

# Leren van herstructurering in Hoogvliet

AUTEUR & FOTOGRAFIE JANNEKE VAN BEMMEL

In langlopende herstructureringsprocessen is verandering de enige constante. Er moet worden ingespeeld op wijzingen in de politieke koers, de woningmarkt en strategieën van betrokken partijen. Dit vereist een continu leerproces. Onderzoek in Hoogvliet illustreert dat.

Steeds meer woningcorporaties en gemeenten willen 'lerende organisaties' zijn. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid pleit in het rapport 'Bewijzen van goede dienstverlening' voor het organiseren van kennisallianties. Het aantal kenniscentra zoals KEI groeit. Dit zijn drie signalen waaruit blijkt dat kennis belangrijk is voor stedelijke herstructurering. Dat heeft te maken met de mate van complexiteit en onzekerheid van herstructurering. Stedelijke vernieuwing

duurt lang, ondertussen wijzigt het rijksbeleid, fluctueert de woningmarkt en veranderen bewonerswensen, en er zijn veel partijen bij betrokken. De probleemdefinities, doelen en belangen van deze partijen lopen uiteen en kunnen ook in de loop der tijd veranderen.

Over samenwerking bij herstructurering is veel geschreven. De betrokken partijen zijn het er inmiddels over eens dat een soepel herstructureringsproces in elk geval een gemeenschappelijke visie, een organisatiestructuur en onderling vertrouwen vergt. Wat steeds weer lastig blijkt, is het bereiken van consensus over het programma. Continu veranderende omstandigheden en belangen zorgen ervoor dat de discussie over het programma niet alleen vooraf, maar ook tijdens de uitvoering plaats moet vinden. Het succes van herstructureringsprocessen kan daarom niet in hoofdzaak afgemeten worden aan de mate waarin de vooraf bepaalde doelen zijn behaald. Succesvol zijn vooral de processen waarin door de betrokken partijen kennis is opgebouwd over de problematiek in het herstructureringsgebied en over de aanpak in het algemeen. Met andere woorden: in een geslaagd herstructureringsproces wordt geleerd.

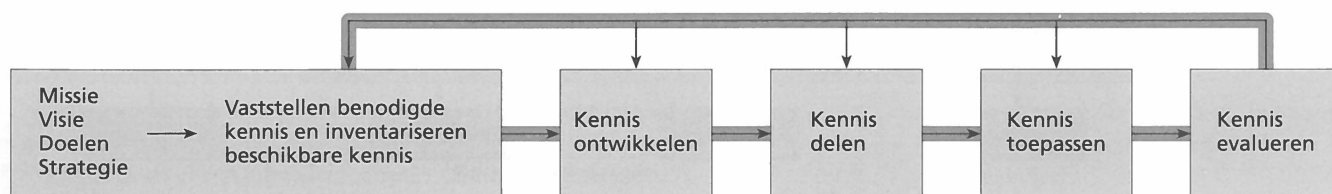
Ik ben nieuwsgierig hoe dat leren in de stedelijke vernieuwing gaat. Hoe kan het georganiseerd worden, en wat kan het leren belemmeren? Voor een antwoord op deze vragen heb ik een exploratief onderzoek gedaan in Rotterdam Hoogvliet, waar een grootschalige herstructureringsoperatie plaatsvindt waarbij veel verschillende partijen zijn betrokken. De herstructurering is er al flink op dreef, waardoor er veel informatie beschikbaar is. Mijn onderzoek

bestaat uit interviews met sleutelfiguren het bijwonen van vergaderingen op diverse niveaus in de samenwerkingsstructuur.

## Kennis en leren

Volgens de definitie is kennis informatie waaraan betekenis is gegeven door individuen in een bepaalde context. Leren is het verrijken van bestaande kennis en het creëren van nieuwe kennis. Niet alleen individuen, maar ook teams, organisaties en samenwerkingsnetwerken kunnen leren. Op teamniveau vindt leren plaats wanneer personen die tot een team behoren kennis ontwikkelen en met elkaar delen. Organisaties kunnen leren via het leren van de organisatieleden of door nieuwe organisatieleden op te nemen. Leren binnen samenwerkingsnetwerken is de duurzame ontwikkeling van gedeelde kennis, inzichten en werkwijzen van verschillende partijen. In navolging van Weggeman zie ik een ideaaltypisch leerproces als een cyclisch proces met een aantal fases. Aan de basis van leerprocessen ligt allereerst het formuleren van organisatieleden en een strategie om deze te bereiken. Voor samenwerkingsnetwerken bij herstructurering gebeurt dit op het niveau van het samenwerkingsnetwerk: de doelen en strategieën van het netwerk worden in plandocumenten vastgelegd. Vervolgens wordt in een gezamenlijk leerproces de kennis ontwikkeld die nodig is om de gekozen strategieën te realiseren. Naast kennisontwikkeling vindt kennisdeling, kennistoepassing en ten slotte kennisevaluatie plaats. De doelen en strategieën van het netwerk worden zo nodig tussentijds bijgesteld. Daarom is leren geen lineair maar een cyclisch proces. Het model van Weggeman,

Figuur 1. Leren als cyclisch proces.



Bron: Weggeman (2000)

weergegeven in figuur 1, wordt gebruikt om de onderzoeksresultaten te ordenen.

### Herstructurering in Hoogvliet

Hoogvliet is een deelgemeente van Rotterdam. De bebouwing kenmerkt zich door lange rijen gelijkvormige huizen en een hoge concentratie portiek- en galerijwoningen, waarvan tachtig procent huurwoningen. In de jaren tachtig is de woningmarktpositie van Hoogvliet verslechterd en werd begonnen met de eerste herstructureringsmaatregelen. In 1998 kwam de vernieuwing in een stroomversnelling. De deelgemeente en de woningcorporatie Woonbron werden het eens over de sloop van 3.900 van de 17.500 woningen. Hiervoor komen ongeveer evenveel nieuwe woningen in de plaats, waarvan de helft in een duurder prijsklasse.

Naast de corporaties Woonbron en Vestia en de deelgemeente zijn belangrijke partijen in de herstructurering de dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (dS+V), het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR), Gemeentewerken en de Vereniging Bewonersraden (VBR). In de planfase van de herstructurering is een structuur voor intensief overleg opgezet. Er zitten veel partijen bij elkaar aan tafel, en er wordt frequent vergaderd. De betrokkenen ervaren dit als noodzakelijk voor het ontwikkelen van plannen voor zo'n omvangrijke

herstructureringsopgave. In een wijk waar vier- of zeshonderd woningen vernieuwd moeten worden, is zo'n structuur niet handig, maar wanneer het gaat om het maken van een structuurschets voor 2500 woningen, dan is het proces complex en is er veel expertise, tijd en geld nodig.

In Hoogvliet wordt hard gewerkt aan de herstructurering. De cijfers zijn naar boven bijgesteld in vergelijking met de plannen uit 1998 omdat woningcorporatie Vestia nu ook meedoet. Nu de meeste projecten in de

over vraagstukken die voor alle betrokkenen spelen, zoals het gebruik van de restwarmte van Shell of de luchtkwaliteit. Het is de bedoeling dat de betrokkenen elkaar tijdens deze bijeenkomsten scholen en verder helpen. De Projectgroep functioneert niet helemaal zoals het zou moeten; de intentie is er wel bij de verschillende partijen, maar deadlines in het dagelijkse proces blijken voor te gaan.

De 'Logicaraad' heeft ook de functie kennis te ontwikkelen om verder te komen met verschillende plannen en ontwerpen voor Hoogvliet. De Logicaraad richt zich specifiek op het bevorderen van de stedenbouwkundige samenhang op basis van fysieke kwaliteiten, zoals het overvloedige groen en de opdeling in negen afzonderlijke wijken. Hij maakt echter formeel geen

deel uit van de samenwerkingsorganisatie in Hoogvliet en staat behoorlijk op zichzelf. In de vergadering die ik van deze raad bijwoonde, werden hierover zorgen geuit. Het gebrek aan structuur voor de projecten die geïnitieerd worden door de Logicaraad zorgt ervoor dat kennis makkelijk weer verdwijnt en er geen continuïteit is.

De corporaties in Hoogvliet ontwikkelden de afgelopen jaren kennis over de woningmarkt. Zij realiseren nu koopwoningen, terwijl zij dat vroeger nooit deden. Toen de markt verslechterde, ging dat niet meer vanzelf. Een manager van het OBR: "Soms

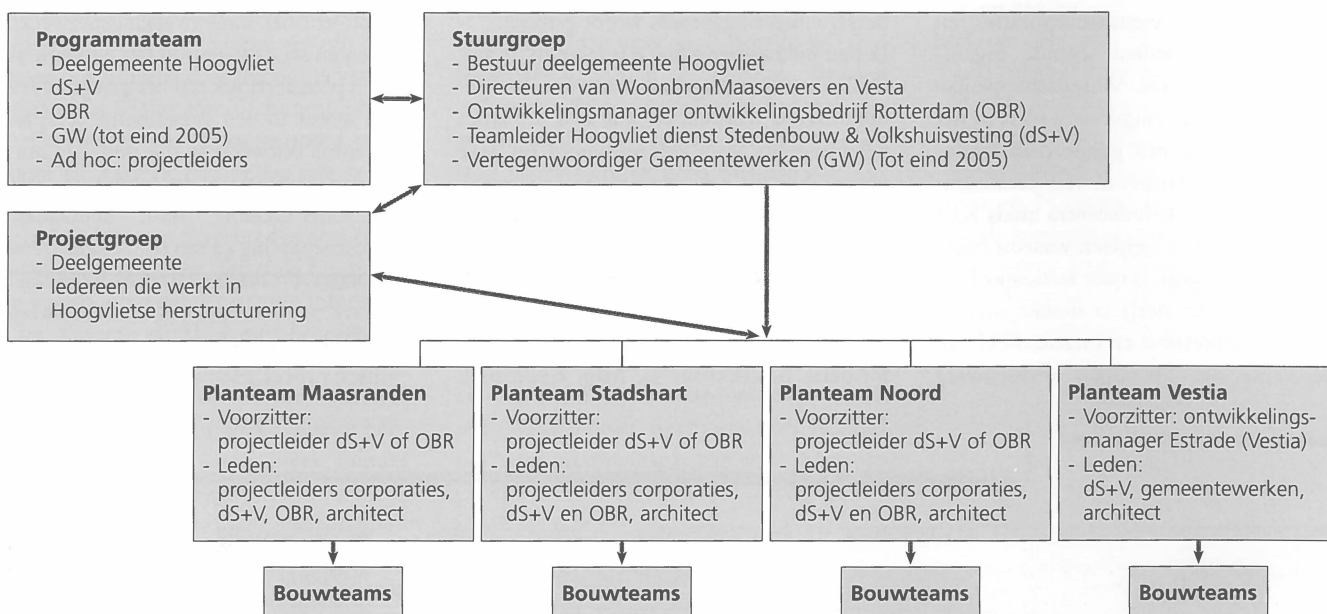
## Hoe laat je zoveel mogelijk mensen kennismaken met cultuur?

uitvoeringsfase verkeren, is de samenwerkingsstructuur wat vereenvoudigd.

Hierna zal ik aan de hand van de vier stappen kennis ontwikkelen, delen, toepassen en evalueren, beschrijven hoe in Hoogvliet tijdens de herstructurering met kennis wordt omgegaan.

### Kennis ontwikkelen

In Hoogvliet is een 'Projectgroep' ingesteld die specifiek de functie van leerplatform heeft voor alle partijen die bij de herstructurering zijn betrokken (zie figuur 2). De Projectgroep organiseert bijeenkomsten



Figuur 2. Samenwerkingsnetwerk Rotterdam Hoogvliet.



### Hoogvliet, Rotterdam.

zitten er rare plattegronden in huizen. Die kun je wel kwijt op de huurmarkt, maar een koper gaat er geen tweeënehalve ton voor betalen." Een projectmanager van Vestia: "De corporatie als maker van koopwoningen, dat is pas sinds de privatisering op gang gekomen. En daar hebben we vooral de afgelopen jaren veel in geleerd, want daarvoor was het heel makkelijk om woningen af te zetten."

In het planproces wordt ook samen met bewoners kennis ontwikkeld. De corporaties maken gebruik van een 'één-op-een woning': een aantal muren op wielen waarmee de woningen op werkelijke grootte in elkaar worden gezet, inclusief deuren, een keukenblok, bedden, tafels, banken en stoelen. De bewoners worden uitgenodigd om de plattegrond van hun toekomstige woning driedimensionaal te bekijken. Zij doen dan vaak slimme suggesties om de woning te verbeteren.

### Kennis delen

In Hoogvliet wordt veel kennis uitgewisseld tussen collega's, zowel binnen de eigen organisatie als met collega's bij de samenwerkingspartners. Er worden regelmatig op verschillende niveaus bijeenkomsten georganiseerd waarbij betrokkenen aan de hand van een casus of een inhoudelijk thema met elkaar in discussie gaan en naar op-

lossingen zoeken. Zo ontstaat een gedeelde kennisbasis.

Ook de corporaties delen onderling veel kennis. Ze houden van elkaar goed in de gaten wat voor nieuwe dingen er worden bedacht, nemen die over en proberen ze zelf weer verder te ontwikkelen. Een voorbeeld genoemd door een projectmanager van Woonbron: "Wij waren de eerste die sloopfeesten organiseerden. We hebben gezegd: slopen is een feest, slopen is emotie, je neemt afscheid van een wijk. Vestia is daarna met slooptheater aan de slag gegaan, en dat adopteerden wij toen weer."

In Hoogvliet wordt expliciet aandacht besteed aan onderling vertrouwen en openheid over achterliggende belangen. Dit is belangrijk, omdat de belangen van de betrokken organisaties vaak uiteenlopen. Hierdoor kan gemakkelijk een situatie van wantrouwen ontstaan waarin strategisch met kennis wordt omgegaan. Dat komt gezamenlijk leren niet ten goede. Strategische gebruik van kennis vindt wel plaats in Hoogvliet, maar door het organiseren van 'project start-ups' wordt onderling vertrouwen gecreëerd. Deze door het OBR geïntroduceerde methode houdt in dat de partijen aan het begin van het project met elkaar bespreken wat hun werkelijke doelen zijn en wat hun inbreng is.

### Kennis toepassen

Het toepassen van kennis in Hoogvliet

wordt belemmerd doordat medewerkers frequent van baan wisselen. Het vertrek van een medewerker betekent verlies van kennis uit het samenwerkingsnetwerk, en het kost veel tijd om nieuwe medewerkers bij te spijkeren. Om dit te ondervangen worden in Hoogvliet 'fresh-up'-bijeenkomsten georganiseerd waarin nieuwe medewerkers bekend worden gemaakt met de gestelde kaders, gemaakte afspraken en de inzichten waarop deze afspraken zijn gebaseerd. Een projectmanager van Vestia: "We hebben alles nog een keer met elkaar doorgeakkerd. Je moet er een gelijkgericht team van maken en dat ook blijven doen bij mutaties." In Hoogvliet leert de ervaring dat er op de momenten waarop projecten overgaan van de plan- naar de uitvoeringsfase een groot risico is dat kennis verloren gaat. Vaak zijn er verschillende personen betrokken bij de verschillende fases en wordt kennis onderling onvoldoende uitgewisseld. In de planfase van projecten werd bijvoorbeeld een projectleider van de dS+V aangesteld en in de uitvoeringsfase een projectleider van het OBR. Het gevolg was dat kennis die wel aanwezig was in het netwerk, niet op het juiste moment op de juiste plek was en dus niet kon worden gebruikt, terwijl dat wel moest. Om dit probleem te ondervangen wordt nu of door de dS+V of door het OBR een projectleider aangesteld voor het gehele project.

Bij het toepassen van kennis bij besluit-

vorming doet zich het probleem van uiteenlopende belangen voor. Een voorbeeld hiervan is de parkeernorm waarover in het Planteam Hoogvliet-Noord wordt gesproken. De architect wil weinig parkeerplekken, omdat die niet esthetisch zijn. Het OBR en Woonbron willen weinig plekken zodat er meer woningen geplaatst kunnen worden, wat de opbrengst verhoogt. Bewoners zijn juist gebaat bij veel parkeerruimte. De discussie stagneert, en er wordt een lid van de parkeercommissie ingeschakeld. Want, zoals een manager van het OBR het verwoordt: "Iedereen praat toch vanuit zijn eigen straatje, dus is het goed om het bij een buitenstaander te toetsen."

**Kennis evalueren**

Bij kennisevaluatie gaat het onder meer om reflectie op en eventuele bijstelling van de doelen en strategieën op basis van opgebouwde kennis. Een voorbeeld hiervan is het aanpassen van het vastgestelde programma aan de tegenvallende woningmarkt. In Hoogvliet zijn, net als in veel andere steden, (te) hoge doelen gesteld. In de tijd dat het economisch voor de wind ging, 1998-1999, zijn afspraken gemaakt om heel snel, heel veel te bouwen met een hoge kwaliteit. De vraag naar koopwoningen blijkt nu niet groot genoeg. Het naar beneden bijstellen van de plannen is lastig, omdat er verwachtingen zijn gewekt bij bewoners en er afspraken met de wethouder op stedelijk niveau zijn gemaakt. Woonbron paste haar werkwijze daarom aan. In plaats van haar programma van tevoren gedetailleerd in te vullen, werkt ze met een globaal langetermijnplan. Een projectmanager van Woonbron: "We beseften ons: over vier jaar is de markt helemaal veranderd en moeten er weer andere dingen mogelijk zijn. Dus het adagium werd 'doe meer met ongeveer'". Hierdoor wordt flexibiliteit behouden, omdat de details op latere momenten kunnen worden ingevuld met de dan beschikbare kennis.

Een ander aspect van het evalueren van kennis is het behoud van opgebouwde kennis die relevant kan zijn voor toekomstige activiteiten. Een manager van dS+V geeft een voorbeeld van hoe dit mis kan lopen: "In Zuidwijk is midden jaren negentig een wijk geherstructureerd. Alle kennis die was opgebouwd in dat project is nu weg uit de organisatie. Die mensen hadden daar een fantastisch project gedraaid en dachten: 'nu mag ik weer huisjes gaan verhuren.' Die zijn vertrokken." Om kennis te behouden, is

door de gemeente nu een aantal standaarddocumenten gemaakt, waaronder 'De zeven plagen van de herstructurering'. Hierin worden knelpunten genoemd met betrekking tot zeven herstructurerings thema's, zoals parkeren, grondexploitatie en milieu.

Grootschalige herstructureringsopgaven zoals die in Hoogvliet worden gekenmerkt door grote complexiteit en onzekerheid. Een dergelijk proces is niet statisch. Er zijn telkens nieuwe impulsen waarop moet worden ingespeeld, zoals veranderende klantwensen, veranderende belangen van betrokken partijen en wijziging van de politieke koers. Om die veranderingen te kunnen inpassen in het herstructureringsproces moet er steeds worden geleerd. Maar dat gaat niet vanzelf.

Bij het leerproces in de herstructurering in Hoogvliet blijkt zich een aantal belemmeringen voor te doen. Ten eerste krijgt het dagelijkse werk snel voorrang boven bijeenkomsten voor kennisuitwisseling, vooral wanneer die bijeenkomsten niet goed zijn ingebed in de organisatiestructuur. Ten tweede wisselen medewerkers frequent van baan, waardoor, als men daar niet alert op is, kennis uit het netwerk verdwijnt. Ten derde wordt de ruimte om in te spelen op veranderingen en nieuwe kennis tijdens het planproces beperkt als er gedetailleerde afspraken worden gemaakt voor de lange termijn. Ten slotte wordt het leren bemoeilijkt doordat de netwerkdoelen niet altijd in overeenstemming zijn met de doelen van de afzonderlijke organisaties. Het uiteenlopen van de verschillende belangen kan, zeker wanneer dit leidt tot onderling wantrouwen, gezamenlijk leren beperken. Vooral de laatste belemmering is specifiek voor herstructurering, waarbij verschillende organisaties moeten samenwerken en gezamenlijk moeten leren. Ander onderzoek naar leren bestudeert meestal leerprocessen in afzonderlijke organisaties, waarin zich het probleem van uiteenlopende belangen minder voordoet. Meer onderzoek op dit punt zou daarom interessant zijn. Ondanks de belemmeringen vindt onderling leren in het samenwerkingsnetwerk in Rotterdam Hoogvliet op grote schaal plaats. Uit de situatie in Hoogvliet kan een aantal lessen worden getrokken waarmee ook in andere herstructureringsgebieden het leren bevorderd kan worden. Kennisontwikkeling kan gestimuleerd worden door leerplatforms te organiseren, mits er voldoende prioriteit aan wordt gegeven

en er een plek in de organisatiestructuur voor wordt gecreëerd. Om kennisdeling te bevorderen is een minimaal gedeelde kennisbasis nodig en openheid over belangen om het onderlinge vertrouwen te vergroten. Het toepassen van kennis vereist het bijspijkeren van nieuwe medewerkers. Regelmatige 'fresh-up'-bijeenkomsten kunnen hierbij helpen. Daarnaast is aandacht voor kennisoverdracht noodzakelijk op de overgangsmomenten van planfase naar uitvoeringsfase. Het evalueren van kennis en het op basis daarvan bijstellen van de doelen en strategieën van het netwerk vereisen flexibiliteit. Globale afspraken voor de lange termijn werken daarom beter. De details kunnen later worden ingevuld.

**Janneke van Bommel (j.vanbommel@habion.nl) was tot begin 2007 werkzaam bij onderzoeksinstituut OTB van TU Delft en werkt tegenwoordig bij woningcorporatie Habion. Dit artikel komt voort uit onderzoek gefinancierd door het onderzoeksprogramma Corpovenista, onderdeel van het Habiforum kennisprogramma Vernieuwend Ruimtegebruik.**

**Literatuurselectie**

Bommel, J. van (2006) Herstructurering in Hoogvliet: samenwerken is samen leren. Een reflectie op kennis en leren in de herstructurering. Gouda: Habiforum.  
 Koppenjan, J. & E.H. Klijn (2004) Managing uncertainties in Networks. Londen: Routledge.  
 Pennen, T. van der, J. van Bommel & M. Muller (2004) Schakelen tussen fysiek en sociaal. Op zoek naar succesvolle samenwerking bij stedelijke vernieuwing. Delft: DUP Science.  
 Schaar, J. van der (2005) Over rollen van partijen in de stedelijke vernieuwing. Rotterdam: KEI.  
 Weggeman, M. (2000) Kennismanagement: de praktijk. Schiedam: Scriptum.  
 Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid (2004) Bewijzen van goede dienstverlening. Voorburg: WRR.