende staatssteun. Dit heeft betrekking op zowel de toewijzing van woningen als voor het DAEB van middeldure woningen, starterkoopwoningen en bedrijfspanden voor (nieuwe) ondernemers (NNPKZ, 2011: 19). Tevens wordt in het nationaal programma benadrukt dat het ook van belang is om mensen aan te trekken die een positieve bijdrage leveren aan de samenleving in Rotterdam Zuid. In het nationaal programma wordt de rol van de corporaties op het gebied van de verkoop van huurwoningen aangegeven als het aantrekken van een inkomensgroep met een gemiddeld inkomen boven de huurtoeslaggrens (Ibid.)

6.4.6 Betrokkenheid burgers bij fysieke projecten in Krachtwijken

In het onderzoek *‘Bewonersparticipatie bij fysieke projecten in krachtwijken’* wordt de nadruk gelegd op de rol van burgers die steeds belangrijker worden geacht bij de realisering van fysieke opgaven in krachtwijken. Hierbij wordt de nadruk gelegd op het betrekken van burgers op een zo vroeg mogelijk stadium. Hierbij wordt vermeld dat dit positief zal uitwerken voor het creëren van draagvlak van maatregelen, het verkrijgen van een beter beeld over de problemen in de wijk en de wensen van de bewoners (Bexkens, 2010: p. 85). Ook wordt de burgerparticipatie gezien als een middel om sociale cohesie en interetnische relaties in een wijk te kunnen bevorderen. Een belangrijk effect hiervan is dat de bewoners mede door de betrokkenheid de (procedurele) belemmeringen niet vormen en up-to-date zijn. In de door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid verschenen rapport *‘Vertrouwen in de buurt’* (2005) wordt ook bevestigd dat de betrokkenheid van burgers een bijdrage kunnen leveren aan de leefbaarheid en sociale cohesie in de buurt (WRR, 2005: p. 19-20).

De betrokkenheid van burgers speelt in het nationaal programma ook een belangrijke rol. Zo wordt vermeld dat de bewoners als uitgangspunt worden genomen bij de realisering van de geformuleerde en daarmee beoogde doelstellingen (NPKZ, 2011: p. 4). In het rapport wordt weergegeven dat een deel van de bewoners in hun maatschappelijke positie en gedrag ver van de samenleving afstaan. Daarom poogt het nationaal programma deze doelgroep aan te pakken door hen te betrekken in het proces. Hierbij wordt in het WRR-rapport aangegeven dat het van belang is om de burgers in een zo vroeg mogelijk stadium te betrekken ten aanzien van bevredigende en/of positieve resultaten (WRR, 2005: p. 63). Een expliciete uitleg over de wijze waarop de burgers in het fysieke proces betrokken worden geraakt, wordt niet vermeld in het nationaal programma. Indien er wordt gekeken naar de inzet van middelen, dan kan de extra inzet op de campagne van Roteb betreffende schoon, heel en veilig, wat valt onder de noemer inzet gemeente, gezien worden als een middel waarbij burgers een rol spelen. Het uitgangspunt van deze campagne is namelijk om samen met de bewoners de leefbaarheid in de wijken te vergroten. De campagne berust grotendeels op de inzet van de burgers (Directie Veiligheid, 2012). Indien er wordt gekeken naar de inzet van het Rijk en/of de inzet van de partners, dan komt geen middel naar voren betreffende de betrekking van de burgers bij het proces. Het betrekken van burgers wordt alleen aan het begin van het rapport vermeldt waarbij de nadruk wordt gelegd op een bottom-up benadering, ofwel de burgers als uitgangspunt (NPKZ, 2011: p. 4).

6.4.7 Toenemende vraag naar woondifferentiatie in Rotterdam



Figuur13: OTB-bewerking Bron: CBS.

In figuur 13 hierboven wordt Rotterdam gekenmerkt als een stad met een overvloed aan sociale huurwoningen, relatief weinig particuliere huurwoningen en koopwoningen die ongeveer een vierde deel van de regio omvatten. Het nationaal programma Kwaliteitssprong Zuid poogt op dit punt differentiatie aan te brengen met een verbeteropgave die ongeveer een derde deel van de woningvoorraad in Zuid betreft. Dit punt is voorheen ook door andere actieprogramma's, zoals Pact op Zuid, benadrukt. Ook wordt dit punt bevestigd in het rapport van de gemeente Rotterdam

'Geactualiseerde woonvisie 2007-2010', in dit rapport wordt het volgende weergegeven: 'Het eerste knelpunt is de vraag naar grondgebonden koopwoningen. Deze woningen zijn gewild bij jong en oud, arm en rijk, maar in Rotterdam slechts beperkt aanwezig' (Gemeente Rotterdam, 2007: p. 9).

Op dit punt wil het nationaal programma een verandering in brengen middels de herstructurering opgave waarbij hoofdzakelijk de volgende drie punten worden nagestreefd:

- Ca. 8000 woningen worden gesloopt/nieuwbouw
- Ca. 15.000 woningen in de particuliere voorraad krijgen een verbeteropgave
- Ca. 12.000 woningen in de sociale voorraad worden verbeterd, vervangen, toegevoegd en/of beter beheerd (NPKZ, 2011: p. 16).

Volgens het nationaal programma zal dit een belangrijke bijdrage leveren aan het bewerkstelligen van woningdifferentiatie in Rotterdam Zuid en de aantrekking van kansrijken. De achterliggende intentie is dat Rotterdam Zuid in het jaar 2030 wordt gekenmerkt met wijken waar ook (dure) koopwoningen/nieuwbouw bewoond door kansrijken en jongeren met kansen die willen en blijven wonen op Zuid. In het programma wordt namelijk gerefereerd naar de dynamische mobiliteit in de wijken waarbij mensen, met name, kansrijken, de wijken verlaten en Rotterdam Zuid slecht zien als een tussenstap in hun wooncarrière. Het nationaal programma wil hier in een periode van 20 jaar verandering in brengen (NPKZ, 2011: p. 6-7).

6.4.8 Samenvatting

In het onderstaande schema worden de geanalyseerde trends samengevat met de bijbehorende verklaringen.

Trends:	Verklaringen:
1. Kwetsbare positie van Rotterdam (Zuid)	- Leefbaarheidsscore is in relatieve zin laag in de focuswijken - De passende huisvesting wordt met name gezien als 'kwetsbaar' - Lage WOZ-waarde
2. Selectieve migratie in Rotterdam	- Uitstroom bewoners met hoog inkomen - Blijvers worden gevormd door bewoners met een laag inkomen
3. Het inwonersaantal in Rotterdam	- Huishoudverdunding - Hoge kwantitatieve woningvraag
4. Toename van de woonkosten	- De stijging in prijs energie en water en eigenwoningforfait speelt hierbij met name een rol
5. Veranderende rol woningbouwcorporaties	- Nieuwe (Europese) regelingen - Financiële krapte
6. Betrokkenheid burgers bij fysieke projecten in Krachtwijken	- Tegengaan (procedurele) belemmeringen - Bewoners zijn up-to-date

7. Toenemende vraag naar woondifferentiatie in Rotterdam	- Overvloed aan sociale woningen - In relatieve zin weinig koopwoningen
--	--

Figuur 14: *Samenvatting Trends*

6.5 De Zekerheden & Onzekerheden

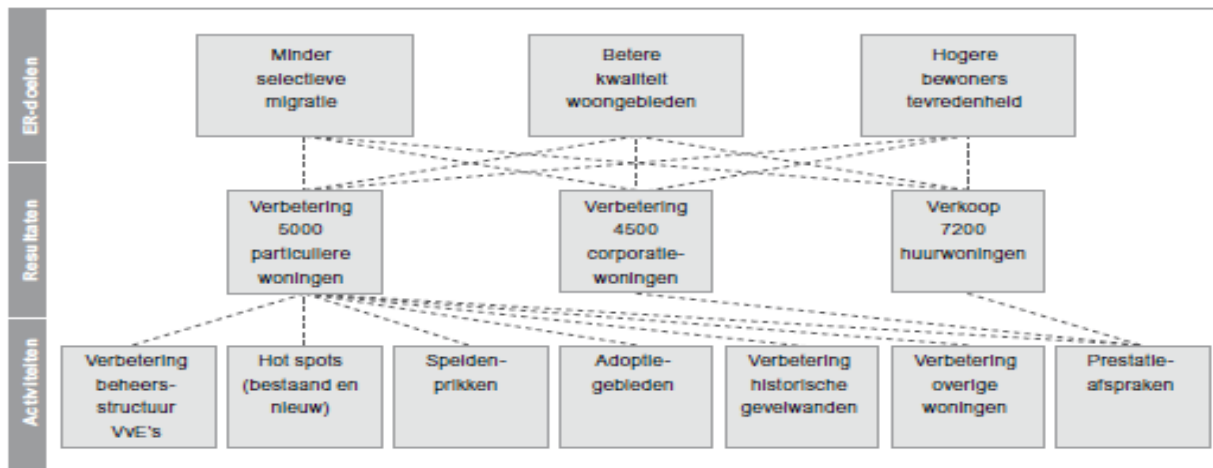
In dit onderdeel worden de zekerheden en onzekerheden, die in het nationaal programma aan de orde komen, in het licht van externe bronnen nader geanalyseerd. Dit is van belang voor het schetsen van representatieve scenario's voor de verbetering van de woonmilieus op Zuid, zoals opgenomen in het nationaal programma. De aandacht gaat vervolgens in het bijzonder uit naar de onzekerheden die het vertrekpunt vormen waaruit scenario's worden opgesteld. Hieronder worden de zekerheden en onzekerheden nader geanalyseerd.

6.5.1 Zekerheden

- *Differentiatie op het gebied van woonmilieu politiek noodzakelijk voor Rotterdam Zuid*

De meest opvallende zekerheid die in verschillende rapporten aan de orde komt, is de noodzaak voor differentiatie in het bijzonder voor de woonmilieus in Rotterdam Zuid. Een voorbeeld hiervan is het rapport *Pact op Zuid*, een collectief investeringsprogramma voor Rotterdam, opgesteld door woningcorporaties, de gemeente Rotterdam en de deelgemeenten in Rotterdam Zuid. Herstructurering, verbetering van de leefomgeving en het aanpakken van woningeigenaren die hun bezit laten verloederen was hiermee ook een van de prioriteiten van de *Pact op Zuid*. Hiermee wilde men een einde maken aan het ongunstige woonmilieu op Zuid. Echter is dit niet van de grond gekomen (Gemeente Rotterdam, 2009: p. 3). Bovendien is dit punt ook opgenomen in de het rapport '*Geactualiseerde woonvisie 2007-2010*' van de gemeente Rotterdam waarin met name de nadruk is gelegd op het feit dat de woningen niet voldoen aan de woonwensen van consumenten. Er wordt geconstateerd dat de woningen niet voldoen aan de nodige voorwaarden om een wooncarrière te kunnen bewerkstelligen. De aanpak binnen dit rapport wordt onderverdeeld in drie concrete doelstellingen: (1) Onderhoud op orde brengen, (2) Het beheer van woningen verbeteren en (3) Het verbeteren van woningen middels renovatie en/of vervanging (Gemeente Rotterdam, 2007: p. 69-70).

De politieke noodzakelijkheid voor differentiatie op het gebied van wonen in Rotterdam Zuid wordt ook benadrukt in het '*Uitvoeringsprogramma bestaande voorraad*' van de gemeente Rotterdam. Ook bij dit programma wordt net zoals in het nationaal programma de nadruk gelegd op de aanpak van de selectieve migratie. De verbetering van de kwaliteit van woongebieden en er wordt gekeken naar de wensen van de bewoners (Gemeente Rotterdam, 2007: p. 12- 13). In figuur 15 hieronder wordt de bijbehorende doel- en inspanningenmatrix gepresenteerd waarbij per doelstelling concrete uitgangspunten worden geformuleerd.



Figuur 15: Doel- inspanningsmatrix, Bron: Gemeente Rotterdam (2007)

De noodzaak voor differentiatie op het gebied van woonmilieu wordt in het nationaal programma gecategoriseerd in onder andere (1) woningdifferentiatie en (2) bewonersdifferentiatie. Deze twee punten worden hieronder nader beschreven in het licht van externe bronnen.

In het nationaal programma wordt de woningdifferentiatie geformuleerd met de vervanging van de kwetsbare, eenzijdige en goedkope woningvoorraad met woningen die zullen aansluiten op de wensen van kansrijken/sociale stijgers/burgers die een wooncarrière kunnen en willen opbouwen in Rotterdam Zuid (NPKZ, 2011: p. 16). Indien er wordt gekeken naar de effecten van deze doelstelling, uitgevoerd in andere wijken van Nederland, dan constateert het Sociaal Cultureel Planbureau in het rapport *'Krachtwijkenbeleid in perspectief'* een aantal aangrijpingspunten. Volgens het rapport heeft de herstructurering een positief effect op het aandeel huishoudens met lage inkomens, deze zal volgens het rapport in zeker zin afnemen. Een kanttekening die ze hierbij plaatsen is het feit dat deze effecten sterker te zien zijn bij specifieke herstructurering waarbij huurwoningen worden vervangen door koopwoningen (SCP, 2011: p. 94-95). Dit punt wordt ook bevestigd door C. van den Berg (2010) in het onderzoek *'Werkt herstructurering?'* waarbij de duurzame effecten van fysieke herstructurering op sociale processen in het probleemwijk Oud-Krijpspijn nader zijn geanalyseerd. C. van den Berg concludeert dat nieuwbouw binnen deze wijk heeft geleid tot de aantrekking van kansrijken, bewoners met een hoog inkomen, waaruit vervolgens is gebleken dat burgers een wooncarrière in de wijk hebben kunnen opbouwen. Ook is volgens dit onderzoek het aandeel bewoners met een laag inkomen afgenomen door de toegenomen prijzen van (nieuwe) woningen die herzien zijn (Berg, 20120: p. 97-98). Het rapport van Grigsby, Baratz, Galster en MacLennan genaamd *'The dynamics of neighborhood change and decline'* wordt de grote conclusie getrokken dat het inkomen als een belangrijke determinant kan worden gezien voor de uitstroom in de wijken. Volgens dit rapport is het inkomen bepalend voor de instroom en uitstroom van bewoners binnen een wijk.

Een belangrijk onderdeel bij de realisering van woondifferentiatie is ook de positie van de woningmarkt, deze moet volgens het nationaal programma mede hierdoor in positieve zin worden beïnvloedt. Het rapport *'Nieuwbouw en herstructurering'* van het ministerie van VROM (2003) constateert dat met de herstructurering de verkoopwaarde van koopwoningen in relatieve zin achter blijft, met name op het

G4-niveau. Er wordt de conclusie getrokken dat tot nu toe de herstructureringsopgave geen indicatie is van een verbetering in de woningmarktpositie (VROM, 2001: p. 35-36).

Volgens het nationaal programma wordt Rotterdam Zuid gekenmerkt met een selectieve migratie, bestaande uit bewoners met een laag inkomen. Middels de doelstelling 'het bevorderen bewonersdifferentiatie in Rotterdam Zuid' poogt het programma hier een verandering in te brengen (NPKZ, 2011: p. 4). In het rapport *'Rotterdam zet door: Op weg naar een stad in balans'* van het KEI-centrum die is uitgevoerd in opdracht van de gemeente Rotterdam wordt bevestigd dat de selectieve migratie als een belangrijke oorzaak fungeert voor het ongunstige woonmilieu in Rotterdam. De hierboven beschreven analyse toont een sterk verband met de bewonersdifferentiatie. De herstructurering van woningen, met name de vervanging van goedkope woningen door hoge woningen, leidt tot de vestiging van bewoners met een hoog inkomen die de hoge huur- en/of koopprijs wel aan kunnen. De bewoners met een laag inkomen verplaatsen zich dan naar andere gebieden waar de prijzen van de woningen wel betaalbaar zijn (Gemeente Rotterdam, 2012). Dit beeld wordt ook bevestigd in de Nota Stedelijke Vernieuwing van 1997. Dit rapport benadrukt ook dat zowel de woning- als bevolkingsdifferentiatie van belang is voor een gezonde toekomst van de wijk. Zo wordt het volgende in de nota vermeld: *'Waar in bepaalde wijken eenzijdigheid domineert of dreigt, kan door het vergroten van de gevarieerdheid van het woning- en bewonersbestand worden aangestuurd op kwaliteitsverhoging van het woon- en werkmilieu'* (Ministerie van VROM, 1997: p.79).

6.5.2 Onzekerheden

- *Instemming en samenwerking van de bewoners (Onzekerheid 1)*

Zoals eerder vermeld, wordt in het nationaal programma de nadruk gelegd op het centrale karakter van de burgers die in het rapport als uitgangspunt worden geformuleerd. Volgens het programma is de samenwerking en instemming van de burgers belangrijk ten aanzien van het succes van het nationaal programma. Daarom is de keuze uitgegaan voor een bottom-up benadering waarbij de burgers onder andere bij de geformuleerde doelstellingen een centrale rol krijgen en een toegevoegde waarde kunnen leveren aan het nationaal programma (NPKZ, 2011: p. 8). In het rapport *'Helpt herstructurering: Effecten van stedelijke herstructurering op wijken en bewoners'* wordt aangegeven dat actief burgerschap als een onzekerheid kan worden gezien bij onder andere fysieke projecten. Hierover wordt in het rapport het volgende vermeld: *'Gemiddeld heeft driekwart van de respondenten niet meegedaan aan enigerlei vorm van inspraak. Bouwlust springt eruit: daar heeft bijna 90 procent niet meegedaan'* (Bergeijk ea., 2008: p. 92). Volgens het rapport komt dit overeen met het idee dat bewoners onvoldoende geïnformeerd zijn en niet de sociale binding met de wijk ervaren. Volgens het onderzoek moeten deze aspecten onder de loep genomen worden bij de opstelling van fysieke doelstellingen binnen de wijken. Dit wordt tevens bevestigd met onderzoek van SCP, genaamd *'Het Krachtenwijkbeleid in perspectief'*. Hierin wordt geconcludeerd dat door een gebrek aan sociale binding onder bewoners geen actief burgerschap plaatsvindt. In het rapport wordt aangegeven dat zowel allochtone als autochtone bewoners van de middenklasse wel verschillende soorten problemen in de wijken kunnen signaleren. Echter hebben deze groep bewoners aangegeven dat zij weinig tot geen hinder hiervan ervaren, omdat zij zich niet echt verbonden voelen met de wijk (SCP, 2011: p. 78- 79).

Echter wordt in de wetenschappelijke literatuur wel aangegeven dat het van belang is om de burgers te betrekken bij herstructureringsopgaven. In het rapport *'Bewonersinvloed bij herstructurering'* van de Nederlandse Woonbond wordt bevestigd dat wijkvernieuwing betere resultaten oplevert indien bewoners betrokken raken bij de ontwikkeling en/of uitvoering van de beoogde doelstellingen/plannen en hiermee zich verbonden voelen met de wijk (Nederlandse Woonbond, 2012: p. 2-3). Dit uitgangspunt wordt ook bevestigd door Engbersen et al (2004) in het onderzoek *'De zeven uitdagingen: van bewonersparticipatie in herstructureringsopgave'* waarbij de rol van de burgers betrekking heeft op actieve betrokkenheid bij herstructureringsprocessen. Burgers worden in het rapport gezien als belanghebbend, de veranderingen spelen zich immers in hun omgeving af (Engbersen ea, 2007: p. 7). De VROM-nota *'Mensen, Wensen en Wonen'* benadrukt dat de betrokkenheid van bewoners bij de ontwikkeling van herstructureringsplannen een belangrijke voorwaarde is voor succes (Ministerie van VROM, 2000, p. 12-13). Zo wordt meer zeggenschap voor de bewoners over hun woningen en woonomgeving als kernthema weergegeven, hier moet volgens de nota meer aandacht aan worden besteed (Ibid.)

‘Ik had deelgenomen aan een bewonersbijeenkomst in Oud-Charlois (focuswijk), georganiseerd door de gemeente Rotterdam. De bewonersparticipatie was bizar, 1.5 persoon. Toen de bijeenkomst begon was er één persoon aanwezig en halverwege de vergadering kwam een ander aanschuiven’.

(Projectleider Veldacademie)

In het Kadernota ‘Aanpak van Zuid’ wordt de bottom-up benadering van het nationaal programma onder de loep genomen. In de nota wordt benadrukt dat efficiënt functioneren van het nationaal programma samengaat met de bottom-up benadering. In de nota wordt wel aangegeven dat de bewoners zich op dit moment niet gehoord en serieus genomen voelen. Als argument wordt de mislukking van Pact Op Zuid aangehaald wat het vertrouwen van de burgers in negatieve zin heeft beïnvloedt.

‘Ik heb deelgenomen aan de bewonersbijeenkomst van Kwaliteitssprong Zuid. De plannen op het gebied van de verbetering van de woonmilieus waren voor de bewoners onduidelijk wat leidde tot paniek. Ze weten immers niet of hun eigen woningen ook een verbeteropgave omvatten. Er is nog te veel onzeker voor de bewoners’.

(Medewerker Veldacademie)

Dat de instemming en samenwerking van de bewoners een kwetsbare aspect is binnen het nationaal programma, wordt ook aangekaart door de bewonersorganisaties in Rotterdam. Zij geven aan dat juist het nationaal programma de focus moet leggen op het bevorderen van structurele verbeteringen betreffende de deelname van bewoners aan het nationaal programma. Echter vinden de bewonersorganisaties dat er op dit moment het tegenovergestelde gebeurt, ofwel een rapport wat opgesteld is door ambtenaren, politici en professionals zonder een noemenswaardige en/ toegevoegde inbreng van bewoners. Ook wordt er aangegeven dat met name in deelgemeente Feijenoord vele conflicten en onvrede zijn ontstaan die de participatie van bewoners en daarmee mogelijk de sociale binding met de wijk in negatieve zin zal beïnvloeden. Hier moet volgens de bewonersorganisaties veranderingen in komen (Rotterdamers in Actie, 2012).

Al met al kan geconcludeerd worden dat de positie van de bewoners in het nationaal programma als een kwetsbaar aspect gezien kan worden. Dit heeft met name te maken met het feit dat de bewoners nauwelijks en/of helder geformuleerde positie hebben binnen het nationaal programma. Ook wordt aangekaart dat er voor de bewoners te veel onduidelijkheden zijn over de verbeteropgave van de woningen op Zuid. Ook tonen de hierboven geanalyseerde rapporten aan dat de betrokkenheid van bewoners in vergelijkbare projecten betreffende fysieke opgave laag zijn en dit blijft nog steeds een aandachtspunt bij dit soort projecten. De betrokkenheid van burgers in een zo vroeg mogelijk stadium kan namelijk functioneren als succes voor de realisering van de geformuleerde doelstellingen.

- *Instemming en samenwerking van de woningbouwcorporaties (Onzekerheid 2)*

In de Kadernota 'Aanpak Zuid' van de Tijdelijke Themacommissie wordt erkend dat de financiële kant van de herstructureringsopgave groot is, in het nationaal programma wordt het financiële probleem ook aangekaart als onrendabel waarbij middelen als flexibele financieringsarrangementen zijn geformuleerd om de doelstellingen te kunnen behalen (NPKZ, 2011: p. 16-18).

Volgens de Kadernota speelt de samenwerking met de corporaties een belangrijke rol. In deze nota wordt vermeld dat de samenwerking tussen overheid en corporaties een cruciaal sleutel is om de beoogde doelstellingen in de praktijk te laten doorwerken. Hieronder wordt de visie van de corporaties geanalyseerd waarbij per woningbouwcorporatie de problemen en 'vage' aspecten binnen het nationaal programma worden aangekaart.

Visie Woonstad Rotterdam

Woonstad Rotterdam, een corporatie met ruim 50.000 woningen door heel Rotterdam en de ondertekenaar van het convenant, zet kanttekeningen bij het nationaal programma Kwaliteitssprong Zuid. Volgens de corporatie is de grootschalige verkoop van woningen een te makkelijke redenering die is opgenomen in het nationaal programma (Woonstad Rotterdam, 2012). De corporatie vermeldt dat er op dit moment al op aanzienlijke schaal woningen worden verkocht, omdat de inkomsten voor de corporatie een belangrijke rol spelen ten behoeve van de investeringen in de stad. Volgens de corporatie kan meer verkopen van woningen de marktwerking verstoren. De bestuursvoorzitter Maria Molenaar van Woonstad Rotterdam vermeldt hierbij dat het verkoop op het aangegeven schaal alleen zal leiden tot verhoging van kosten met als gevolg grote verliezen op termijn (Ibid.).

De woningcorporatie is het niet eens met de woorden van Aboutaleb die benadrukt dat het benodigde geld in de woningcorporaties zit. De corporaties moeten volgens Woonstad Rotterdam niet gezien worden als de bankautomaten van de gemeenten. Ook ziet de corporatie een ongunstige taakverschuiving. Zo poogt het programma volgens de corporatie de verantwoordelijkheid van andere woningen, zoals de particuliere voorraad in Zuid, af te schuiven naar de corporatie. Echter claimt Woonstad Rotterdam dat dit al sinds de invoering van de Woningwet in 1901 onder de verantwoordelijkheid van de gemeente valt, eventueel met samenwerking met andere partijen en de ondersteuning van het Rijk (Woonstad Rotterdam, 2012).

'De financiering van Kwaliteitssprong Zuid, als stadscorporatie uitsluitend actief in Rotterdam, is hetzelfde als het verkopen van je lever, maag en beide nieren om een hartoperatie te kunnen betalen'.

(Bestuursvoorzitter Woonstad Rotterdam, Bron: Woonstad Rotterdam)

Visie Vestia

Een andere ondertekenaar van het convenant is woningbouwcorporatie Vestia, ofwel de verhuurder van ruim 65.000 woningen. De voormalige directeur Erik Staal van woningbouwcorporatie Vestia legt de nadruk op de noodzaak voor een financiële bijdrage voor de realisering van de fysieke opgave in Rotterdam Zuid. Ook benadrukt hij zijn zorgen over de verbeteringsopgave in de particuliere voorraad. De verantwoordelijkheid hiervoor kan volgens Staal niet onder de noemer van de woningbouwcorporatie worden gebracht. Volgens Erik Staal moet onder andere het Rijk op dit punt een andere vorm van financiële ondersteuning bieden ten aanzien van de instemming van particuliere woningeigenaren. Volgens minister Donner van Sociale Zaken komt dat geld er niet (*Vestia: crisis is gevaar voor de woningmarkt, Trouw, 3 april 2012*).

‘Op het gebied van het nationaal programma Kwaliteitssprong Zuid maak ik me vooral zorgen over de verbeteropgave in de particuliere voorraad. Die vallen namelijk niet onder de verantwoordelijkheid van de corporaties’.

(Voormalige Vestia-directeur, Bron: Vestia)

De corporatie Vestia komt in de nieuwsmedia ook heel erg naar voren. Zo beschrijven verschillende kranten de financiële problemen van de corporatie. Trouw beschrijft de problematiek van Vestia als volgt: *‘Door de financiële problemen van Nederlands grootste woningcorporatie, Vestia, kan de woningmarkt in een diepe put vallen’*. Volgens Trouw heeft dit probleem met name te maken met het feit dat Vestia zich had verzekerd tegen hoge rente op leningen bij banken, maar niet tegen laag rentepercentage (Ibid.). Door de crisis die zich op dit moment voordoet zijn de derivaten veel minder waard. Dit verhaal wordt ook bevestigd door het Algemeen Dagblad. Het Algemeen Dagblad benadrukt eveneens dat dit negatieve gevolgen kan hebben voor andere woningcorporaties. Het probleem blijft volgens de krant niet beperkt tot Vestia. Van de 150 corporaties hebben er 70 derivaten in hun portefeuille. Ruim de helft hiervan heeft al moeten bijspringen (*Als Vestia valt, dreigt voor meer corporaties malaise, Algemeen Dagblad, 1 februari 2012*).

Visie Woonbron

Woonbron ziet het nationaal programma Kwaliteitssprong Zuid als een ambitieus plan die het leren, werken en wonen beter wil maken in Rotterdam Zuid. Woonbron benadrukt hierbij dat het rapport meer nadruk kan leggen op de actieve deelname van bewoners. Bewoners zijn volgens de woningcorporatie geen consumenten die positief afwachten wat anderen voor hen doen, maar zij moeten gezien worden als actieve deelnemers. Woonbron benadrukt echter dat het aan informatie ontbreekt op het gebied van wijkniveau. Dit vormt een belangrijke onzekerheid voor de corporatie (Woonbron, 2012). Zij benadrukken namelijk dat het van belang is om de DNA van wijken vast te stellen om daadwerkelijk de corporatietaken in juiste zijn in de praktijk te laten doorwerken waarbij onder andere samenwerking met bewoners van belang is (Ibid.).

Visie Havensteder

Havensteder benadrukt dat bij de realisering van de fysieke opgave de samenwerking met andere partijen van belang is. Het gaat de corporatie niet zozeer alleen om de woning(bouw), maar ook om andere aspecten die hierbij komen kijken. Zo ziet de corporatie de wijk niet zozeer als een optelsom van woningen, maar als een optelsom van woningen, winkels, bedrijven en maatschappelijke instellingen, zoals vrijwilligersorganisaties en scholen. In het artikel 'Leefbaarheid is een kwestie van samenwerken en samen werken' wordt de nadruk mede hierdoor gelegd aan het bewerkstelligen van netwerken om de beoogde doelstellingen op optimale wijze in de praktijk te laten doorwerken. Echter is het voor de corporatie ook de vraag of dit wel van de grond zal komen (AEDES, 2012).

'Onze 'must-win battle' op het terrein van de fysieke opgave binnen het nationaal programma Kwaliteitssprong Zuid is om effectief te samenwerken en samen te werken op alle niveaus binnen Havensteder, met bewoners, gemeentelijke overheden en externe partners'

(Directeur Ontwikkeling & Onderhoud bij Havensteder, Bron: Havensteder)

Al met al kan geconcludeerd worden dat de woningbouwcorporaties het niet volledig eens zijn met de geformuleerde plannen in het nationaal programma. Er wordt met name aangekaart dat het gaat om een ongunstige taakverschuiving waarbij onder andere de verantwoordelijkheid voor de instemming van woningeigenaren worden overgeheveld aan de corporaties (RTV Rijnmond, 2012). Ook wordt door de corporaties de focus gelegd op de financiële haalbaarheid van het nationaal programma. De corporaties geven aan dat zij het niet eens zijn met de woorden van Aboutaleb die meent dat het geld bij de woningbouwcorporatie zit. De woningbouwcorporaties geven aan dat zij niet het nodige geld bezitten ten aanzien van de financiering van het nationaal programma (Woonstad Rotterdam, 2012). De corporaties claimen daarnaast dat de samenwerking verder moet worden bevorderd om bevredigende resultaten te kunnen boeken op het gebied van fysieke kwaliteitsverbetering.

- *De financiële haalbaarheid (Onzekerheid 3)*

In het nationaal programma wordt erkend dat het financieel ook een grote inspanning vergt teneinde de realisering van de doelen. Bij de verbetering van woonmilieus wordt in het programma vermeld dat de aanpak van de woningvoorraad een grote financiële impuls vergt. Hierbij wordt er aangegeven dat dit een investering is die ver boven de kracht van de gemeente en corporaties ligt. Daarom wordt er geconstateerd dat de dekking van de opgave niet alleen uit Rotterdam kan komen (NNPKZ, 2011: p. 15).

Indien er wordt gekeken naar de Kadernota 'Aanpak Zuid' van de Tijdelijke Themacommissie Kwaliteitssprong Zuid, dan wordt et feit erkend dat de financiële kant betreffende de herstructurering van de woningvoorraad groot is. In de Kadernota wordt benadrukt dat het van belang is om de samenwerking en instemming van de betrokken partijen om optimale wijze te benutten om het financiële gat in het nationaal programma op te vangen. Echter geven de deelgemeenten en corporaties aan dat zij geregeld problemen ondervinden op het gebied van de diensten van het nationaal programma. Bovendien legt de Kadernota de focus op het feit dat de beperkte middelen de samenwerking mogelijk in negatieve zin kunnen beïnvloeden (Gemeente Rotterdam, 2012).

'Het Rijk zet geen extra geld in om het programma dat de komende jaren de situatie op Rotterdam-Zuid moet verbeteren te bekostigen. Het Nationaal Programma Kwaliteitssprong Zuid moet uit bestaande middelen gefinancierd worden'.

(Minister Donner (BZK), Bron: Trouw)

Ook in de nieuwsmedia komt de financiële problematiek van het nationaal programma aan de orde. In het artikel van Trouw, genaamd 'Een probleem: niemand heeft geld' geeft minister Jan Kees de Jager van CDA aan dat de financiering van het nationaal programma onduidelijk is. Echter claimt Aboutaleb dat het geld (gedeeltelijk) wel van het Rijk wordt verwacht teneinde de realisering van de doelen. Donner geeft hier het volgende antwoord op: 'Het Rijk zal hier geen zak geld neerzetten'. Het Algemeen Dagblad neemt dit onderwerp ook onder de loep. Zo wordt vermeld dat minister Donner aangeeft dat het nationaal programma Kwaliteitssprong Zuid met de bestaande middelen gefinancierd moet worden. In het artikel wordt verwezen naar onduidelijkheden betreffende de kosten van het nationaal programma (*Rijk geeft geen extra geld voor Rotterdam Zuid*, Algemeen Dagblad, 19 september 2011). Dit wordt ook bevestigd in het artikel 'Alle pijlen op Rotterdam maar zonder geld' van het Binnenlands Bestuur. Het is voor zowel Donner als voor Aboutaleb niet duidelijk wat de precieze uitgaven van het programma zijn, ook op het gebied van de fysieke pijler. De financiële tekortkoming wordt ook in de media benadrukt met de visie van de woningbouwcorporaties die zowel kampen met de onduidelijkheden in het nationaal programma en de (interne) financiële problemen (zie onzekerheid 2).

In het eindadvies van Deetman en Mans wordt de financiële problematiek ook aangegeven vanuit het oogpunt van particuliere woningeigenaren. Zo wordt aangegeven dat in Rotterdam Zuid veel

(particuliere) woningen met achterstallig onderhoud zijn. Zij concluderen dat particulieren hebben aangegeven dat zij financieel niet in staat zijn om te investeren in onderhoud en renovatie, De financiële haalbaarheid vanuit de invalshoek van de particulieren is mede hierdoor ook een onzeker aspect binnen het nationaal programma (Team Deetman & Mans, 2011: p. 8).

- *Effecten van sociale cohesie (Onzekerheid 4)*

In het eindadvies van Deetman en Mans wordt de problematiek betreffende de sociale cohesie weergegeven aan de hand van het grote aantal verhuisbewegingen in de focuswijken wat heeft geleid tot zwakke sociale cohesie en een lage verbondenheid met de wijk (Team Deetman&Mans, 2011: p. 8). De problemen op het gebied van sociale cohesie wordt door Deetman en Mans verbonden aan het grote aandeel bewoners (met een hoog inkomen) die op Zuid in- en uitstromen.

Om een heldere blik te werpen op de sociale cohesie wordt allereerst stil gestaan bij de inhoudelijke kant van het begrip. Op dit punt geeft De Hart ea. (2002) aan dat sociale cohesie op wijkniveau gezien kan worden als de vraag naar de mate waarin bewoners collectieve waarden delen waarbij er sprake is van een sociale controle van de aanwezigheid en (onderlinge) afhankelijkheden van sociale netwerken. Ook legt de schrijver de nadruk op het feit dat vertrouwen een belangrijke rol speelt betreffende de bereidheid en actieve deelname van burgers voor het zoeken naar oplossingen van maatschappelijke en/of collectieve problemen (Hart ea., 2002: p. 12).

De gemeente Rotterdam benadrukt het gewenste maatschappelijk effect als een leefbare en sociale gemeente waarin (minder) zelfredzame burgers actief deelnemen, positief veiligheidsgevoel ervaren en verantwoordelijkheid dragen. De gemeente koppelt de term sociale cohesie aan een stijging van de sociale binding en de kwantiteit en kwaliteit van sociale netwerken (Gemeente Rotterdam, 2011).

Het belang van sociale cohesie wordt door Huyge en Meere (2008: p. 9) gekoppeld aan meer tevreden bewoners met betrekking tot hun woonomgeving. Ook heeft de sociale cohesie volgens het Instituut een positief effect op (actieve) participatie van bewoners in een samenwerkend beleid, zoals het verbeteren van de leefbaarheid en/of woonmilieu in de buurt. Het Verwey-Jonker Instituut focust zich mede om deze reden op het belang van sociale cohesie bij projecten die maatschappelijke uitgangspunten en/of belangen omvatten (Ibid.).

Daarnaast wordt er ook kritiek geleverd op de sociale samenhang die worden benadrukt in verschillende overheidsrapporten met een maatschappelijk uitgangspunt. Zo omvatten deze rapporten volgens critici verschillende maatregelen betreffende sociale cohesie die samengaat met bijvoorbeeld fysieke kwaliteitsverbetering in buurten. Dit kan mogelijk gezien worden als een negatief effect. Deze maatregelen zijn namelijk afgeleid van problemen die in de buurten voorkomen waarbij de wijken een (negatieve) stempel krijgen en buurtbewoners mogelijk door deze stempel weinig motivatie hebben om deel te nemen aan (SCP, 2011: p. 12- 13). Ook wordt er benadrukt dat de wens om bewoners met een hoog inkomen aan te trekken en/of te behouden, wat in het nationaal programma ook wordt benadrukt, ten koste kan gaan van de zittende huurders en sociale netwerken. De sociale netwerken worden namelijk verstoord door de verhuismobiliteit die zich in Rotterdam Zuid voordoet. Ook wordt er specifiek voor het nationaal programma Kwaliteitssprong kritiek geleverd door politici. Op de website van ChristenUnie-SGP Rotterdam wordt aangegeven dat de term sociale cohesie te weinig aandacht

krijgt binnen het programma (ChristenUnie-SGP, 2012).

Bolt Torrance (2008) hebben ook gekeken naar de relatie met de buurt en de collectieve normen en waarden. Volgens de schrijvers kan extra aandacht voor sociale cohesie geformuleerd worden als een middel dat zal leiden tot een positief effect op de leefbaarheid in de buurt. Echter maken de schrijvers een kanttekening bij het feit dat sociale cohesie die woningdifferentiatie tot doel heeft niet altijd wordt bereikt. Deze onzekerheid betreffende de effecten van sociale cohesie wordt ook bevestigd in het rapport *'Helpt herstructureren?'* (Bergeijk ea., 2011: p. 11). Zo wordt er geconstateerd dat het effect van herstructureringsbeleid op sociale cohesie teleurstellend is. Er zijn zowel mensen die beweren dat de sociale cohesie is verbeterd als evenveel mensen die het tegendeel beweren (Bergeijk ea., 2011: p. 12). De effecten van sociale cohesie kunnen volgens beide rapporten per wijk andere effecten met zich meebrengen. De term sociale cohesie krijgt nauwelijks aandacht in het nationaal programma Kwaliteitssprong Zuid. Het blijft mede hierdoor onzeker hoe de effecten zich in de zeven focuswijken zullen voordoen. Het bevorderen van sociale cohesie in de zeven focuswijken blijft een grote vraag voor Rotterdam Zuid.

Hoofdstuk 7: Scenario's

In dit hoofdstuk worden allereerst de kwadranten vastgesteld. Dit wordt vormgegeven in het eerste onderdeel van dit hoofdstuk onder de noemer kwadrantenstudie. Na de bepaling van de kwadranten worden de scenario's ingevuld en nader (per scenario) geanalyseerd.

7.1 Kwadrantenstudie

Om representatieve scenario's vorm te geven is het van belang om de grootste onzekerheden tegenover elkaar af te zetten die zal uitmonden in twee noemers die de kwadranten vormen. De kwadranten kunnen gezien worden als noemers die op de x- en de y-as komen. Deze twee assen benadrukken de twee grootste onzekerheden die binnen dit onderzoek zijn geanalyseerd. Tevens zijn deze assen mede bepalend voor de invulling van de scenario's. Daarom worden de onzekerheden hieronder kort geanalyseerd met de vraag: 'Vormt dit punt wel een grote onzekerheid binnen dit onderzoek?'. Op deze manier wordt er nogmaals een inzicht gegeven in de onzekerheden ten aanzien van het vormen van representatieve kwadranten.

- Onzekerheid 1: *Instemming en samenwerking van de bewoners:*

Binnen dit onderzoek kan de instemming en samenwerking van bewoners als een grote onzekerheid worden gezien. Op basis van gesprekken met buurtbewoners en het bijwonen van reflectiebijeenkomsten op de Veldacademie, is deze onzekerheid bevestigd. Bewoners weten vaak nauwelijks af van de nieuwe plannen en indien ze er wat van hebben gehoord, vinden ze het nogal vaag. Ze weten immers niet of het hun eigen woning ook de herstructureringsopgave omvat. Op dit punt heb ik bewoners gesproken die boos zijn over de onduidelijkheden met betrekking tot de herstructurering van de woningen. Deze onzekerheid wordt tevens bevestigd door de medewerkers van de Veldacademie. Ook literatuuronderzoek, gebaseerd op dezelfde case, benadrukt deze onzekerheid. Op het nieuws wordt dit punt ook meegenomen op basis van de uitspraken van nogal boze bewoners.

- Onzekerheid 2: *Instemming en samenwerking van de woningbouwcorporaties:*

De instemming en samenwerking van de woningbouwcorporaties kan ook gezien worden als een grote onzekerheid. Het opmerkelijke hieraan is dat zij met de ondertekening van het convenant wel hebben ingestemd met de plannen van het nationaal programma. Echter claimen zij dat de plannen die tot de rekening van de woningbouwcorporaties vallen, niet haalbaar zijn. Dit heeft volgens de corporaties te maken met onder andere beperkte financiële bijdrage en een ongunstige taakverschuiving. Alle woningbouwcorporaties die het convenant hebben ondertekenend maken deze punten kenbaar voor het publiek. Daarom kan dit punt, wat aangehaald wordt door de samenwerkende woningbouwcorporaties, gezien worden als een grote onzekerheid binnen het onderzoek.

- Onzekerheid 3: *De financiële haalbaarheid:*

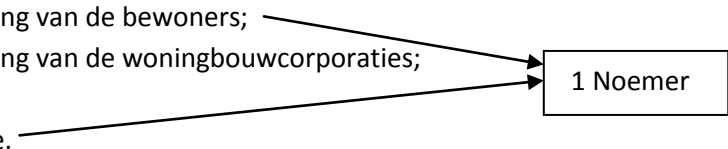
De financiële haalbaarheid speelt ook een belangrijke rol binnen dit onderzoek. Echter weegt deze onzekerheid minder zwaar dan de vorige twee onzekerheden. Dit heeft te maken met het feit dat de financiële haalbaarheid opgelost kan worden, indien de burgers en woningbouwcorporaties instemmen met het leveren van de financiële bijdrage, zoals geformuleerd in het nationaal programma. Bewoners behoren namelijk ook geld te investeren in de herstructurering van hun woningen en

woningbouwcorporaties worden ook gezien als de organisaties waar het nodige geld in zit om de fysieke pijler te financieren. Mede hierdoor hebben de eerste twee onzekerheden een zwaardere weging in verhouding met de financiële haalbaarheid.

- Onzekerheid 4: Effecten van sociale cohesie.

Deze onzekerheid is van belang, juist omdat het niet wordt meegenomen in het nationaal programma betreffende de verbetering van de woonmilieus. Mede om deze reden wordt er ook niets vermeld over de effecten hiervan, hierbij gaat het onder andere om de vragen: Worden er onder de bewoners collectieve waarden gedeeld? Zijn er sociale netwerken binnen de wijken? In hoeverre zijn de bewoners tevreden met hun woonomgeving?. Deze vragen zijn niet concreet opgenomen in het nationaal programma waarbij de effecten niet van tevoren voorspeld kunnen worden. De onzekerheid op dit punt wordt ook erkend in externe (wetenschappelijke) bronnen en daarom vormt dit ook een belangrijke onzekerheid binnen dit onderzoek.

Samengevat, alle onzekerheden zijn van belang voor dit onderzoek. In relatieve zin is de derde onzekerheid met betrekking tot de financiële haalbaarheid minder zwaarwegend, omdat het gezien kan worden als een voortvloeisel van de eerste twee onzekerheden. Daarom wordt dit punt verder niet expliciet meegenomen. Echter is de financiële haalbaarheid nog steeds van belang, het wordt alleen binnen dit onderzoek achterwege gelaten. De invulling van de kwadranten kunnen slechts onder twee noemers worden gebracht. Daarom wordt ten aanzien van representativiteit twee onzekerheden gecombineerd wat onder 1 noemer wordt samengebracht. Het betreft hierbij onzekerheid 1 en 4 die onder 1 noemer worden gebracht. De reden hierachter is dat beide onzekerheden de houding van de burger tegenover de maatschappij benadrukken.

- Onzekerheid 1: Instemming en samenwerking van de bewoners;
 - Onzekerheid 2: Instemming en samenwerking van de woningbouwcorporaties;
 - Onzekerheid 3: De financiële haalbaarheid;
 - Onzekerheid 4: Effecten van sociale cohesie.
- 
- ```
graph LR; A[Onzekerheid 1: Instemming en samenwerking van de bewoners;] --> D[1 Noemer]; B[Onzekerheid 2: Instemming en samenwerking van de woningbouwcorporaties;] --> D; C[Onzekerheid 3: De financiële haalbaarheid;] --> D; E[Onzekerheid 4: Effecten van sociale cohesie.] --> D;
```

Omdat beide onzekerheden de maatschappelijke houding benadrukken wordt het kwadrant ook hiernaar genoemd, ofwel maatschappelijk actieve houding versus maatschappelijk passieve houding. Deze wordt afgezet tegen de twee onzekerheid betreffende instemming en samenwerking van woningbouwcorporaties versus de weerstand van woningbouwcorporaties. Hieronder volgt een nadere analyse en operationalisering van deze kwadranten.

Maatschappelijke actieve houding: met dit begrip wordt de actieve burger benadrukt. Burgers die collectieve waarden delen en verantwoording dragen tegenover de maatschappij. De wijken bestaan uit sociale netwerken waarbij burgers oog hebben voor problemen in de wijk. Burgers met een maatschappelijk actieve houding zijn over het algemeen tevreden met hun woonomgeving. Deze burgers verlenen medewerking aan de geformuleerde doelstellingen van het nationaal programma.

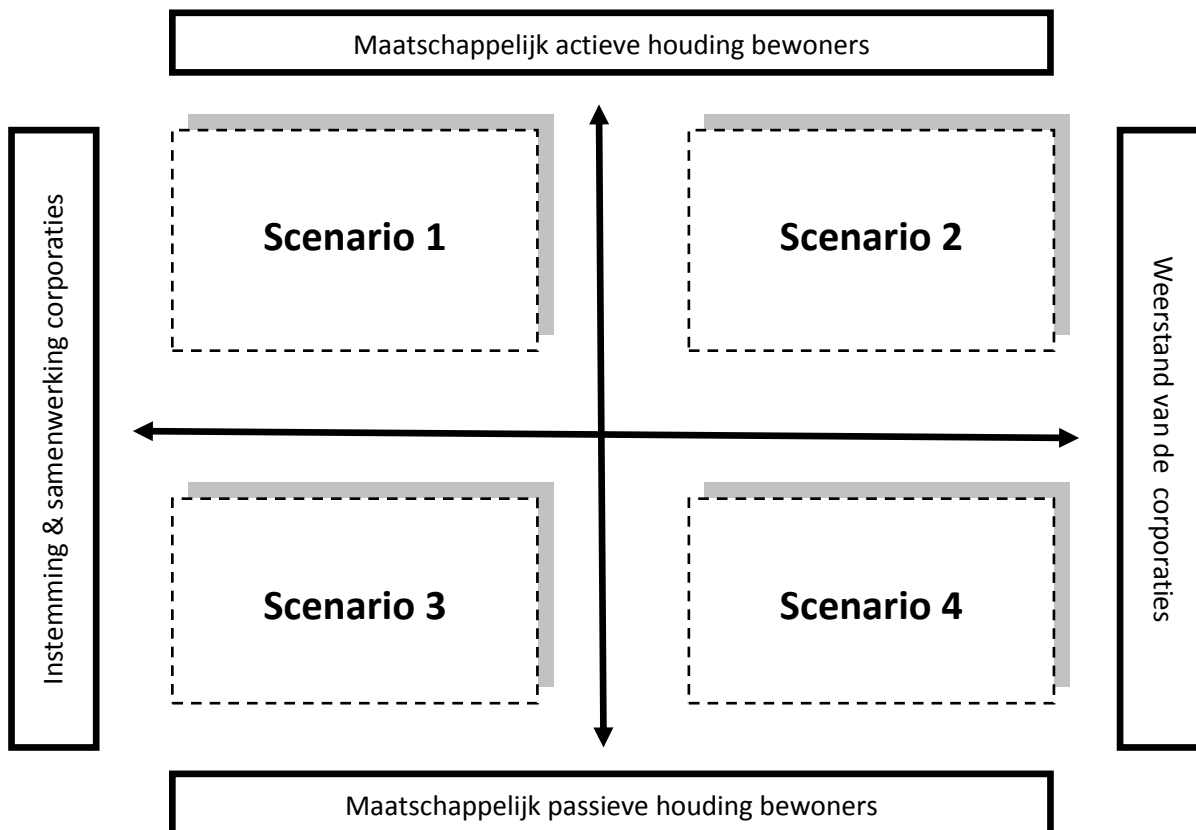
Maatschappelijk passieve houding: hierbij gaat het om burgers met een passieve houding. Ofwel, burgers die geen collectieve waarden delen en afgezonderd zijn van de maatschappij. Ook bemoeien

deze burgers zich niet met de problemen die zich in hun woonomgeving voordoen. Deze burgers zijn niet geneigd hun woning te herstructureren, indien zij zelf geen negatieve gevolgen ervan ondervinden. Deze burgers verlenen nauwelijks en/of geen medewerking aan de geformuleerde doelstellingen van het nationaal programma.

Instemming en samenwerking van de woningbouwcorporaties: met dit begrip wordt geduid op de goedkeuring en medewerking van de woningbouwcorporaties, die als doelstellingen in het nationaal programma zijn opgenomen. Ofwel, de woningbouwcorporaties houden zich aan de plannen die in het nationaal programma zijn geformuleerd en bieden geen weerstand. Ze nemen alle betreffende doelstellingen over en laten dit, zoals geformuleerd, in de praktijk doorwerken.

Weerstand van de woningbouwcorporaties: dit begrip heeft betrekking op de positie van de woningcorporaties die het niet eens zijn met de geformuleerde doelstellingen van het nationaal programma. Woningbouwcorporaties trekken zich hierbij terug en houden zich niet aan de afspraken van het nationaal programma.

Kortom, de bovenstaande geanalyseerde gegevens monden uit in het onderstaande bouwwerk die als basis fungeert om de scenario's nader in te vullen.

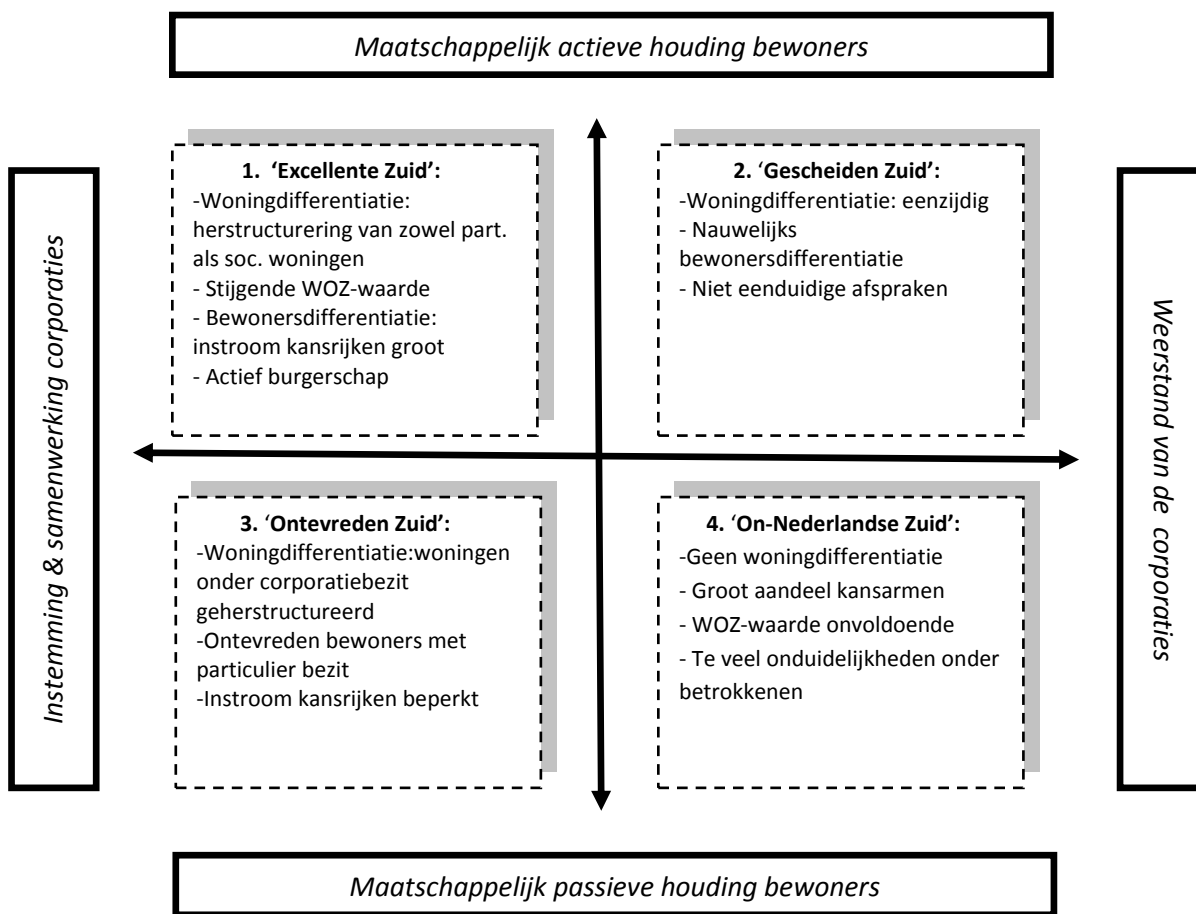


Figuur 16: Schematische weergave van de kwadranten

De variabelen op zowel de x- als de y-as worden gekenmerkt als procesmatige variabelen. Deze variabelen bepalen namelijk de procesmatige kant van de scenariostudie, ofwel op welke wijze dient het proces betreffende de verbetering van de woonmilieus ingericht te worden? Worden de bewoners aangemoedigd om een actieve bijdrage te leveren aan de doelstellingen van het nationaal programma of wordt er hier niet veel aandacht aan besteedt? Wordt er met de woningbouwcorporaties op grote schaal gewerkt wat leidt tot instemming en samenwerking of op kleine schaal waarbij er sprake is van weerstand?

## 7.2 Uitwerking scenario's

In dit onderdeel van het onderzoek worden de scenario's ingevuld en nader geanalyseerd. De analyse zal per scenario worde weergegeven.



Figuur x: *Scenariostudie*

### 7.2.1 Scenario 1: Excellente Zuid

Binnen dit scenario is er sprake van zowel instemming en samenwerking van de woningbouwcorporaties als van de maatschappelijk actieve houding van de bewoners. Ofwel, de woningbouwcorporaties zijn bereid medewerking te verlenen aan de doelstellingen van het nationaal programma. De bewoners voelen zich binnen dit scenario verantwoordelijk voor hun woonmilieu en verlenen mede hierdoor samenwerking aan de plannen van het nationaal programma. De sociale cohesie binnen de wijk is hoog, bewoners voelen zich verantwoordelijk voor hun wijk en zullen mede hierdoor medewerking verlenen aan de verbetering van hun woonmilieus, zoals opgenomen in het nationaal programma. De instemming en samenwerking van zowel woningbouwcorporaties zijn van groot belang, binnen het programma wordt er namelijk gesproken van de verbetering, vervanging, toevoeging en beheer van 12.000 corporatiewoningen (NPKZ, 2011: p. 16). Ook wordt de burger als uitgangspunt gezien, daarom wordt er in het nationaal programma benadrukt dat de bewoners een actieve rol innemen en samenwerking

dienen te verlenen voor de realisering van succes betreffende de verbetering van de woonmilieus (NPKZ, 2011: p. 8).

Indien de woningdifferentiatie wordt bevorderd, dan komen er ook woningen die tegen hoge prijzen worden verhuurd/afgekocht ten aanzien van de instroom van kansrijken binnen de regio Rotterdam Zuid. Dit zal leiden tot bewonerdifferentiatie op Zuid, ofwel de vestiging van bewoners met een hoog inkomen. In het nationaal programma wordt namelijk gerapporteerd dat de bewonerssamenstelling van Zuid in relatieve zin eenduidig is met de vestiging van kansarmen en bewoners met een laag inkomen (NPKZ, 2011: p. 4). De motieven hierachter zijn eerder bij de causale veronderstellingen en de historische context beschreven.

Een ander gevolg van de woningdifferentiatie is de stijging van de WOZ-waarde, de realisering van de beoogde doelstellingen betreffende de woonmilieus zullen ertoe leiden dat de prijzen van de woningen stijgen, maar ook tot de vestiging van bewoners met een hoog inkomen. Dit effect is terug te zien in de wijk Katendrecht, die eerder behoorde tot de groep probleemwijk. Na de realisering van gebiedstransformatie middels de renovatie van panden of sloop-/nieuwbouw, aanpak van de buitenruimte en investering in voorzieningen is de WOZ-waarde binnen de wijk flink omhoog gegaan (Gulden Feniks, 2012). Op het Nationaal Renovatie Platform Gulden Feniks is het volgende over deze wijk geconcludeerd: *‘De aanpak werpt zijn vruchten af. De veiligheidsindex van Katendrecht is in tien jaar tijd gestegen van een zware onvoldoende tot een 7,6 in 2010. Woningprijzen en WOZ-waarde zijn fors toegenomen’* (Ibid.). Hierbij wordt aangegeven dat de rol van Woonstad Rotterdam van belang was bij de realisering van de doelstellingen.

In het onderzoek van Stokkom en Toenders (2010), genaamd *‘De sociale cohesie voorbij: actieve burgers in achterstandswijken’*, wordt er gesuggereerd dat de maatschappelijk actieve houding van bewoners een belangrijke rol speelt ten aanzien van actief burgerschap. Ofwel, de maatschappelijk actieve burgers kunnen signalen in de wijken betreffende kansen en bedreigingen opvangen en interacteren met relevante actoren om op deze wijze een toegevoegde waarde te leveren aan de verbetering van hun woonmilieu (Stokkom & Toenders, 2010: 225-228). Dit is een vorm van actief burgerschap die in dit scenario wordt gesuggereerd. In de wijk Katendrecht wordt de actieve rol van bewoners gezien als de ondersteuning van de doelstellingen betreffende de verbetering van het woonmilieu. Zo wordt aangegeven dat er veel betrokken bewoners zijn. Hun ideeën zijn meegenomen, een voorbeeld hiervan is *‘De Rode Loper’* dat de entree naar Katendrecht heeft verbeterd. (Gulden Feniks, 2012)

De achterliggende gedachte binnen dit scenario is dat de bewoners en woningbouwcorporaties in samenwerking een cruciaal rol kunnen spelen bij de verbetering van de woonmilieus wat zal leiden tot woning- en bewonersdifferentiatie, stijgende WOZ-waarde en stimulering van actief burgerschap. De bewoners hebben immers de kennis over de situaties die zich in de wijken voordoen en de woningbouwcorporaties hebben het vermogen om hierop in te spelen ten aanzien van het bevorderen van tevredenheid onder bewoners en het bewerkstelligen van een gunstig woonmilieu.

### 7.2.2 Scenario 2: Gescheiden Zuid

Binnen dit scenario is er sprake van een maatschappelijk actieve houding, echter is er sprake van een weerstand van de woningbouwcorporaties. In dit geval zullen de bewoners wel meewerken aan de verbetering van hun woning, echter zal dit heel moeizaam kunnen verlopen door de minder actieve rol van de woningbouwcorporaties. Binnen dit scenario bieden de woningbouwcorporaties weerstand. Ofwel, ze zijn het niet geheel eens met de plannen betreffende de verbetering van de woonmilieus en zullen daarom niet optimaal samenwerking hieraan verlenen. Echter hebben de corporaties wel het vermogen om de verbetering van de woonmilieus op efficiënte en effectieve wijze te bevorderen. Binnen dit scenario houdt dit in dat de bewoners op eigen kracht hun woning dienen te verbeteren. Dit staat daarom gelijk aan een eenzijdig woningdifferentiatie. De woningbouwcorporaties zullen immers tegenstand bieden en niet meewerken aan de geformuleerde doelstellingen binnen het nationaal programma. Dit zal met name te maken hebben met het budget wat onvoldoende is om de doelen in de praktijk te laten doorwerken. Dit is ook terug te zien op de websites van de woningbouwcorporaties die het convenant hebben ondertekend. Zo heeft de bestuursvoorzitter van Woonstad Rotterdam kenbaar gemaakt dat de financiering tekort schiet, indien het Rijk geen financiële ondersteuning biedt (Woonstad Rotterdam, 2012). Het Rijk heeft namelijk aangegeven dat het nationaal programma met de bestaande middelen moet worden gefinancierd (Algemeen Dagblad, 2012). Dit heeft geleid tot weerstand van de woningbouwcorporaties, omdat zij de haalbaarheid van de geformuleerde doelstellingen in twijfel trekken.

Mede hierdoor kan er niet op optimale wijze bewonersdifferentiatie worden bewerkstelligd in de regio Rotterdam Zuid. Dit heeft te maken met het feit dat niet alle bewoners zullen meedoen aan de realisering van de doelstellingen in het nationaal programma. Een deel van de woningen zijn namelijk ook onder corporatiebezit, met name bewoners die woningen onder corporatiebezit hebben. De woningdifferentiatie zal mede hierdoor eenzijdig worden bevorderd door maatschappelijk actieve bewoners met een eigen (particuliere) woning. De aantrekking van kansrijken is juist een doelstelling die neergelegd kan worden bij de woningcorporaties. Zij hebben immers het vermogen om groot aantal bewoners binnen de regio te bereiken en op deze wijze de doelstellingen af te stemmen op de woningen die zich in Rotterdam Zuid bevinden. Mede door de weerstand van de woningbouwcorporaties zal het bewerkstelligen van bewonersdifferentiatie binnen dit scenario heel moeizaam kunnen verlopen.

In het jaar 2008 is er in Den Haag een wijkactieplan gelanceerd met overeenkomstige doelstellingen op het gebied van de verbetering van woonmilieus. Hierbij is in het rapport opgenomen dat de aantrekking van kansrijken een belangrijke taak is wat neergelegd kan worden bij de woningcorporaties. Dit plan benadrukt namelijk dat de woningbouwcorporaties de potentie hebben om de aantrekking van kansrijken en hiermee woningdifferentiatie te bevorderen. Mede hierdoor kan de weerstand van de woningbouwcorporaties de aantrekking van kansrijken in negatieve zin beïnvloeden waardoor bewonersdifferentiatie nauwelijks tot uiting zal komen (Nicis Institute, 2012).

Ook is het binnen dit scenario mogelijk dat de enerzijds, actieve burgers en anderzijds, 'boze' woningbouwcorporaties door elkaar heen gaan opereren binnen de regio. Dit kan leiden tot een chaotisch proces met onduidelijke afspraken, de bewoners zullen namelijk elk op eigen wijze de herstructurering bevorderen zonder enige richtlijnen die worden vastgesteld door de corporaties. Dit kan leiden tot paniek onder de burgers en ook zullen zij zich de vraag stellen of de doelstellingen wel

zullen worden gerealiseerd en hun woning wel of niet ‘geraakt’ wordt door het nationaal programma. Dit punt komt namelijk ook sterk naar voren bij bewonersbijeenkomsten die in het licht van het nationaal programma worden georganiseerd. Binnen het nationaal programma is de exacte beschrijving van de woningen die een herstructurering zullen ondergaan niet expliciet weergegeven. Tijdens de bijeenkomsten zie je mede hierdoor paniek onder de bewoners ontstaan, zij vragen zich namelijk af of de plannen hun woningen ook als het ware ‘raken’ (Bewonersbijeenkomst Charlois, 2012). Ook is dit aspect benadrukt in het rapport *‘De herstructurering voorbij(?)’*. In dit onderzoek is aangegeven dat de woningbouwcorporaties ook een maatschappelijke rol vervullen een belangrijke schakel kunnen zijn tussen de projectontwikkelaars en bewoners. Zo wordt benadrukt dat het communicatieve vermogen van de woningbouwcorporaties van belang zijn bij herstructureringsopgave. De corporaties kunnen namelijk de gefilterde informatie overdragen aan de bewoners en de rol wat voor hen is weggelegd. Dit zorgt ervoor dat bewoners goed weten waar zij en hun woning aan toe zijn (Vlist, 2010: p. 101-103).

### 7.2.3 Scenario 3: Ontevreden Zuid

Binnen het derde scenario hebben de woningbouwcorporaties ingestemd met de doelstellingen van het nationaal programma en zijn bereid om samenwerking te verlenen aan de geformuleerde plannen. Echter is er sprake van een maatschappelijk passieve houding onder de bewoners die niet snel bereid zijn om mee te werken aan de geformuleerde doelen van het nationaal programma. Ofwel, de woningbouwcorporaties zullen medewerking verlenen aan de geformuleerde doelstellingen betreffende de verbetering van de woonmilieus. Echter zullen de bewoners nauwelijks meewerken aan de geformuleerde doelstellingen, omdat zij zich niet verantwoordelijk voelen voor de verbetering van de woonmilieus. Bewoners zullen binnen dit scenario zich niet verbonden voelen met de plannen van het nationaal programma en zullen mede hierdoor niet geneigd zijn om een actieve rol hierin te vervullen. De woningen onder corporatiebezit zullen binnen dit scenario zich wel transformeren/herstructureren, zoals geformuleerd in het nationaal programma. De woningen zullen met de leiding en richtlijnen van de woningbouwcorporaties geherstructureerd worden. Echter kunnen de woningen onder particulier bezit binnen dit scenario een bedreiging vormen. Deze zijn namelijk niet verbonden aan de ‘leiding’ van de woningbouwcorporaties en kunnen weerstand bieden. Zo zijn er verschillende nieuwsberichten verschenen met de vraag of deze groep wel zal meedoen met de geformuleerde doelstellingen van het programma. De bewoners geven namelijk aan dat de financiële krapte in deze periode hun niet in staat stelt om de woningen te herstructureren (Architectenweb, 2012). Mede hierdoor zie je dat bewoners ontevreden zijn over het feit dat ze verplicht worden gesteld aan de geformuleerde doelen vanuit de overheid. Het is namelijk voor een groep bewoners niet mogelijk om financiële ruimte voor de herstructureringsopgave te bieden, zonder enige hulp en/of steun van het Rijk. Echter heeft de minister van Binnenlandse Zaken op 19 september 2011 kenbaar gemaakt dat het Rijk geen extra geld heeft voor Rotterdam Zuid (Volkskrant, 2011). Het nationaal programma moet volgens hem vanuit bestaande middelen worden gefinancierd. Ofwel, bewoners zonder flexibele financieringsarrangementen wat leidt tot ontevredenheid over het nationaal programma wegens financiële krapte. In het onderzoek genaamd *‘Projectontwikkelaars en participatie van bewoners/belangengroepen bij herstructurering’* wordt het belang van de actieve burgers tijdens de herstructureringsopgave benadrukt. Zo wordt geconcludeerd dat de bottum-up benadering een cruciaal rol heeft gespeeld bij de instemming en

participatie van bewoners. Er wordt geconcludeerd dat de actieve rol van bewoners met zeggenschap een belangrijke voorwaarde vormt ten aanzien van het behalen van succes en het doorvoeren van de fysieke doelstellingen in de praktijk (Vastgoed Kennis, 2012).

Door de eenzijdige instemming en doorwerking van de plannen in de praktijk zal de instroom van kansrijken ook mogelijk moeizaam kunnen verlopen. De regio Zuid zal dan in tweeën worden gedeeld, met enerzijds woning die geherstructureerd zijn en anderzijds, (particuliere) woningen die zich niet hebben aangesloten aan de plannen van het nationaal programma. Ook is er sprake van een lage sociale cohesie, bewoners voelen geen verantwoordingsplicht en operen vanuit een individueel perspectief. Zij voelen zich niet verbonden met de zaken die hun wijk aangaat. Dit kan een belangrijk probleem opleveren. De woningbouwcorporaties zijn immers niet verantwoordelijk voor het particulier bezit. Zo concludeert de Vestia-directeur dat dit een belangrijk knelpunt kan vormen binnen het nationaal programma. Er zijn namelijk woningen die onder particulier bezit zijn en verhuurd worden. Indien deze woningen ook geherstructureerd worden, kan de instroom van kansrijken mede hierdoor aangemoedigd worden. Echter zullen de bewoners met particulier bezit binnen dit scenario nauwelijks 'meedoen' aan de herstructureringsopgave, zoals geformuleerd in het nationaal programma wegens onder andere financiële problemen (Deze financiële problemen zijn in het hoofdstuk betreffende de (on-) zekerheden verder belicht). Daarom ontstaat er binnen dit scenario een woonmilieu met voor een deel geherstructureerde woningen en gedeeltelijk 'kwetsbare' woningen onder particulier bezit. De doelstelling met betrekking tot de instroom van kansrijken zal op beperkte wijze in de praktijk teruggezien worden, indien de geselecteerde woningen in het nationaal programma zich niet transformeren naar woningen met (voldoende) toekomstwaarde (NPKZ, 2011: p. 16). In het rapport *'Eeuwige jeugd van de particuliere woningvoorraad'* wordt ook geconcludeerd dat particulier bezit, zonder beheer van woningbouwcorporaties en/of VvE's in problemen kunnen raken. Zo wordt beschreven dat dit kan leiden tot eenzijdige herstructureringsopgave binnen de wijken (KEI-centrum, 2012). Ofwel, de instemming en samenwerking van bewoners is van belang ten aanzien van de instroom van kansrijken en het bevorderen van woningdifferentiatie binnen de focusgebieden

#### 7.2.4 Scenario 4: On-Nederlandse Zuid

Dit scenario kan ook wel gezien worden als de tegenpool van scenario 1: er is geen instemming en samenwerking van woningbouwcorporaties en de bewoners hebben een maatschappelijk passieve houding. Bewoners voelen zich niet betrokken in de wijk en er is mede hierdoor een lage sociale samenhang waarbij bewoners individueel binnen de wijk opereren. De bewoners voelen zich binnen dit scenario niet en/of nauwelijks verbonden met de wijk. Bij de vorige 3 geanalyseerde scenario's komt de instemming en samenwerking van zowel bewoners als woningbouwcorporaties naar voren. Deze zijn van belang ten aanzien van het doorvoeren van de doelstellingen in de praktijk, zoals opgenomen in het nationaal programma. Indien de bewoners en woningbouwcorporaties niet meewerken aan de herstructurering van de woningen zal er nauwelijks woningdifferentiatie plaatsvinden. Deze twee actoren zijn namelijk van belang voor de doorwerking van de plannen in de regio Rotterdam Zuid.

Indien onzekerheid 3 betreffende de financiële crisis onder de loep wordt genomen, dan komt het feit naar voren dat zowel de bewoners als de woningbouwcorporaties kampen met de financiële crisis die zich in de Nederlandse samenleving voordoet. De weerstand van beide groepen kan de herstructureringsopgave in negatieve zin beïnvloeden, waardoor de doorwerking van de plannen moeizaam zal verlopen. In het nationaal programma wordt ook dit punt benadrukt, ofwel het belang van de samenwerking van woningbouwcorporaties en particuliere woningeigenaren. Dit is een belangrijk voorwaarde voor het slagen van de doelstelling met betrekking tot de verbetering van de woonmilieus op Zuid (NPKZ, 2011: p. 18-19). Mede hierdoor zal de WOZ-waarde van de regio niet in positieve zin worden beïnvloed. In het nationaal programma wordt aangegeven dat de gemiddelde WOZ-waarde per €1000 landelijk op het niveau van 233 zit, in Rotterdam is dit bedrag 163,8 en in de focuswijken van Rotterdam Zuid 106,7. De WOZ-waarde in deze regio is in relatieve zin sterk achter (NPKZ, 2011: p. 4). Echter zal de WOZ-waarde niet met de instemming en samenwerking van de betrokkene actoren, bewoners en woningbouwcorporaties, vooruit gaan. De regio Zuid zal binnen dit scenario nog in overvloed zijn met woningen met onvoldoende toekomstwaarde waardoor het bestaan van de kansarmen binnen deze regio niet zal krimpen. De huidige toestand van de regio Zuid zal dus nauwelijks veranderen en On-Nederlands blijven, zoals de team Deetman en Mans hebben geconstateerd. Mede hierdoor is de aantrekking van kansrijken ook moeizaam, de woningen zullen namelijk zonder de herstructureringsopgave niet optimaal aansluiten bij de wensen van de kansrijken (NPKZ, 2011:p. 16). Ook zal dit proces ook leiden tot onduidelijkheden binnen de samenleving, de vraag rijst dan als snel op over hoe de verbetering van de woonmilieus bevorderd kan worden. Ofwel, er ontstaan onduidelijkheden over het nationaal programma onder de betrokkene actoren, zoals bewoners en woningbouwcorporaties, met betrekking tot het wel of niet behalen van de doelstellingen.

## Hoofdstuk 8: Conclusie en Reflectie

### 8.1 Samenvatting

#### 8.1.1 Het nationaal programma Kwaliteitssprong Zuid

Al met al kan het nationaal programma Kwaliteitssprong Zuid gezien worden als het programma die de fysieke, sociale en economische problemen en/of knelpunten binnen de regio Rotterdam Zuid poogt aan te pakken. Het programma beoogt op dit vlak in het jaar 2030 op het G4-niveau te zitten als de partners Amsterdam, Den Haag en Utrecht (Nicis Institute, 2012). Stijging van werk(-gelegenheid), kwalitatief hogere scholing en opleiding, stijging in inkomens en aantrekkelijker wonen, kunnen mede hierdoor gezien worden als de voornaamste inzet van het programma. Het programma is gecategoriseerd in een drietal onderwerpen, namelijk talentenontwikkeling, economie en fysieke kwaliteitsverbetering (Ibid.). Binnen dit rapport is de focus gelegd op het laatste onderdeel betreffende de verbetering van de woonmilieus in Rotterdam Zuid. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat de verschillende pijlers binnen het nationaal programma samenhang kunnen vertonen. Echter is er binnen dit rapport geen onderzoek gedaan naar de samenhang tussen de fysieke kwaliteitsverbetering en de overige twee onderwerpen betreffende de verbetering in scholing en economie.

#### 8.1.2 De veronderstellingen

Vervolgens zijn de veronderstellingen betreffende de verbetering van de woonmilieus op Zuid nader onderzocht middels de beleidstheorie van Hoogerwerf en Herweijer (2008). Hieruit zijn een drietal veronderstellingen gedestilleerd: finale, causale en normatieve veronderstellingen. Ten eerste zijn de doelen en middelen onder de loep genomen. Hierbij is de doelstelling ‘verbetering van de woonmilieus op Zuid’ als hoofddoelstelling aangenomen met de volgende subdoelstellingen: (1) Vervanging/verbetering particulier bezit, (2) Vervanging/verbetering /toevoeging/beheer sociaal bezit, (3) Incl.: buitenruimte, (4) Differentiatie woningvoorraad en (5) Instroom kansarmen beperken en kansrijken vergroten (NPKZ,2011: p. 16-17). Vervolgens zijn de middelen geanalyseerd onder de noemer van de inzet van de gemeente Rotterdam, Rijk en partners (met name woningbouwcorporaties). Voorbeelden hiervan zijn: Inzet op schoon, heel en veilig en het voeren een terughoudend verkoopbeleid door de woningbouwcorporaties. Ten tweede zijn de causale veronderstellingen geanalyseerd door de oorzaken en gevolgen van elkaar te onderscheiden. Hieruit zijn een aantal oorzaken geanalyseerd, te weten: (1) Eenzijdige, goedkope en kwetsbare woningvoorraad, (2) Lage en dalende WOZ-waarde, (3) Selectieve migratie en (4) Lage druk op de woningmarkt (Ibid.). Het gevolg hiervan is als volgt geformuleerd: ‘Een ongunstig woonmilieu in de geselecteerde focuswijken in Rotterdam Zuid, bestaande uit de geanalyseerde oorzaken’. Tot slot is de focus gelegd op de normatieve veronderstellingen, deze zijn in een vijftal onderwerpen samengevat betreffende fysiek ingrijpen, actief burgerschap, nationale/regionale gelijkheid, differentiatie sin de woningvoorraad en (buurt)bewoners. Hiermee is het eerste onderdeel van de centrale vraagstelling van dit onderzoek beantwoord, ofwel *‘Welke veronderstellingen gaan schuil achter de pijler ‘verbetering van de woonmilieus’ die opgenomen zijn in het rapport Kwaliteitssprong Zuid?’*.

### 8.1.3 De trends, zekerheden en onzekerheden

Vervolgens zijn de relevante trends, zekerheden en onzekerheden geanalyseerd. De trends hebben een ruimer beeld getoond met betrekking tot de verbetering van de woonmilieus. Verschillende trends zijn hiermee in samenhang gebracht met deze doelstelling. In dit rapport zijn er zeven verschillende trends onderzocht die een samenhang (kunnen) tonen met de verbetering van de woonmilieus. Trend 1 betreft de kwetsbare positie van Rotterdam (Zuid) gezien de lage leefbaarheidsscore in de focuswijken, de lage WOZ-waarde en problemen rondom de passende huisvesting. Trend 2 omvat de selectieve migratie. Rotterdam Zuid heeft namelijk te maken met de uitstroom van bewoners met een hoog inkomen. Trend 3 gaat over het inwonersaantal van Rotterdam gezien de huishoudverdunding en de hoge kwantitatieve vraag naar woningen. Trend 4 gaat in op de stijging van de woonkosten, met name in prijs energie, water en eigenwoningforfait. Trend 5 neemt de veranderende rol van de woningbouwcorporaties onder de loep, die door nieuwe (Europese) regelingen zijn veranderd. Ook speelt de financiële krapte in de huidige samenleving een belangrijke rol. Trend 6 benadrukt het belang van actief burgerschap bij fysieke projecten in krachtwijken. Voordelen hiervan zijn het tegengaan van (procedurele) obstakels en bewoners zijn goed geïnformeerd over de veranderingen die zich in hun woonmilieus zullen voordoen. Tot slot is de stijging van de vraag naar woningen geanalyseerd. Hierbij is geconcludeerd dat er in Rotterdam relatief veel sociale woningen zijn in vergelijking met het aantal koopwoningen die aansluiten bij de wensen van de bewoners. Na de analyse van de trends, is er binnen dit onderzoek een onderscheid gemaakt in de zekerheden en onzekerheden op het gebied van de verbetering van woonmilieus op Zuid. De analyse van deze zekerheden en onzekerheden zijn bewerkstelligd middels 'stapels'. Deze stapels betreffen (1) de wetenschappelijke literatuur, (2) beleidsdocumenten, (3) nieuwsberichten en (4) actieve observatie en participatie. Door deze verschillende stapels af te gaan zijn de (on-)zekerheden vastgesteld.

Binnen dit onderzoek is er één grote zekerheid geformuleerd, ofwel differentiatie op het gebied van woonmilieu is politiek noodzakelijk voor Rotterdam Zuid. Indien de historische context in het licht van onder andere bestaande documenten geanalyseerd wordt, dan komt het feit naar voren dat er verschillende programma's geweest zijn met overeenkomstige doelstellingen. Echter is het niet gelukt om de geformuleerde doelstellingen in de praktijk optimaal te laten doorwerken. Mede hierdoor wordt de politieke noodzakelijkheid van het programma benadrukt. Dit programma 'moet' Rotterdam Zuid transformeren tot het G4-niveau. Vervolgens zijn er vier verschillende onzekerheden geformuleerd. De eerste onzekerheid heeft te maken met de instemming en samenwerking van de bewoners. Zo blijkt dat er vele onduidelijkheden zijn binnen het nationaal programma. Bewoners weten immers niet of de herstructureringsopgave hun woning betreft. Daarnaast klagen woningbouwcorporaties over de financiële krapte en de haalbaarheid van de geformuleerde doelstellingen in het nationaal programma. De woningbouwcorporaties zien ook een ongunstige taakverschuiving betreffende de verantwoording van alle bewoners, inclusief particulier bezit. Hier zijn zij het niet mee eens. Daarom is de instemming en samenwerking van de woningbouwcorporaties als een tweede onzekerheid geformuleerd. De derde onzekerheid betreft de financiële crisis waar Nederland op dit moment mee kampt. Zowel bewoners als woningbouwcorporaties hebben onvoldoende financiële middelen en/of kracht om de plannen optimaal in de praktijk door te laten voeren. Tot slot is een interessant onzekerheid geformuleerd die zich niet nadrukkelijk voordoet in het nationaal programma, ofwel de effecten van de sociale cohesie. In de wetenschappelijke literatuur en beleidsdocumenten wordt het belang van de samenhang van fysieke

projecten en sociale cohesie benadrukt. Echter is dit niet terug te zien in het nationaal programma. Zo wordt er niets vermeld over de effecten hiervan. Mede hierdoor vormt dit punt ook een belangrijk onzekerheid binnen dit rapport, juist omdat het niet expliciet onder de aandacht wordt gebracht.

#### 8.1.4 De scenario's

Na de analyse van de onzekerheden zijn de kwadranten geformuleerd. Dit is gedaan door de onzekerheid met betrekking tot de instemming en samenwerking van de woningbouwcorporaties als een kwadrant te nemen. Vervolgens zijn de twee onzekerheden betreffende de instemming en samenwerking van bewoners en sociale cohesie samengevoegd onder de noemer maatschappelijk actieve/passieve houding. Ofwel, de keuze voor de kwadranten binnen dit onderzoek is in de breedte getrokken door drie onzekerheden bij de kwadrantenstudie toe te passen. Overigens is de financiële crisis ook van belang, echter wordt deze onzekerheid niet meegenomen bij de kwadrantenstudie. De financiële krapte onder de bewoners en woningbouwcorporaties zijn echter wel terug te zien bij de analyse van de vier scenario's. Het eerste scenario 'Excellente Zuid' schets een utopisch beeld van de regio. Ofwel, de plannen van het nationaal programma worden doorgewerkt in de praktijk wat leidt tot een gunstig woonmilieu. Het tweede scenario 'Gescheiden Zuid' gaat in op de tegenstellingen tussen enerzijds, de corporaties die het niet eens zijn met de plannen en anderzijds, bewoners die mee willen werken aan een gunstig woonmilieu en zelf een toegevoegde waarde leveren aan hun (particulier) bezit. Het derde scenario 'Ontevreden Zuid' geeft het tegenovergestelde weer. Ofwel, ontevreden bewoners die zich niet veel trekken van de plannen van het nationaal programma en woningbouwcorporaties die woningen onder hun bezit transformeren zoals beoogd in het nationaal programma. Tot slot schetst het vierde scenario 'On-Nederlandse Zuid' het chaotisch proces, indien er geen sprake zal zijn van maatschappelijk actieve houding en samenwerking met woningbouwcorporaties. Dit zal namelijk leiden tot verzet en de doelstellingen van het nationaal programma zullen niet (geheel) doorgewerkt worden in de praktijk. Met dit onderdeel is ook het tweede deel van de centrale vraagstelling beantwoord, ofwel *'Welke scenario's zijn er ten aanzien van trends en onzekerheden die dit beleid beïnvloeden?'*.

#### **8.2 Reflectie**

Binnen dit onderzoek is allereerst de beleidsanalyse van Hoogerwerf en Herweijer (2008) toegepast. De toepassing hiervan heeft het onderdeel verbetering van de woonmilieus, opgenomen in het nationaal programma, inzichtelijker gemaakt. Met deze methode leert men om zowel in en tussen de zinnen de veronderstellingen te achterhalen. Zowel concrete veronderstellingen, zoals finale veronderstellingen als niet-concrete veronderstellingen met betrekking tot normen en waarden (normatieve veronderstellingen) kunnen met deze theorie op consequente manier geformuleerd en geanalyseerd worden.

Indien er wordt gekeken naar het nationaal programma Kwaliteitssprong Zuid, dan komt het single-loop leerproces duidelijk naar voren. Het nationaal programma neemt de historische context van Zuid onder de loep die een van de belangrijke motieven vormen om tot de geformuleerde doelstellingen te komen. Binnen het nationaal programma wordt het voor de lezer het bewustzijn gecreëerd dat de historische context van Rotterdam Zuid ook wordt meegenomen bij het ontwerpen van plannen op lange termijn. Dit wordt door Heijden (2005) gezien als *'the memory of the past'*. Op dit punt kan de scenarioplanning een belangrijke rol spelen. Hitt e.a. (2003: p. 77) benadrukt namelijk dat organisaties in een dynamische

omgeving juist moeten inspelen op *'the memory of the future'* om op deze manier adequaat te handelen en om te kunnen gaan met verandering ten aanzien van het bevorderen van (duurzaam) concurrentievoordeel. De geconstrueerde scenario's kunnen inzichten bieden in de veranderingen die zich mogelijk in de toekomst kunnen voordoen. Hiermee kunnen organisaties zich voorbereiden op gebeurtenissen, onzekerheden die op termijn op het veld weer mogelijk terug te zien zijn. Dit stelt de besluitvormers van het nationaal programma in staat om adequaat te reageren, kwalitatief beter te beslissen en/of de strategieën hierop aan te passen. De scenarioplanning maakt het voor organisaties makkelijker om mogelijk veranderingen in de toekomst beter te beheersen en om te kunnen gaan met de onzekerheden die zich kunnen voordoen. Echter hoeft dit niet te betekenen dat de onzekerheden die in de scenario's aan de orde komen, zich ook daadwerkelijk kunnen voordoen. Scenarioplanning kan meer gezien worden als het creëren van bewustzijn bij de organisatie om op (lange) termijn bewust om te kunnen gaan met veranderingen, bedreigingen en/of onzekerheden. Hiermee kan het leervermogen van de organisatie worden verbeterd waarmee onder andere rekening wordt gehouden met mogelijk risico's en/of onzekerheden.

Het nadeel van scenarioplanning binnen dit onderzoek is dat er vier extreme vormen van scenario's zijn weergegeven. Echter zal de doorwerking hiervan zich mogelijk als tussenvorm voordoen. Dit is inherent bij de methode en mede hierdoor is de nuancering onmogelijk, het beslaat immers een lange periode van 20 jaar. Binnen dit onderzoek draait het daarom meer om het proces van de scenarioplanning dan het resultaat.

De meeste belangrijke uitkomst van het proces rondom scenarioplanning is de sociale cohesie. De sociale cohesie komt in het nationaal programma nauwelijks aan de orde. Als lezer krijg je snel het gevoel dat sociale cohesie bevordert zal worden, indien de doelstellingen worden toegepast. Echter is er binnen dit onderzoek middels literatuurstudie en eerdere overeenkomstige programma's geconcludeerd dat de sociale cohesie als een onzekerheid kan worden gezien. Juist omdat het niet expliciet wordt gemaakt in het nationaal programma, betreffende de verbetering van de woonmilieus. De scenarioplanning heeft op dit punt een belangrijk inzicht geboden om verder te kijken dan het nationaal programma. Hiermee is er een belangrijke onzekerheid betreffende de sociale cohesie geformuleerd en vervolgens meegenomen in de scenariostudie.

Aan de hand van de bovenstaande analyse kunnen de volgende aandachtspunten betreffende methodiek en het nationaal programma geformuleerd worden:

- Actoren moeten zich realiseren dat scenario's ongenueanceerd zijn en in vele gevallen extreme vormen aannemen.
- Actoren moeten zich realiseren dat de praktijk meer een tussenvorm zal zijn van de vier mogelijke scenario's die zijn opgesteld.
- Actoren moeten in het nationaal programma voorzichtiger zijn met impliciet aannemen dat sociale cohesie er zal komen en dat het ook de doelen zal dienen die zij stellen .
- Actoren moeten zich realiseren dat de financiële haalbaarheid ook een belangrijk onzekerheid vormt, maar binnen dit onderzoek verder niet (in details) wordt geanalyseerd bij de scenariostudie.
- Scenariostudies geven het proces goed weer en zouden eigenlijk om de vijf jaar herhaald kunnen worden ten aanzien van nieuwe ontwikkelingen en/of trends die mogelijk een samenhang kunnen tonen met de doelstellingen van het nationaal programma.
- Mede hierdoor dient het bewustzijn te worden gecreëerd dat de toegevoegde waarde van

scenarioplanning berust op het proces in plaats van het resultaat.

- Actoren dienen de inzet van bewoners expliciet te maken om verwarring en/of paniek onder de burgers te voorkomen.
- Actoren dienen de financiële situatie concreter te maken, zodat de betrokkene actoren de haalbaarheid van de plannen hierop kunnen afstemmen en mogelijk de plannen kunnen aanpassen.
- Ten aanzien van een vervolgonderzoek kan de beleidsanalyse van Hoogerwerf & Herweijer (2008) worden toegepast om het nationaal programma inzichtelijker te maken voor betrokkene actoren. Hiermee vindt een systematische analyse plaats en kunnen (procedurele) verwarringen weggewerkt worden.

## Literatuurlijst

### (Wetenschappelijke) literatuur

- Akkers, M. and M. Fenger (2005). *Het beleidsproces in theorie en praktijk. Beleidsonderzoek in Nederland*. Assen, Koninklijke van Gorcum.
- Bekkers, V.J.J.M. (2007). *Beleid in beweging – achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag, Uitgeverij Lemma
- Berg, C. van den (2010). *Werkt herstructurering? Een onderzoek naar de duurzame effecten van (fysieke) herstructurering op sociale processen in Oud-Krispijn*. Utrecht, Faculty of Geosciences Theses
- Bergeijk, B., Kokx, A., Bolt, G. Kempeneen, R. (2008). *Helpt Herstructurering? Effecten van stedelijke herstructurering op wijken en bewoners*. Utrecht, Faculteit Geowetenschappen.
- Bexkens, D. (2010). *Bewonersparticipatie bij fysieke projecten in Krachtwijken*. Delft, Laboratory Sustainable Housing Transformations.
- Bolt, G. en M.I. Torrance (2005), *Stedelijke herstructurering en sociale cohesie*. Rotterdam, KEI Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing.
- Dunn, M.N. (2004). *Public Policy Analysis, an introduction*. Upper Saddle River, New Jersey, Pearson Prentice Hall.
- Dunn, W. N. (1981). *Public Policy Analysis: An Introduction* (1st ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Engbersen, R., M. Lodewijks (2004). *De zeven uitdagingen: van bewonersparticipatie in herstructureringsoperaties*. Den Haag, Ministerie van VROM/VWS.
- Godet, M., & Pesqueux, Y. (2004). *Scenarios and strategies. A toolbox for problem solving*. Parijs, John Wiley & Sons.
- Grigsby, W., Baratz, M., Galster, G. & D. Maclennan (1987). The dynamics of neighborhood change and decline. *Progress in Planning*, 28, 1-76.
- Hart, J. de, F. Knol, C. Maas-de Waal & T. Roes (2002). *Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Heijden, K. van der. (2005). *Scenarios: The Art of Strategic Conversation*. Hoboken, John Wiley & Sons.
- Hitt, M.A., Ireland, R.D., Hoskisson, E. (2003). *Strategic Management: competitiveness and globalisation*. Ohio, South-Western.
- Hoogerwerf, A. (1990). Reconstructing policy theory. *Evaluation and Program Planning*, 13: 285-291.
- Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Den Haag, Kluwer.
- Huyge, A., Meere, F. (2008). *De invloed en effecten van sociale samenhang*. Utrecht, Verwey Jonker Instituut.
- Janssen, A.N.G., Gramberger, M.R., De Ruijter, P.A., Heijningen, J., van (2004). *Regeren is vooruitzien: scenario's maken voor beleidsontwikkeling, wetgeving en handhaving*. Den Haag, Expertisecentrum rechtshandhaving.
- Janssen, A.N.G., Gramberger, M.R., De Ruijter, P.A. (2002). *Scenario's en dynamisch beleid. Onderzoek naar de scenariomethode als instrument voor ex-ante toetsing van wet- en*

*regelgeving en ontwikkeling van dynamisch beleid*. Amsterdam, A.N.G. Janssen.

- Kaivo-oja, J., & Rikonen, P., Key (2005). *Issues for successful scenario planning: perspectives on sustainable use of natural resources in agricultural sector*. Wiesbaden, Fachverlage.
- Leeuw, F.L. (2003). Reconstructing program theories: Methods available and problems to be solved. *American Journal of Evaluation*, 24(1): 5-20.
- Lindgren, M. Bandhold, H. (2009). *Scenario planning: the link between future and strategy*. Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Mietzner, D., & Reger, G.(2004). *Scenario Approaches: History, differences, advantages and disadvantages*. Seville, Forecasting & Assessment Methods.
- Notten, P. van (2002). *Probing the future: developing organizational foresight in the knowledge economy*. England, John Wiley & Sons.
- Ogilvy, J., & Schwartz, P. (2004). *Plotting Your Scenarios: Learning From the Future*. New York: John Wiley & Sons.
- Porter, M.E. (1985). *Competitive Advantage*. New York, The Free Press.
- Ringland, G. (1998). *Scenario Planning, Managing for the Future*. England, John Wiley & Sons.
- Rossi, P.H., Freeman, H.E. & Lipsey, M.W. (1999). *Evaluation, a systematic approach* (6th ed.). California: Sage.
- Sabatier, P.A. en Jenkins-Smith, H.C. (1993). *Policy Change and Learning: An advocacy coalition approach*., Boulder-San Francisco-Oxford, Westview Press.
- Schwartz, P. (1998). *The Art Of The Long View: Planning For The Future In An Uncertain World*. New York, John Wiley & Sons.
- Smink, W. (2011). *Een onderzoek naar de veranderende rol van woningbouwcorporaties in de stedelijke ontwikkeling*. Utrecht, Ruimtelijke ordening en Planologie.
- Stokkom, van B., Toenders, T (2010). *De sociale cohesie voorbij actieve burgers in achterstandswijken*. Amsterdam, Pallas Publications.
- Team Deetman/Mans (2011). *Kwaliteitssprong Zuid, Ontwikkeling vanuit kracht*. Werkendam, Avant GPC.
- Thiel van, S. (2007). *Bestuurskundig onderzoek – een methodologische inleiding*. Bussum, Uitgeverij Coutinho.
- Vermeulen, M., (2005). *Werkplaats Onderwijs, handleiding bij de toekomstverkenning voor onderwijsorganisaties*. Van Gorcum, Assen.
- Vlist, van der N. (2010). *De herstructurering voorbij(?)*. Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Weiss, C. (1998). *Evaluation: A systematic approach*. Upper Saddle River, Prentice Hall. [pp.180-220]
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005). *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam, Amsterdam University Press.

## Op Internet geraadpleegde bronnen

- AEDES, *Meerjarenaanpak achterstandswijken Rotterdam-Zuid*.  
[<http://preview.aedesnet.nl/content/artikelen/achtergrond/2011/09/Meerjarenaanpak-achterstandswijken-Rotterdam-Zuid.xml;jsessionid=CBDB4125437A786F0A6526948A6CFB4A>] 02-02-2012.
- Algemeen Dagblad, *Als Vestia valt, dreigt voor meer corporaties malaise*.  
[<http://www.ad.nl/ad/nl/4566/Geld/article/detail/3148302/2012/02/01/Als-Vestia-valt-dreigt-voor-meer-corporaties-malaise.dhtml>] 03-04-2012.
- Architectenweb, *Rijk moet Rotterdam helpen in Zuid*.  
[[http://www.architectenweb.nl/aweb/redactie/redactie\\_detail.asp?iNID=25432](http://www.architectenweb.nl/aweb/redactie/redactie_detail.asp?iNID=25432)] 03-06-2012.
- Binnenlands Bestuur, *Alle pijlen op Rotterdam maar zonder geld*.  
[<http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/alle-pijlen-op-rotterdam-maar-zonder-geld.2047967.lynkx>] 06-05-2012.
- ChristenUnie-SGP, *Rotterdamse mentaliteit nodig bij Kwaliteitssprong Zuid*.  
[<http://rotterdam.christenunie.nl/k/n6140/news/view/490063/446633>] 01-05-2012.
- Directie Veiligheid, *Campagne Roteb betreft Rotterdammer bij leefbaarheid in de stad*.  
[<http://www.rotterdamveilig.nl/do.php?fct=pages&op=showPage&pagelId=582>] 13 februari 2012.
- Elkien, *Toewijzing woningen verandert per 1 januari 2011*.  
[<https://www.elkien.nl/showpage.aspx?steID=2&itmID=6607>] 18-03-2012.
- Gemeente Rotterdam, *Bijlage Programma en Effectrapportage Pact op Zuid*.  
[[http://www.bds.rotterdam.nl/Bestuurlijke\\_Informatie:7/Raadsinformatie/Gemeenteraad\\_2006\\_2010/2009/Kwartaal\\_4/Raadsvergadering\\_van\\_17\\_december\\_2009/Mededeling\\_van\\_inge\\_komen\\_stukken\\_2009\\_week\\_48\\_en\\_49/Brieven\\_van\\_B\\_en\\_W/09GR3774\\_Van\\_B\\_en\\_W\\_de\\_voor\\_tgangsrapportage\\_Pact\\_op\\_Zuid\\_de\\_Reisgids\\_en\\_het\\_concept\\_Programma\\_Pact\\_op\\_Zuid\\_2010/09GR3774a\\_Bijlage\\_Programma\\_en\\_effectrapportage\\_Pact\\_op\\_Zuid](http://www.bds.rotterdam.nl/Bestuurlijke_Informatie:7/Raadsinformatie/Gemeenteraad_2006_2010/2009/Kwartaal_4/Raadsvergadering_van_17_december_2009/Mededeling_van_inge_komen_stukken_2009_week_48_en_49/Brieven_van_B_en_W/09GR3774_Van_B_en_W_de_voor_tgangsrapportage_Pact_op_Zuid_de_Reisgids_en_het_concept_Programma_Pact_op_Zuid_2010/09GR3774a_Bijlage_Programma_en_effectrapportage_Pact_op_Zuid)] 04-04-2012.
- Gemeente Rotterdam, *Geactualiseerde Woonvisie 2007-2010*.  
[<http://www.rotterdam.nl/Stadsontwikkeling/Document/Woonbeleid/woonvisie%20definitief%20na%20raadsbehandeling.pdf>] 13-03-2012.
- Gemeente Rotterdam, *Kadernota aanpak van Zuid*.  
[<http://www.rotterdam.nl/Griffie/Document/Tijdelijke%20themacommissie%20Kwaliteitssprong%20Zuid/Kadernota%20Aanpak%20Zuid.pdf>] 21-04-2012.
- Gemeente Rotterdam, *Komen en Gaan*.  
[<http://www.rotterdam.nl/Stadsontwikkeling/Document/stand%20van%20het%20wonen%202012/Komen%20en%20Gaan%202011.pdf>] 12-03-2012.
- Gemeente Rotterdam, *Rotterdam zet door: op weg naar een stad in balans*.  
[[http://www.bds.rotterdam.nl/Rotterdamse\\_nota\\_s:115016/Rotterdam\\_zet\\_door/Rotterdam\\_zet\\_door\\_op\\_weg\\_naar\\_een\\_stad\\_in\\_balans\\_factsheet](http://www.bds.rotterdam.nl/Rotterdamse_nota_s:115016/Rotterdam_zet_door/Rotterdam_zet_door_op_weg_naar_een_stad_in_balans_factsheet)] 18-04-2012.

- Gemeente Rotterdam, *Uitvoeringsprogramma bestaande voorraad*.  
[[http://www.keicentrum.nl/websites/kei/files/KEI2003/documentatie/GemeenteRotterdam\\_Uitvoeringsprogramma\\_bestaa...woningvoorraad\\_mei2007.pdf](http://www.keicentrum.nl/websites/kei/files/KEI2003/documentatie/GemeenteRotterdam_Uitvoeringsprogramma_bestaa...woningvoorraad_mei2007.pdf)] 05-04-2012.
- Gemeente Rotterdam, Waterschap Hollandse Delta, Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenwaard, Hoogheemraadschap van Delfland. *Waterplan 2 Rotterdam*.  
[[http://www.rotterdam.nl/GW/Document/Waterloket/Waterplan%20%20\[deel%201\].pdf](http://www.rotterdam.nl/GW/Document/Waterloket/Waterplan%20%20[deel%201].pdf)] 14-03-2012.
- Gulden Feniks, *G6 Katendrecht*.  
[[http://www.guldenfeniks.nl/inzendingen/2012/gebiedstransformatie/g6gebiedsontwikkeling\\_katendrecht/](http://www.guldenfeniks.nl/inzendingen/2012/gebiedstransformatie/g6gebiedsontwikkeling_katendrecht/)] 03-06-2012.
- Havensteder, *Missie en Visie*  
[<http://www.havensteder.nl/over-havensteder/organisatie/missie-en-visie/>] 02-04-2012.
- Havensteder, *Rotterdam zet door met de wijkaanpak*.  
[[http://www.havensteder.nl/overhavensteder/nieuws/nieuwsarchief/nieuwsbericht/?tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=131&cHash=cf8665f3b3a4d9156dd26b9306c5c69d](http://www.havensteder.nl/overhavensteder/nieuws/nieuwsarchief/nieuwsbericht/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=131&cHash=cf8665f3b3a4d9156dd26b9306c5c69d)] 15-03-2012.
- KEI-Centrum, *Beleidsnota particuliere woningvoorraad*  
[[http://www.keicentrum.nl/websites/kei/files/KEI2003/documentatie/GemeenteDenHaag\\_beleidsnota\\_particuliere\\_woningvoorraad\\_nov2005.pdf](http://www.keicentrum.nl/websites/kei/files/KEI2003/documentatie/GemeenteDenHaag_beleidsnota_particuliere_woningvoorraad_nov2005.pdf)] 04-06-2012.
- Ministerie van Financiën, *Handreiking Evaluatieonderzoek ex ante*.  
[[http://www.kpvv.nl/KpVV/KpVV-Overige-Content/KpVV-Overige-Content-Media/Bijlagen-publicaties/handreiking\\_evaluatieonderzoek\\_ex\\_antepdf.pdf](http://www.kpvv.nl/KpVV/KpVV-Overige-Content/KpVV-Overige-Content-Media/Bijlagen-publicaties/handreiking_evaluatieonderzoek_ex_antepdf.pdf)] 04-03-2012.
- Ministerie van VROM, *Nieuwbouw en Herstructurering: Doorstroming en dynamiek in nieuwe en oude wijken*.  
[[www.rijksoverheid.nl/567/nieuwbouw-en-herstructurering/wonen3219](http://www.rijksoverheid.nl/567/nieuwbouw-en-herstructurering/wonen3219)] 16-04-2012.
- Ministerie van VROM. *VROM-Nota 'Mensen, Wensen en Wonen'*.  
[[http://www.joostdevree.nl/bouwkunde2/jpgp/particulier\\_opdrachtgeverschap\\_2\\_nota\\_wonen\\_vrom\\_wonen13542.pdf](http://www.joostdevree.nl/bouwkunde2/jpgp/particulier_opdrachtgeverschap_2_nota_wonen_vrom_wonen13542.pdf)] 03-03-2012.
- Nederlandse Woonbond. *Bewonersinvloed bij herstructurering: er valt nog een wereld te winnen. Huurdersorganisaties, corporaties en gemeenten over de herstructurering in de 56 aandachtswijken*. [[http://www.woonbond.nl/pages/webwinkel/voorwerk/DO01\\_voorwerk.pdf](http://www.woonbond.nl/pages/webwinkel/voorwerk/DO01_voorwerk.pdf)] 17-04-2012.
- Nicis Institute, *Nationaal Programma Kwaliteitssprong Zuid*.  
[[http://www.nicis.nl/Wat\\_doen\\_wij/Verspreiding/Docbank/Onderwijs\\_Arbeidsmarkt/Onderwijs\\_Algemeen/Nationaal\\_Programma\\_Kwaliteitssprong\\_Zuid](http://www.nicis.nl/Wat_doen_wij/Verspreiding/Docbank/Onderwijs_Arbeidsmarkt/Onderwijs_Algemeen/Nationaal_Programma_Kwaliteitssprong_Zuid)]. 04-02-2012
- Nicis Institute, *Wijkactieplan en charter Den Haag Zuidwest*.  
[[http://www.nicis.nl/Wat\\_doen\\_wij/Verspreiding/Docbank/Wonen/Wijken/Wijkenaanpak/Wijkactieplan\\_en\\_charter\\_Den\\_Haag\\_Zuidwest](http://www.nicis.nl/Wat_doen_wij/Verspreiding/Docbank/Wonen/Wijken/Wijkenaanpak/Wijkactieplan_en_charter_Den_Haag_Zuidwest)] 01-06-2012.
- NRC Handelsblad, *Het gaat 'op' Zuid zo on-Rotterdams*.  
[<http://vorige.nrc.nl/article2415993.ece>] 17-03-2012.

- Onderzoeksteam Trendanalyse, *Domein (zorg voor) Wonen*.  
[[http://www.nationaalarchief.nl/sites/default/files/docs/rapport\\_wonen\\_sa\\_20110223.pdf](http://www.nationaalarchief.nl/sites/default/files/docs/rapport_wonen_sa_20110223.pdf)] 13-03-2012.
- Parool, *Rijk geeft geen extra geld voor Rotterdam Zuid*.  
[<http://www.parool.nl/parool/nl/30/ECONOMIE/article/detail/2916280/2011/09/19/Rijk-geeft-geen-extra-geld-voor-Rotterdam-Zuid.dhtml>] 05-04-2012.
- Rijksoverheid. *Kwaliteitssprong zet Rotterdam Zuid in de lift*.  
[<http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2011/09/19/kwaliteitssprong-zet-rotterdam-zuid-in-de-lift.html>].04-02-2012.
- Rijksoverheid, Zuid Werkt! Nationaal Programma Kwaliteitssprong Zuid.  
[<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/convenanten/2011/09/19/zuid-werkt-nationaal-programma-kwaliteitsprong-zuid.html>] 06-02-2012.
- Rijksuniversiteit Groningen, *COELO Woonlastenmonitor 2012*.  
[<http://www.coelo.nl/rapporten/woonlastenmonitor2012.pdf>] 11-03-2012.
- Rotterdammers in actie, *Noodklok bewonersparticipatie in Rotterdam Zuid*.  
[<http://riavorrotterdam.nl/node/10>] 21-04-2012.
- RTV Rijnmond, *Rotterdam Zuid moet excelleren*.  
[<http://www.rijnmond.nl/nieuws/19-09-2011/rotterdam-zuid-moet-excelleren>] 03-04-2012.
- SBV-MSRE, *Projectontwikkelaars en Participatie van Bewoners/Belangengroepen bij Herstructurering*.  
[<http://www.vastgoedkennis.nl/docs/MSRE/03/Tilman-den%20Hartog.pdf>] 04-06-2012.
- Sociaal Cultureel Planbureau, *Wonen, wijken en interventies: Krachtwijkenbeleid in perspectief*.  
[[www.scp.nl/dsresource?objectid=28457&type=org](http://www.scp.nl/dsresource?objectid=28457&type=org)] 13-04-2012.
- Tijdelijke Themacommissie Kwaliteitssprong Zuid. *Kadernota Aanpak Zuid*.  
[<http://www.rotterdam.nl/Griffie/Document/Tijdelijke%20themacommissie%20Kwaliteitssprong%20Zuid/Kadernota%20Aanpak%20Zuid.pdf>] 21-03-2012.
- Trouw, Een probleem: Niemand heeft geld  
[<http://www.trouw.nl/tr/nl/4492/Nederland/article/detail/2920100/2011/09/20/Een-probleem-niemand-heeft-geld.dhtml>] 28-03-2012.
- Trouw, *Vestia: crisis is gevaar voor de woningmarkt*  
[<http://www.trouw.nl/tr/nl/4504/Economie/article/detail/3153061/2012/02/03/Vestia-crisis-is-gevaar-voor-woningmarkt.dhtml>] 02-04-2012.
- Vestia, *Wie zijn wij?*  
[<http://www.vestia.nl/OverVestia/WieZijnWij/Pages/wiezijnwij.aspx>] 03-04-2012.
- Volkskrant, *Rijk geeft geen extra geld voor Rotterdam Zuid*  
[<http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/2916280/2011/09/19/Rotterdam-Zuid-moet-scoren-als-vier-grootste-steden.dhtml>] 28-03-2012.
- Volkskrant, *Rotterdam Zuid moet scoren als vier grootste steden*  
[<http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/2916280/2011/09/19/Rotterdam-Zuid-moet-scoren-als-vier-grootste-steden.dhtml>] 02-06-2012.

- Woonbron, *Carnisser Kracht*.  
[<http://www.woonbron.nl/OverWoonbron/Actueel/BertWijbenga/Lists/Berichten/Post.aspx?ID=133>] 02-04-2012.
- Woonstad Rotterdam. *Kwaliteitssprong Zuid getekend*.  
[<http://www.woonstadrotterdam.nl/Pub/Woonstad-Rotterdam/Woonstad-Rotterdam-Home/Over-Woonstad-Rotterdam/Actueel/Actueel-Nieuws/Nieuws-Actueel/Kwaliteitssprong-Zuid-getekend.html>] 05-02-2012.
- Woonbron, *Over Woonbron*.  
[<http://www.woonbron.nl/OverWoonbron/Overwoonbron/Pages/Default.aspx>] 02-04-2012.
- Woonstad Rotterdam, *Corporaties gaan reddingplan Rotterdam Zuid niet betalen*.  
[<http://www.woonstadrotterdam.nl/Pub/Woonstad-Rotterdam/Woonstad-Rotterdam-Home/Over-Woonstad-Rotterdam/Actueel/Corporaties-gaan-reddingsplan-Rotterdam-Zuid-niet-betalen.html>] 03-04-2012.
- Woonstad Rotterdam, *Over Woonstad Rotterdam*.  
[<http://www.woonstadrotterdam.nl/Pub/Woonstad-Rotterdam/Woonstad-Rotterdam-Home/Over-Woonstad-Rotterdam.html>] 03-04-2012.