

# Bouwen op tegenstellingen of slopend conflict?

Een onderzoek naar hoe overheden omgaan met conflicterende visies op ruimtelijke ontwikkeling



**Masterthesis Planologie**

Daniël van Eck

3137511

Bouwen op tegenstellingen of slopend conflict?

Een onderzoek naar hoe overheden omgaan met conflicterende visies op ruimtelijke ontwikkeling

Auteur Daniël van Eck  
Studentnummer 3137511

Begeleider F. Filius

1 februari 2012



**Universiteit Utrecht**

Illustratie voorblad: [marriageproblem.co.uk](http://marriageproblem.co.uk), 2012

## Woord vooraf

Na één (voortijdig verlaten) stageplaats, één afstudeerplek, een stuk of tien potentiële onderzoeksonderwerpen en een bijna twee jaar durende afwisseling van noeste en minder noeste arbeid, ligt hier dan toch eindelijk het zo lang verlangde eindresultaat van mijn studie Planologie: mijn masterthesis!

De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat ik soms betwijfelde of het nu aangebroken moment er ooit wel voor mij zou komen. Maar zoals nu weer blijkt komt het bevredigend resultaat er vanzelf wel als eindelijk de pen ter hand wordt genomen en de minder constructieve gedachten opzij worden gezet.

Op deze plaats wil ik Ellen Weerman en Maurits Schilt, mijn afstudeerbegeleiders bij Witteveen+Bos in Den Haag, bedanken. In het bijzonder de laatste persoon stond altijd voor mij klaar op de (in het begin niet dun gezaaide) momenten dat ik met vragen zat. Hoewel de opstart van mijn onderzoek niet zo soepel verliep, heb ik toch een hoop geleerd van de afstudeerperiode bij W+B.

Mijn dank gaat daarnaast uit naar de mensen die het mij toestonden hen een interview af te nemen. Omdat ik hen anonimiteit heb beloofd zal ik hun namen hier niet vermelden.

*Last but not least* ben ik mijn universitair begeleider mevrouw Filius dankbaar. Voor haar inhoudelijke hulp, maar ook haar blijvende vertrouwen in een goede afloop.

Sommelsdijk, februari 2012

## Samenvatting

Er is nog weinig onderzoek gedaan naar de verklaring voor hoe overheden in de Nederlandse ruimtelijke planning handelen wanneer hun standpunten ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkeling in een bepaald geografisch gebied conflicteren met die van andere overheden. Deze thesis zoekt daarom naar een antwoord op de volgende hoofdvraag:

*Hoe wordt, binnen een ruimtelijk planvormingsproces, door (onderdelen binnen) overheidsorganisaties gehandeld in reactie op conflicterende ruimtelijke visies en hoe kan dit handelen worden verklaard?*

Niet alleen is die vraag wetenschappelijk relevant (want er is een gebrek aan studies naar dit specifieke onderwerp), ook praktisch gezien heeft deze nut. Zo kunnen de overheden die deelnamen aan het onderzochte planvormingsproces lessen trekken uit de reflectie op hun handelen. Ook kunnen de gevonden factoren die tot een hoge 'gezamenlijke winst' (het uit het planvormingsproces resulterend beleid doet dan zoveel mogelijk recht aan de belangen van alle partijen) leiden mogelijk hetzelfde effect hebben in andere planvormingsprocessen.

Het handelen van overheden in reactie op conflicterende ruimtelijke visies wordt in het analysekader ingedeeld in de vijf conflictstijlen die Thomas & Kilmann (2008) onderscheiden, te weten: *aanpassen*, *competitie*, *samenwerken*, *vermijden* en *compromis zoeken*. Omdat uit een verkennende literatuurstudie is gebleken dat de interactie tussen overheden vooral via onderhandeling verloopt, worden die conflictstijlen voornamelijk met behulp van sociaalpsychologische literatuur over onderhandeling nader uitgewerkt. Potentiële verklaringen voor het hanteren van een bepaalde conflictstijl, worden deels op basis van deze literatuur, maar ook op grond van logica en 'common sense' geformuleerd.

Er is gekozen voor het bestuderen van een casus, namelijk het planvormingsproces dat uitmondde in het ruimtelijk plandocument 'Ontwikkelingsvisie Noordvleugel Utrecht 2015-2030 (Eindbalans)'. Het verzamelen van gegevens vindt plaats via interviews met personen die werkzaam zijn bij een van de overheden die deelnemen in het samenwerkingsverband genaamd de NV Utrecht en die het genoemde planvormingsproces van dichtbij hebben meegemaakt.

Het handelen in reactie op conflicterende ruimtelijke visies door de NV Utrecht-partijen is voornamelijk te plaatsen in de conflictstijl samenwerking. Althans, het handelen zoals de meeste geïnterviewden dat beschrijven: volgens één respondent is vooral vermeden en competitie gevoerd.

Alle geïnterviewden noemen echter dezelfde belangrijkste verklaring voor de gehanteerde conflictstijl (of dat nu samenwerking of een andere is). Dit is de breed gevoelde behoefte om de regio beter onder de aandacht van het Rijk te brengen en zo draagvlak en financiële middelen voor aanpak van de ruimtelijke vraagstukken in de regio te verwerven. Alle partijen beseften dat dit gedeeld belang alleen kon worden behartigd door gezamenlijk op te trekken. Als verklaring voor het hanteren van de stijl samenwerking staat (wederom in de optiek van bijna alle respondenten) de bijdrage van het particulier adviesbureau, dat in het proces een rol van bemiddelaar vervulde, op een goede tweede plek.

Daarmee is de gehanteerde conflictstijl vooral toe te schrijven aan eigenschappen van de bestuurlijke context van ruimtelijke planning (namelijk: de afhankelijkheid van rijksmiddelen) en het planvormingsproces zelf (het effect van bemiddeling). De invloed van het object van planning (ruimtelijke inrichting en vraagstukken) op toegepaste conflictstijlen is niet duidelijk teruggevonden.

Hoewel het onderzoek in principe niet generaliseerbaar is, zou het zonde zijn om andere overheden niet de kans te geven de factoren die in de onderzochte case tot een hoge gezamenlijke winst hebben geleid in een ander planvormingsproces uit te proberen. Om tot een samenwerkende conflictstijl en (daarmee) beleid met een hoge gezamenlijke winst te komen, is het overheden in het algemeen aan te bevelen:

- te zoeken naar een gemeenschappelijk belang (dat in eerste instantie niet per se ruimtelijk hoeft te zijn);

- voldoende aandacht te besteden aan het gezamenlijk vormgeven van globaal beleid voor het regionaal schaalniveau (strategische planning). Dan is de kans het grootst dat gedeelde ruimtelijke belangen worden gevonden;
- een analysemethode als de lagenbenadering te gebruiken om het proces deels te objectiveren;
- soms 'creatief' te zijn wat betreft de precieze formulering van beleid;
- een onafhankelijke, externe (en uiteraard deskundige) organisatie een bemiddelende taak te geven;
- te investeren in ambiance en sfeer tijdens overlegmomenten en (mede daarmee) in de relaties tussen de belangrijke personen in het proces (vooral bestuurders).

Tot slot moet vermeld worden dat de begrippen en concepten uit de gebruikte literatuur over onderhandeling niet erg aan lijken te sluiten op hoe respondenten het planvormingsproces beleefd hebben. Mogelijk ligt dit vooral aan het strategisch karakter van het onderzochte proces en is onderhandeling een beter passende invalshoek voor meer uitvoeringsgerichte processen en die met een minder verre planhorizon. Dat meerdere respondenten daarnaast het begrip 'conflicterende ruimtelijke visies' niet zo goed kunnen rijmen met hun beleving van de planvorming, kan er aan liggen dat zij voornamelijk samenwerkend handelden.

Toekomstig onderzoek zal dit moeten uitwijzen.

# Inhoudsopgave

Woord vooraf .....	3
Samenvatting.....	4
Inhoudsopgave .....	6
1 Inleiding .....	7
1.1 Probleemsignalering en hoofdvraag.....	7
1.2 Deelvragen en indeling van het rapport.....	9
1.3 Relevantie .....	9
2 Interactie tussen overheden in de ruimtelijke planning.....	12
2.1 Afnemende betekenis van het klassieke planningstelsel .....	12
2.2 Van WRO naar Wro .....	16
2.3 Conclusie .....	21
3 De toepassing van conflictstijlen verklaard .....	22
3.1 Beleidsnetwerk- en institutionele benadering.....	23
3.2 Onderhandelen: begrippen en definities.....	23
3.3 Competitie: distributief onderhandelen .....	26
3.4 Samenwerken: integratief onderhandelen.....	29
3.5 Vermijden .....	34
3.6 Compromis zoeken .....	36
3.7 Tussenkost van derde partijen.....	36
3.8 Conclusie .....	38
4 Opzet van empirisch onderzoek.....	41
4.1 Keuze van onderzoeksontwerp en -methoden .....	41
4.2 Keuze van onderzoekseenheid .....	41
4.3 Vertaling naar interviewvragen .....	44
4.4 Methode van analyse.....	44
5 Analyse .....	46
5.1 Introductie op case.....	46
5.2 Conflicterende ruimtelijke visies .....	48
5.3 De omgang met conflicterende ruimtelijke visies: samenwerking domineert .....	51
5.4 Overige conflictstijlen .....	62
5.5 Afsluiting: de waarde van de onderhandelingsliteratuur als analysekader .....	67
6 Conclusie en aanbevelingen .....	69
6.1 Conclusie .....	69
6.2 Aanbevelingen .....	72
Literatuur.....	74
Bijlage 1: interviewvragen .....	77
Bijlage 2: lijst van geïnterviewden .....	79

# 1 Inleiding

## 1.1 Probleemsignalering en hoofdvraag

Al zolang ruimtelijke planning bestaat is de afstemming tussen uiteenlopende, vaak tegengestelde, ruimtelijke belangen een kerntaak hiervan geweest. In de huidige pluriforme samenleving moeten planners bovendien rekening houden met een toegenomen variatie aan meningen over de ruimtelijke inpassing van die belangen. Ook met de dominantie van onderhandelingsplanologie, waarin een grotere rol is weggelegd voor het private domein, blijft de ruimtelijke planning - en daarmee het zoeken naar een goede balans tussen verschillende ruimtelijke wensen - overwegend een overheidsaangelegenheid (Spit & Zoete, 2006).

Maar ook de overheid spreekt niet per definitie met één mond. Rijksoverheden, provincie(s) en gemeente(n) kunnen heel goed verschillende ideeën hebben over de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van eenzelfde gebied. Gezien de decentrale opzet van het Nederlands planningstelsel - met veel beleidsvrijheid voor gemeenten - is het bestaan van dergelijke conflicterende ideeën tussen overheden ook niet verwonderlijk. Verweij & IJkelstam (1982) brachten deze tegengestelde meningen in beeld voor de stadsrandzone van de (voormalige) gemeente Bergschenhoek: hier weken in bijna de helft van de deelgebieden tegelijk vigerende bestemmingsplannen en streekplannen van elkaar af.

Ten opzichte van 1982 is natuurlijk wel een hoop veranderd in de ruimtelijke planning, bijvoorbeeld dat steeds meer overheden op regionale schaal zijn gaan samenwerken (Spit & Zoete, 2006). Echter, dit is geen garantie gebleken voor eensgezindheid: ook binnen bijvoorbeeld intergemeentelijke samenwerkingsverbanden blijft vaak onenigheid bestaan. Mede doordat gemeenten het regelmatig oneens zijn - en ze daarom soms bovenop het oude een nieuw samenwerkingsverband oprichten - is er een wirwar van samenwerkingsverbanden ontstaan. Dit heeft beleidsvorming er niet minder ingewikkeld op gemaakt (NRC Handelsblad, 2010).

Hoewel tot op zekere hoogte onvermijdelijk is dat een ruimtelijke ontwikkeling (relatieve) tegenstanders kent, kan zulke onenigheid ook deels voortkomen uit de manier waarop conflicterende ruimtelijke visies van de verschillende overheidspartijen inzet zijn geweest van ruimtelijke planvorming. Mede daarom is het van belang te onderzoeken hoe overheden in planvorming omgaan met conflicterende visies. Dit soort onderzoek is echter nog weinig uitgevoerd. Weliswaar zijn studies gedaan naar de coördinatie van beleid tussen verschillende overheden en overheidslagen. Bijvoorbeeld door Groenendijk (1990), die nagaat in hoeverre provincies voor afstemming van beleid tussen buurgemeenten kunnen zorgen. Echter, ook Groenendijk gaat niet in op de precieze totstandkoming van eventuele afstemming. Worden bijvoorbeeld oplossingen gezocht die recht doen aan de belangen van alle partijen (zoals Van der Zijde & Nijsten dat beschrijven in hun publicatie 'Bouwen op tegenstellingen' uit 2003)? Of proberen partijen koste wat kost hun visie op te leggen aan andere ('slopend conflict')? En welke verklaringen zijn te vinden voor het handelen van overheden? Deze thesis probeert een bijdrage te leveren aan het dichten van dit wetenschappelijk 'gat', middels beantwoording van de volgende hoofdvraag:

*Hoe wordt, binnen een ruimtelijk planvormingsproces, door (onderdelen binnen) overheidsorganisaties gehandeld in reactie op conflicterende ruimtelijke visies en hoe kan dit handelen worden verklaard?*

Een ruimtelijke visie wordt hier gedefinieerd als een standpunt ten aanzien van ruimtelijke ontwikkeling. Het onderzoek richt zich op conflicten tussen visies van *verschillende* overheidsorganisaties (en niet op conflicterende visies van eenzelfde organisatie). Een ruimtelijke visie hoeft (in tegenstelling tot in de gebruikelijke betekenis) niet per se een beleidsdocument te zijn. Ook hoeft deze niet per se hierin te zijn opgenomen. Wel betreft het standpunten die aan de buitenwereld (in ieder geval aan de partijen in het planvormingsproces) kenbaar zijn gemaakt.

Visies zijn conflicterend als door betrokken overheden zelf enige mate van onderlinge onverenigbaarheid wordt erkend. Hiermee wordt grotendeels aangesloten bij Rubin e.a. (1994), die conflict definiëren als '*perceived divergence of interests, or a belief that the parties' current aspirations cannot be achieved simultaneously*' (p. 5). In de definitie die deze studie hanteert worden echter 'interests' (belangen) en 'aspirations' (meer fundamentele aspiraties, doelen)

vervangen door standpunten. Dit verschil is essentieel, omdat in hoofdstuk 3 zal blijken dat in een situatie met onverenigbare standpunten de belangen en doelen mogelijk nog best te rijmen zijn.

Overheidsorganisaties kunnen ook een visie hebben op gebieden die buiten hun jurisdictie liggen. Een voorbeeld is een gemeente die voor de aanleg van een woonwijk afhankelijk is van een ontsluitingsweg over het grondgebied van een buurgemeente. Een visie kan ook inhouden: de wens om niet te ontwikkelen of plannen te maken, bijvoorbeeld wanneer een gemeente de onzekerheid over de toekomstige ruimtebehoefte te groot acht. Ook in dat geval kunnen visies conflicteren, namelijk als een andere overheid in hetzelfde gebied wel ruimtelijke ontwikkeling beoogt.

Daarnaast is oog voor dynamiek van visies. Zo kunnen visies veranderen door het handelen binnen het planvormingsproces: overheden kunnen bijvoorbeeld, als gevolg van overleg, deels overtuigd raken van elkaars denkbeelden. Maar ook door factoren die buiten het planvormingsproces liggen kunnen visies wijzigen. Zo kan bij het begin van een nieuwe bestuurstermijn (bijvoorbeeld de komst van een nieuw college van B & W in een gemeente) de politieke koers veranderen. Bovendien kunnen visies worden bijgesteld naar aanleiding van een veranderde maatschappelijke (bijvoorbeeld economische) context en/of veranderingen in het 'object van ruimtelijke planning' (dat is: de ruimtelijke inrichting en bijbehorende ruimtelijke vraagstukken). Deze mogelijke relaties zijn alle gevisualiseerd in het voorlopig conceptueel model (figuur 1.1).

Zoals genoemd spitst het onderzoek zich toe op conflicten tussen visies van *verschillende* overheidsorganisaties. Overheidsorganisaties zijn de gemeenten, waterschappen en provincie(s) die jurisdictie hebben in (een gedeelte van) het plangebied van het betreffende planvormingsproces, en Rijksoverheden. Ook worden samenwerkingsverbanden, bestaande uit minstens één van voorgaande partijcategorieën, meegenomen in de analyse. Het onderzoek richt zich op hoe deze partijen handelen binnen een *ruimtelijk planvormingsproces*, het deel van het ruimtelijk planningproces tot aan de uitvoering (Spit & Zoete, 2006, p. 88). Hoewel handelingen binnen een ruimtelijk planvormingsproces uiteindelijk (met de uitvoering van ruimtelijk beleid) invloed kunnen hebben op het object van ruimtelijke planning (figuur 1.1), zal deze relatie dus niet worden onderzocht.

De focus ligt hoofdzakelijk op handelen *in reactie op conflicterende ruimtelijke visies*. Dit handelen houdt in dat de betrokken overheidsorganisaties *reageren* op het bestaan van de conflicterende ruimtelijke visies in kwestie. De wijze van handelen kan beïnvloed worden door de betreffende conflicterende visies: visies die sterk conflicteren zouden bijvoorbeeld tot een ander handelen kunnen leiden dan minder onverenigbare standpunten. Ook de bestuurlijke en maatschappelijke context kan effect hebben op hoe binnen het planvormingsproces wordt gehandeld: een ongunstige politieke kleur bij een bepaalde overheid kan bijvoorbeeld aanleiding zijn om de besluitvorming over een vraagstuk uit te stellen en (daarmee) conflicterende visies op dat vraagstuk voorlopig uit de weg te gaan.

Het handelen van overheidsorganisaties wordt geïnterpreteerd met behulp van literatuur over de omgang met conflicterende standpunten in beleidsvormingsprocessen. Schikt de ene overheid zich zonder meer naar de mening van de andere of spannen partijen zich in om een win-win-situatie te creëren? Bij het laatste kunnen zij zich bijvoorbeeld baseren op het interactieve planningbegrip: hierbij wordt naar een gemeenschappelijke probleemdefinitie gezocht en wordt getracht van daaruit met breed gedragen oplossingen te komen (Van der Zijde & Nijsten, 2003). 'Niets doen' of het conflict vermijden kan overigens ook een vorm van handelen zijn.

Hoewel visies alleen op het niveau van overheidsorganisaties als geheel worden onderscheiden, kunnen handelingseenheden (de eenheden die een handeling uitvoeren) ook onderdelen van overheidsorganisaties zijn. Dit zijn bijvoorbeeld afdelingen (zoals een Dienst Stedelijke Ontwikkeling van een gemeente), maar ook bepaalde sleutelpersonen. Het handelen van afdelingen en specifieke sleutelpersonen kan immers doorslaggevend zijn in de omgang met conflicterende visies. Er is daarnaast oog voor zowel formele handelingen (bijvoorbeeld besluiten op grond van de Wet ruimtelijke ordening) als meer informele (zoals informeel overleg tussen vertegenwoordigers van overheidsorganisaties), met een nadruk op de laatste.



## 1.2 Deelvragen en indeling van het rapport

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden dienen de volgende deelvragen te worden behandeld:

### 1. Hoe kunnen overheden handelen in reactie op conflicterende ruimtelijke visies?

Uit een verkenning van de manier waarop de interactie tussen overheden in de Nederlandse ruimtelijke planning verloopt (hoofdstuk 2) zal blijken dat het omgaan met conflicterende visies voornamelijk plaatsvindt via onderhandeling. Om een analysekader te kunnen smeden zal daarom worden ingegaan op conflictstijlen en onderhandelingsstrategieën (hoofdstuk 3).

### 2. Welke verklaringen voor het handelen van overheden in reactie op conflicterende ruimtelijke visies kunnen worden aangedragen?

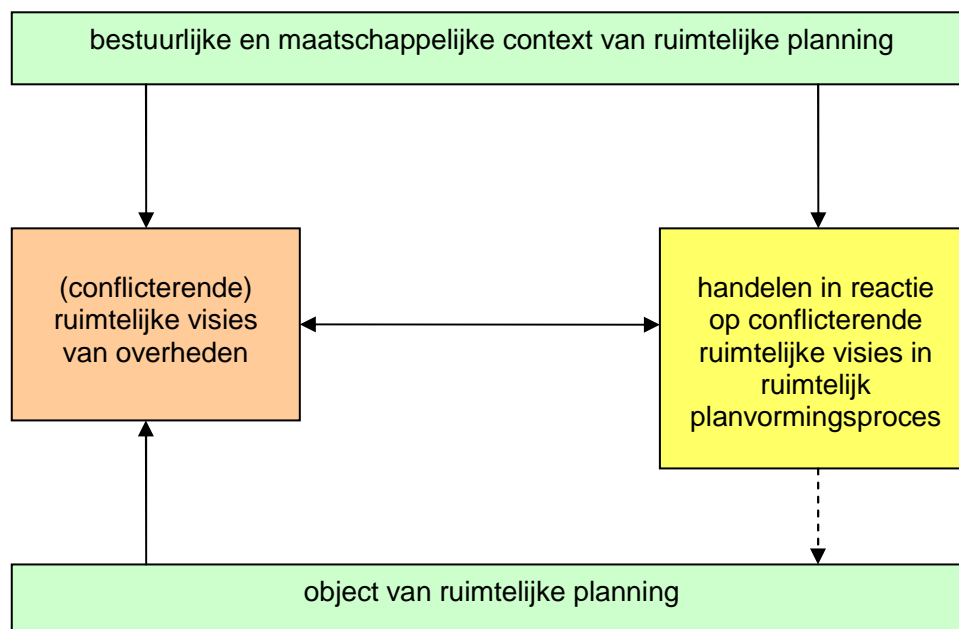
Tegelijk met het inventariseren van manieren van handelen wordt (onder meer in wetenschappelijke literatuur) gezocht naar mogelijke verklaringen voor dit handelen (hoofdstuk 3).

### 3. Hoe kan (met behulp van het analytisch kader) het handelen van overheden in reactie op conflicterende ruimtelijke visies, zoals waargenomen binnen een specifiek ruimtelijk planvormingsproces, worden beschreven en verklaard?

Het empirisch deel van de studie begint met het kiezen van onderzoeksmethoden, een onderzoekseenheid (planvormingsproces) en respondenten (hoofdstuk 4). Via interviews met de laatste wordt in kaart gebracht hoe zij en hun (deel)organisatie hebben gehandeld in reactie op conflicterende visies (hoofdstuk 5). Daarnaast worden motieven voor en oorzaken van dat handelen achterhaald.

Op basis van deze analyse wordt tot slot een antwoord geformuleerd op de hoofdvraag (hoofdstuk 6).

Figuur 1.1 Voorlopig conceptueel model



## 1.3 Relevantie

Weliswaar ontbreekt het niet in het algemeen aan literatuur over ruimtelijke visieconflicten (al dan niet in die bewoordingen) tussen overheden en manieren waarop hiermee wordt omgesprongen. Maar specifieke onderzoeken naar de verklaring voor het (binnen ruimtelijke planvorming) handelen van Nederlandse overheden in reactie op conflicterende ruimtelijke visies zijn dun gezaaid.

Zo kijkt Groenendijk (1990) weliswaar naar afstemming van (ruimtelijk-economisch) beleid tussen Nederlandse overheden, maar gaat hij niet diep in op de exacte wijze van eventuele afstemming, laat staan op factoren die deze wijze kunnen verklaren. Daarmee heeft Groenendijk ook geen aandacht voor de verklaring voor de mate waarin beleid de belangen van alle partijen behartigt. Die aandacht is er in dit onderzoek wel. In hoofdstuk 3 zal namelijk gesteld worden dat een bepaalde manier van omgaan met conflicterende visies (de 'conflictstijl' genaamd 'samenwerking') in een ruimtelijk planvormingsproces, uitmondt in beleid dat een hoge 'gezamenlijke winst' vertegenwoordigt. Beleid doet dan zoveel mogelijk recht aan de belangen van alle partijen. In de empirie zal vervolgens gezocht worden naar factoren die tot het optreden van de conflictstijl 'samenwerking' kunnen leiden.

Selnes e.a. (2005) hebben weliswaar oog voor de verklaring voor het ontstaan van afstemming (de auteurs gebruiken in plaats van afstemming het begrip 'congruentie') van ruimtelijk relevant (namelijk natuur-) beleid tussen overheden. Maar ook hier zijn de precieze handelingen van overheden die al dan niet leiden tot congruentie niet het object van studie. Tevens worden geen factoren onderscheiden die kunnen leiden tot een hoge gezamenlijke winst. Bovendien richten Selnes e.a. (2005) zich op afstemming binnen de beleidssector natuur, terwijl in voorliggend onderzoek de focus ligt op het facet ruimte (als geheel).

Met hun verhandeling over de interactieve processtrategie beschrijven Van der Zijde & Nijsten (2003), in tegenstelling tot de hiervoor genoemde auteurs, wel gedetailleerd hoe in ruimtelijke planvorming, vanuit een situatie met conflicterende meningen, tot een hoge gezamenlijke winst gekomen kan worden. Vergeleken met voorliggende studie mist hierin echter een uitputtende categorisering van manieren ('conflictstijlen') om met tegengestelde visies om te gaan en de verklaring voor toepassing van die manieren. Alleen de conflictstijlen 'competitie' en 'samenwerking' (hoofdstuk 3) komen bij Van der Zijde & Nijsten uitgebreid aan bod.

Ook Deen e.a. (2010) hanteren een invalshoek die vergelijkbaar is met die van voorliggend onderzoek. Zij gaan na in hoeverre regionale samenwerkingsverbanden van overheden inderdaad tot succesvolle samenwerking leiden en hoe dat succes verklaard kan worden. Om de mate van succes te bepalen evalueren de auteurs in hoeverre via de uitvoering van het door de regio opgestelde beleid de belangen van het regionaal samenwerkingsverband als geheel en die van de betrokken overheden zijn behartigd. Dit onderzoek daarentegen richt zich op een eerder stadium van het planningproces door na te gaan in hoeverre het beleid an sich recht doet aan de belangen van partijen. Mogelijk kunnen op deze manier discrepanties tussen beleid en belangen worden opgespoord voordat tot de uitvoering van beleid wordt overgegaan. Bovendien bieden ook Deen e.a. geen brede categorisering van de omgang met conflicterende visies.

Behalve door een onderwerp te kiezen dat (zoals hiervoor betoogd) academisch gezien onderbelicht is, levert deze studie ook een wetenschappelijke bijdrage door sociaalpsychologische theorie over conflictstijlen en onderhandelingsstrategieën als uitgangspunt van onderzoek te nemen (hoofdstuk 3). Op deze manier wordt getest in hoeverre die sociaalpsychologische inzichten een waardevol analysekader vormen voor het onderwerp van deze studie. Tot slot maakt de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (sinds 1 juli 2008 van kracht) het interessant te kijken naar overheidshandelen: is daarin wat veranderd sinds de wetwijziging? De nieuwe wet heeft immers veranderingen aangebracht in de bevoegdheden en instrumenten van verschillende overheidslagen. Bij dit alles moet wel worden bedacht dat de resultaten in beginsel alleen geldig zijn voor de behandelde case en niet (zonder meer) generaliseerbaar zijn.

Niet alleen in wetenschappelijk, maar ook in maatschappelijk opzicht is dit onderzoek relevant. In de eerste plaats omdat de in het onderzoek betrokken overheidsinstanties bewust worden gemaakt van de manier waarop zij en hun 'collega-overheden' omgaan met conflicterende visies. Enerzijds kunnen verklaringen die overheden geven voor hun eigen handelen leiden tot een beter onderling begrip van elkaars beweegredenen. En anderzijds krijgen overheden een spiegel voorgehouden doordat andere hun mening geven over het handelen van de eerste. Beide zaken kunnen in toekomstige planvormingsprocessen waarin deze overheden participeren zorgen voor een efficiëntere en effectievere zoektocht naar 'win-win-oplossingen' in beleid (beleid met een hoge gezamenlijke winst).

In de tweede plaats kunnen de lessen die worden getrokken uit het onderzochte planvormingsproces eventueel worden toegepast in andere planvormingsprocessen. Zo zoekt deze studie naar factoren die hebben geleid tot een hoge gezamenlijke winst. Hoewel de onderzoeksresultaten in principe niet algemeen geldig zijn is het *mogelijk* dat zulke factoren ook in andere processen bijdragen aan die winst. Dat partijen zich allemaal goed kunnen vinden in het resulterende beleid kan er vervolgens ook voor zorgen dat de betreffende planningprocessen minder tijd in beslag nemen: geen van de partijen heeft dan immers een reden om het proces te vertragen (bijvoorbeeld door besluiten bij de rechter aan te vechten). Daarnaast leiden win-win-oplossingen mogelijk tot een betere doorwerking van beleid: omdat partijen allemaal achter het beleid staan zullen zij zich naar verwachting steviger inzetten voor de uitvoering ervan. Tot slot is voorstelbaar dat een sterke tevredenheid van alle partijen over het resultaat van een gezamenlijk planvormingsproces een positief effect heeft op de relaties tussen de betrokken overheden. En de kwaliteit van die relaties (zo zal ook uit hoofdstuk 2 blijken) is van groot belang om vat te krijgen op de hedendaagse ruimtelijke problematiek: omdat de laatste steeds vaker de gemeentelijke schaal ontstijgt, moeten verschillende overheden dikwijls gezamenlijk optreden om problemen aan te pakken. Maar nogmaals: ook bij deze mogelijke baten voor andere ruimtelijke planvormingsprocessen moet de beperkte generaliseerbaarheid van het onderzoek in het oog worden gehouden.

## 2 Interactie tussen overheden in de ruimtelijke planning

Dit hoofdstuk beschrijft het maatschappelijk en bestuurlijk (waaronder wettelijk) kader waarbinnen overheden omgaan met onderling conflicterende ruimtelijke visies. Het dient daarmee als een verkenning van de eerste twee deelvragen:

- *Hoe kunnen overheden handelen in reactie op conflicterende ruimtelijke visies?*
- *Welke verklaringen voor het handelen van overheden in reactie op conflicterende ruimtelijke visies kunnen worden aangedragen?*

Hoofdstuk 3 gaat systematischer en gericht in op deze vragen.

Het voornaamste doel van voorliggend hoofdstuk is te bepalen op welk thema het onderzoek zich het beste kan toespitsen en (daarmee) waar het analytisch kader zich op zal richten. Er is aandacht voor de formele verhoudingen tussen overheden in de Nederlandse ruimtelijke planning (volgens onder meer ruimtelijke ordeningswetgeving), maar ook voor hoe interactie tussen overheden in de praktijk verloopt. Hierbij is oog voor de samenhang tussen interactie 'op papier' en in de werkelijkheid.

Het hoofdstuk vangt aan met een deels historische analyse van de groeiende kloof tussen het klassieke planningstelsel en de praktijk van ruimtelijke planning (2.1). Vervolgens ligt de focus op de bevoegdheden van overheden onder de Wet ruimtelijke ordening en de werkelijke manier waarop overheden binnen dit nieuwe wettelijk kader planning bedrijven (2.2).

### **2.1 Afnemende betekenis van het klassieke planningstelsel**

Van oudsher is het ruimtelijk planningstelsel in Nederland sterk decentraal: met de Wet op de Ruimtelijke Ordening (1965) werd bepaald dat het gemeentelijke bestemmingsplan de enige planvorm is die burgers juridisch bindt. Plannen van hogere overheden vormden volgens het formele planningstelsel het beleids- en toetsingskader voor plannen van lagere overheden (Spit & Zoete, 2006, p. 28). Volgens het klassieke stelsel hoort het Rijk strategische plannen (op hoog geografisch schaalniveau en voor de lange termijn) te maken, neemt de provincie de tactische planning op zich (op middelhoog geografisch schaalniveau en voor de middellange termijn) en zorgt de gemeente voor operationele plannen (op laag geografisch schaalniveau en voor de korte termijn). Deze driedeling is nooit erg weerspiegeld geweest in de praktijk: in realiteit deed elke overheidslaag aan alle drie de vormen van planning. Hierdoor lopen dikwijls voor één gebied verschillende planningprocessen door elkaar heen (Spit & Zoete, 2006, pp. 144, 251). Ruimtelijk beleid van hogere overheden is in principe indicatief en daarmee niet bindend voor lagere bestuursorganen, laat staan burgers. Wel gaf de WRO het Rijk en de provincie de bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing aan gemeenten: hiermee konden de eerste een bestemmingsplan afstemmen op het eigen beleid (Spit & Zoete, 2006, pp. 129-130; Voogd, 2006, p. 35).

In de decennia na de komst van de WRO is een trend van centralisatie waar te nemen. Het ruimtelijk beleid van Rijk en provincie nam een steeds belangrijker plaats in de planningpraktijk in en deze overheidslagen kregen meer instrumenten. Centralisatie manifesteerde zich bijvoorbeeld in de Nimby-wet (1993), die de Rijksoverheid meer macht gaf ten opzichte van lagere overheden in geval van (infrastructurele) projecten van nationaal belang (Spit & Zoete, 2006, pp. 129-130, 135, 143; Van Buuren e.a., 2006; Voogd, 2006, p. 89; Needham, 2005, p. 330). Een ander voorbeeld is de wijziging van de WRO in 2000, waarmee onderdelen van Planologische Kernbeslissingen en streekplannen die aangemerkt werden als concrete beleidsbeslissing, bindend werden voor andere plannen op basis van de WRO (Van Buuren e.a., 2006, p. 362).

Lange tijd heeft het Rijk ook het volkshuisvestingsbeleid in kunnen zetten om haar ruimtelijke ambities te verwezenlijken: het Rijk bepaalde contingenten voor woningbouw en zorgde voor de financiering. Echter, rond 1990 werd volkshuisvesting meer een aangelegenheid van de lokale overheid, de private sector en woningbouwcorporaties en verdween deze mogelijkheid tot beïnvloeding voor het Rijk grotendeels. Mede door het wegvallen van de koppeling tussen planning en volkshuisvesting ontbreekt het in de ruimtelijke planning aan omvangrijke geldstromen van het Rijk naar lagere overheden (in veel andere beleidsvelden zijn

die wel aanwezig). Mede hierdoor is sprake van weinig hiërarchische relaties (WRR, 1999; Spit & Zoete, 2006, p. 143; Hajer & Zonneveld, 2000, p. 343; Spaans, 2006, p. 135).

### **Coördinatie in de praktijk: onderhandeling tussen overheden**

Daarbij komt dat Rijk en provincie zelden gebruik maken van hun bevoegdheden tot ingrijpen in de beleidsvorming van lagere overheden, vanuit de angst om de relatie met de laatste schade toe te brengen (Louw e.a., 2003, p. 358; Needham, 2005, p. 339; Van den Brink e.a., 2006, p. 153; Van Buuren e.a., 2006). Ook bestaat er een zekere machtsbalans tussen overheden, omdat (althans onder de WRO; onder de huidige Wro is dat mogelijk een ander verhaal, zie 2.2) enerzijds het bestemmingsplan het enige voor burgers bindende ruimtelijk plan is en anderzijds Rijk en provincie de mogelijkheid hebben om te interveniëren in het gemeentelijk beleid (Van den Brink e.a. 2006, p. 153). Deze factoren maken dat het oplossen van conflicten tussen beleid van verschillende overheden vooral gebeurt via overreding, overleg, samenwerking, discussie en onderhandeling (Louw e.a., 2003, p. 358; Needham, 2005, p. 339; Van den Brink e.a., 2006, p. 153; Spaans, 2006, p. 135). Needham (2005) noemt deze overheersende wijze van interactie 'administratief pragmatisme' (p. 339). Een structurele vorm van overleg tussen overheden is het Overhedenoverleg dat twee keer per jaar wordt gevoerd tussen Rijk, het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG, 2009).

Omdat hogere overheden hun nieuwe instrumenten, zoals die op grond van de Nimby-wet, slechts sporadisch inzetten, geniet de gemeente in de huidige ruimtelijke planning een grote beleidsvrijheid (Spit & Zoete, 2006, pp. 141, 178). Maar dat ze meestal niet daadwerkelijk worden ingezet, neemt niet weg dat machtsinstrumenten in elk planningproces op de achtergrond een rol spelen. Vaak fungeren ze namelijk als 'stok achter de deur': wanneer lagere overheden meewerken, zullen hogere organen afzien van het gebruik van deze middelen (Needham, 2005, p. 339).

### **'Buitenwettelijke' planning**

Voorgaande wijst er al op dat de relevantie van het formele planningstelsel voor de planningpraktijk sterk is afgenomen. Zo worden steeds meer ruimtelijk relevante beslissingen buiten de wettelijke kaders van de ruimtelijke ordening om genomen. Mogelijk worden andere wettelijke kaders gebruikt, zoals de Tracéwet in geval van grote infrastructurele projecten. Maar ook kunnen processen zich grotendeels buiten welke wettelijke kaders dan ook voltrekken. Partijen hoeven zich dan niet te houden aan bepaalde procedures die bij deze kaders horen. Meer en meer wordt de formele weg alleen bewandeld als dat nodig of nuttig wordt geacht: wetgeving wordt strategisch ingezet. Vaak wordt eerst op informeel niveau naar een overeenkomst gezocht, die vervolgens formeel bekrachtigd wordt (Spit & Zoete, 2006, pp. 28, 96, 129-130, 250).

Een voorbeeld van 'buitenwettelijke' planning is *diagonale* planning. Hierbij doet het Rijk zowel aan verticale coördinatie (tussen overheidslagen) als aan (selectieve) horizontale coördinatie (tussen beleidssectoren). Voor de uitvoering van specifieke sectorale projecten betreft (sinds installering van het kabinet Rutte I) het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I & M) in één proces alle partijen die bij dit project betrokken zijn. Dat zijn: de relevante beleidssectoren op Rijksniveau, provincies, gemeenten en mogelijk ook private partijen. Via concrete projecten tracht het Rijk (met tussenkomst van provincie) vanuit strategische plannen in één stap tot de uitvoering hiervan te komen. Door tot in de uitvoeringsfase betrokken te blijven (en hiervan zelfs initiator te zijn) probeert het Rijk haar invloed op de uitvoering van ruimtelijk beleid te vergroten. De opkomst van diagonale planning is dus tekenend voor de eerdergenoemde trend van centralisatie (Spit & Zoete, 2006, pp. 132, 142-143, 258; Voogd, 2006, p. 36; Van der Cammen & De Lange, 1998, p. 10). Diagonale planning is echter geen totaal nieuw fenomeen: het is eigenlijk een vorm van sectorplanning, met het verschil dat de belangen van een sector meer integraal (binnen het facet ruimtelijke ordening) worden afgewogen (Spit & Zoete, 2006, p. 144).

Met de opmars van publiekprivate samenwerking halverwege de jaren tachtig (zie verderop) is het accent binnen de ruimtelijke planning verschoven van afstemming binnen de overheid (tussen overheden) naar de vorming van verbonden met maatschappelijke partijen (Louw e.a., 2003, p. 365).

## **Van government naar governance**

Het betrekken van marktpartijen, zoals in diagonale planning, past in een bredere accentverschuiving van *government* naar *governance*. Sinds de jaren tachtig vindt ruimtelijke planning steeds minder alleen plaats door de overheid, maar gebeurt dit steeds meer in samenwerking met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Oorzaken hiervan waren onder meer het afgenomen (zo niet verdwenen) geloof in de maakbare samenleving en een verslechtering van de financiële positie van de overheid. Dat overheden afhankelijker werden van private partijen heeft ertoe geleid dat tegenwoordig *onderhandelingsplanologie* veelvoorkomend is. In plaats van een ruimtelijk eindbeeld neer te zetten stelt de overheid hierbij bepaalde randvoorwaarden (ten aanzien van 'publieke zaken' als bereikbaarheid, milieu enzovoort) aan ruimtelijke ontwikkeling. Vervolgens wordt binnen deze bandbreedte onderhandeld met mogelijke private initiatiefnemers en worden met hen afspraken gemaakt over de ruimtelijke ontwikkelingen die de laatste mogen realiseren (Spit & Zoete, 2006, pp. 250, 254; Janssen-Jansen & Woltjer, 2010, p. 915; Spaans, 2007, p. 218; Van den Hof, 2006).

De opkomst van governance heeft niet alleen de verhoudingen tussen overheid en samenleving veranderd, maar ook de relatie tussen overheden onderling: omdat besluitvorming minder via formele procedures verloopt, moeten ook overheden onder elkaar naar nieuwe vormen van interactie zoeken. Bovendien moeten overheden het nu met elkaar eens worden *binnen de context van* een heterogeen samenwerkingsverband, wat ook effect kan hebben op de manier waarop zij met elkaar (en hun onderlinge meningsverschillen) omgaan (Spit & Zoete, 2006, p. 250; Van den Hof, 2006).

## **Governance op regionale schaal: gebiedsontwikkeling**

Een vorm van governance die zich voornamelijk manifesteert op regionaal niveau is *ontwikkelingsplanologie* of, zoals sinds de Nota Ruimte in 2004 verscheen de gebruikelijke benaming is, (*integrale*) *gebiedsontwikkeling*. Dit is sinds halverwege de jaren negentig de dominante verschijningsvorm van ruimtelijke planning in Nederland. Hierbij nemen overheden, bedrijven en maatschappelijke partijen op regionale schaal samen de ruimtelijke ontwikkeling van een specifiek gebied ter hand (Salet & Woltjer, 2009, p. 236; Janssen-Jansen & Woltjer, 2010, p. 906; RPB, 2004; Hendriks, 2006, p. 944; Spaans, 2007, p. 208). Door verschillende projecten binnen een gebied in samenhang te verwezenlijken is financiële verevening mogelijk: zo kunnen 'groene' functies (bijvoorbeeld recreatie en natuur) worden bekostigd vanuit de winst uit realisatie van 'rode' (stedelijke) functies (Priemus, 2007, pp. 997, 1000).

In plaats van (louter), via toelatingsplanologie, ontwikkelingen te verbieden, richt de overheid zich in gebiedsontwikkeling op het scheppen van ruimte voor en het actief stimuleren van ruimtelijke ontwikkeling. Ruimtelijke planning is meer uitvoeringsgericht (op projectbasis), doordat plannen meteen worden gekoppeld aan (financiële) middelen; de laatste moeten in belangrijke mate vanuit de private sector komen. Het ruimtelijk plan voorziet niet in een allesomvattend ruimtelijk eindbeeld, maar geeft als strategisch document richting aan specifieke projecten. De samenwerking van overheden en private partijen in projectbureaus, stuurgroepen enzovoort past binnen deze ontwikkelingsgerichte benadering (Salet & Woltjer, 2009, p. 236; Janssen-Jansen & Woltjer, 2010, p. 906; RPB, 2004; Hendriks, 2006, p. 944; Spaans, 2007, p. 208; Louw e.a., 2003, p. 357).

Volgens de Nota Ruimte, die regionale gebiedsontwikkeling propageert, kunnen provincies binnen zo'n proces de rol van initiator en/of gebiedsregisseur op zich nemen (bijvoorbeeld wanneer gemeenten er gezamenlijk niet uitkomen) (Janssen-Jansen & Woltjer, 2010, p. 906; Ministerie van VROM e.a., 2004). Een dergelijke proactieve opstelling van de provincie komt tegenwoordig inderdaad vaak voor (Van den Brink e.a., 2006, p. 162; Spaans, 2007, pp. 209-210). Provincies kunnen regionale ontwikkelingsplannen opstellen, gelden verdelen en de te ontwikkelen locaties aanwijzen (Janssen-Jansen & Woltjer, 2010, p. 906; Ministerie van VROM e.a., 2004). Via de 'gouden koorden' (de zeggenschap over de toekenning van projectsubsidies) heeft ook het Rijk invloed: ze kan eisen dat gemeenten in een bepaalde regio samenwerken om gebiedsontwikkeling tot een goed einde te brengen (Priemus, 2007, p. 1000; RPB, 2004, p. 23).

Naast de regisserende rol gaat de provincie steeds meer een ontwikkelende en uitvoerende taak op zich nemen (Louw e.a., 2003, p. 363; Salet & Woltjer, 2009, p. 237; Van den Brink e.a., 2006, p. 162; Spaans, 2007, p. 209). Dit gebeurt sinds een aantal jaren bijvoorbeeld

binnen een regionaal ontwikkelingsbedrijf. Zo'n samenwerkingsverband van provincie, gemeenten en private partijen richt zich in een bepaalde regio op de ontwikkeling en het beheer van bedrijventerreinen. Het wettelijk instrumentarium sloot (voordat de Wro werd ingevoerd) niet aan bij deze nieuwe rol: de provincie mocht immers geen bestemmingsplannen vaststellen (Louw e.a., 2003, p. 363; Janssen-Jansen & Woltjer, 2010, p. 909; Spaans, 2007, p. 210). Om het gebrek aan middelen op te vangen zochten provincies vaak hun heil in informele vormen van coördinatie, zoals werkgroepen en 'task forces' (Van den Brink e.a., 2006, p. 153). Mogelijk is in deze praktijk verandering gebracht met de instrumenten die de Wro heeft geïntroduceerd: de provincie is nu bevoegd om een 'inpassingsplan' op te stellen (zie 2.2).

De provincie beschikt echter nog steeds over weinig financiële middelen om de uitvoerende rol tot volle wasdom te laten komen (Salet & Woltjer, 2009, p. 237). Daarbij is volgens Salet & Woltjer (2009, pp. 238, 247) de macht van de provincie in grootstedelijke gebieden in de praktijk beperkt: de grote steden in de Randstad en de regionale samenwerkingsverbanden met buurgemeenten waarin zij participeren onderhouden het liefst directe banden met het Rijk (bijvoorbeeld voor de verdeling van financiële fondsen) en hebben hierbij liever geen provinciale inmenging. Wanneer de provincie teveel sturend optreedt, zou dit in de visie van Salet & Woltjer tot meer conflicten tussen overheden in grootstedelijke gebieden kunnen leiden; en dan verliest de provincie haar potentie als bemiddelaar in conflicten tussen lagere overheden (2009, p. 247).

### **Regionale samenwerking**

De toenemende relevantie van de regio, waarop ontwikkelingsplanologie een actueel antwoord is, is geen volledig nieuw fenomeen. Omdat ruimtelijke problemen zich steeds meer op een regionaal schaalniveau manifesteerden en tegelijk het Rijk meer en meer taken afstootte, zijn al sinds halverwege de vorige eeuw verschillende oplossingen bedacht en toegepast om beleidsvorming op regionaal niveau een platform te bieden (Spit & Zoete, 2006; Spaans, 2006; Priemus, 2007, p. 992).

Een veel voorkomende vorm is regionale samenwerking tussen gemeenten. Hiervoor kunnen gemeenten zich baseren op de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (1955, gewijzigd in 1985) (Spit & Zoete, 2006, pp. 112, 175). Vanwege de noodzaak van een regionale aanpak van met name Nimby-vraagstukken stelde de (tijdelijke) Kaderwet Bestuur in Verandering (1994) samenwerking zelfs verplicht voor een aantal stedelijke gebieden. Deze zogenoemde 'stadsregio's' kregen de bevoegdheid om een regionaal structuurplan op te stellen met daarin voor deelnemende gemeenten juridisch bindende elementen (concrete beleidsbeslissingen). Zo kon het samenwerkingsverband als geheel een besluit opleggen aan de participerende gemeenten. Afgezien van de concrete beleidsbeslissingen was een regionaal structuurplan overigens niet direct bindend voor gemeenten. Wel mochten Gedeputeerde Staten alleen gemotiveerd hiervan afwijken bij de goedkeuring van gemeentelijke bestemmingsplannen (Spit & Zoete, 2006, p. 116; Stamsnijder, 2008, pp. 5-8).

Van de 'zware' bevoegdheden die de stadsregio formeel had werd in de praktijk echter maar weinig gebruik gemaakt. Zo was het regionaal structuurplan in werkelijkheid vaak een optelsom van de gemeentelijke structuurplannen. Ook werd zelden gebruik gemaakt van de mogelijkheid om bevoegdheden te delegeren naar de stadsregio. Omdat de Kaderwet volgens het Rijk (desondanks) succesvol was, werden de speciale bevoegdheden van de stadsregio's van een steviger basis voorzien middels de Wijzigingswet WGR-plus (2006) (Spit & Zoete, 2006, p. 116; Stamsnijder, 2008, pp. 5-8; Spaans, 2007, p. 211).

Met de komst van de Wro is echter een hoop veranderd in de positie van de stadsregio (zoals zal blijken uit 2.2).

Behalve de WGR-plusregio's (stadsregio's) bestaan er veel meer intergemeentelijke verbanden die zich baseren op de ('gewone') WGR-regeling. En naast publiekrechtelijke samenwerking, zoals op basis van de WGR, bestaan er privaatrechtelijke verbanden. Die zijn bijvoorbeeld gegrond op contracten en convenanten. Van zowel publiek- als privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden blijft het aantal groeien, met de sterkste toename van het privaatrechtelijke deel. Deze groei wordt door onder meer bestuurders zelf steeds vaker als 'bestuurlijke drukte' ervaren: niet alleen nemen gemeenten deel aan een veelheid aan

verbanden, ook worden dezelfde onderwerpen vaak in meerdere verbanden behandeld (Pröpper, Kessens & Weststeijn, 2005, pp. 1-2; Spit & Zoete, 2006, p. 117).

### **Multi-level governance**

Niet alleen het regionaal niveau (zoals dat waarop ontwikkelingsplanologie zich manifesteert), ook de supranationale schaal is belangrijker geworden in de ruimtelijke planning. Voorbeeld is de toenemende invloed van de Europese Unie via bijvoorbeeld Vogel- en Habitatrichtlijnen. Dit bestaan van governance op verschillende geografische schaalniveaus tegelijk wordt ook wel *multi-level governance* genoemd (Spaans, 2006; Hendriks, 2006; Priemus, 2007, p. 992; Louw e.a., 2003, p. 365). Deze vorm van governance is een reactie op het feit dat er niet langer één schaalniveau is waarop de meeste ruimtelijke problemen zich concentreren. Gevolg is dat territoriaal georganiseerde overheden zich steeds meer moeten bezighouden met 'flexibele coproductie': overheden moeten voortdurend op andere schaalniveaus naar (tijdelijke) samenwerking zoeken met andere overheden (en private partijen) om effectief op ruimtelijke vraagstukken te kunnen reageren (Louw e.a., 2003, p. 358; Salet, 2006, pp. 965, 969).

In plaats van centrale (top-down) of decentrale (bottom-up) ruimtelijke besluitvorming is daarom ook in de Nederlandse context steeds meer te spreken van interactie tussen overheidslagen: hogere en lagere overheden zoeken vaak samen naar oplossingen voor beleidsproblemen en hebben in het besluitvormingsproces ieder eigen verantwoordelijkheden (Spit & Zoete, 2006, p. 143).

## **2.2 Van WRO naar Wro**

De WRO sloot steeds minder goed aan op bovengenoemde ontwikkelingen in de planningpraktijk. Daarom werd deze wet op 1 juli 2008 vervangen door de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Een voornaam uitgangspunt van de Wro is het credo van de Nota Ruimte: 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Hiermee wordt (opnieuw, teruggrijpend op de wortels van het planningstelsel) het principe van subsidiariteit omarmd: beslissingen moeten genomen worden op het laagst mogelijke schaalniveau (Spaans, 2006, p. 1; Spit & Zoete, 2006, p. 118). Concreet houdt dit in dat het Rijk op een select aantal vraagstukken (namelijk wanneer nationale belangen in het geding zijn, in gebieden die binnen de Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur vallen) voor een meer actieve opstelling kiest, maar dat de Nota in principe de grootste rol ziet weggelegd voor gemeenten en (in mindere mate) provincies (Voogd, 2006, p. 91; Spaans, 2006, p. 136; Kamphorst e.a., 2008, p. 55; Ministerie van VROM e.a., 2004; Vink & Van der Burg, 2006). Het Rijk biedt lagere overheden, maar ook private partijen, 'ruimte voor ontwikkeling'. Hiermee wordt aangesloten op de uitgangspunten van gebiedsontwikkeling. Het bieden van deze ruimte gebeurt bijvoorbeeld door op meer plaatsen woningbouw toe te staan dan voorheen en niet vast te houden aan het strikte contourenbeleid van de Vijfde Nota voor de Ruimtelijke Ordening (Vink & Van der Burg, 2006, p. 42).

Waar in de WRO afstemming tussen overheidslagen centraal stond, legt de Wro het accent op de eigen verantwoordelijkheid van overheden (Kamphorst e.a., 2008, p. 55; Spaans, 2006). De wet moet ervoor zorgen dat elke overheidslaag de belangen op dat niveau optimaal kan behartigen. Het Rijk moet dus vooral het nationaal belang borgen, de provincie de provinciale belangen en de gemeente de lokale. Hiertoe heeft elke laag dezelfde instrumenten gekregen: zowel gemeente, provincie als Rijk mogen (of moeten) gebruik maken van structuurvisies, bestemmingsplannen en projectbesluiten. De laatste is bedoeld voor concrete ruimtelijke ontwikkelingsprojecten (PBL, 2010, p. 21; Kamphorst e.a., 2008, p. 55). Dat iedere overheidslaag over genoeg eigen middelen beschikt om de eigen belangen te dienen, zou de relatie tussen overheden (zoals genoemd gekenmerkt door 'administratief pragmatisme') volgens de opstellers van de Wro 'zakelijker' moeten maken. Rijk en provincie zijn nu bijvoorbeeld minder afhankelijk van overleg met gemeenten voor het realiseren van Nimby-projecten (Needham, 2005, pp. 330, 339). De Wro moest in dit kader vooral de positie van de provincie versterken (Spaans, 2007, p. 207).

### **Meer nadruk op interbestuurlijk vooroverleg**

Een aantal instrumenten is met de introductie van de Wro verdwenen. Zo is de goedkeuring van bestemmingsplannen door Gedeputeerde Staten vervallen (Overheid.nl, 2010). De gedachte hierachter is dat de provincie haar belangen meer op proactieve (in plaats van reactieve) wijze



dient veilig te stellen (PBL, 2010, p. 76). In plaats van goedkeuring achteraf is het volgens het 'Besluit ruimtelijke ordening' nu verplicht dat in de voorbereidingsfase van bestemmingsplannen bestuurlijk overleg plaatsvindt met betrokken waterschappen, gemeenten en met provincie en Rijk (Spaans, 2006, p. 137; Spaans, 2007, p. 208). Het vooroverleg is voor gemeenten een belangrijke weg om uit te vinden hoeveel beleidsruimte zij geboden krijgen door provincie en Rijk (PBL, 2010, pp. 50-51). Volgens een praktijkstudie van het PBL (2010) vindt dit vooroverleg in de praktijk heel verschillend plaats. Zo komen zowel schriftelijke als mondelinge varianten voor. Daarbij is er naast het verplichte vooroverleg regelmatig informeel overleg tussen gemeenten, provincies en Rijk over plannen die op komst zijn (PBL, 2010, pp. 50-51, 107).

De manier waarop het Rijk in het formeel vooroverleg de lagere overheden tegemoet treedt, is veranderd in reactie op de komst van de Wro. Eerst overlegden regionale rijksdiensten onafhankelijk van elkaar met de betrokken overheden in een bepaalde regio. Onder de nieuwe Wro is besloten de directie Gebiedsontwikkeling en de VROM-inspectie meer coördinatie aan te laten brengen in het interbestuurlijk overleg. Het Rijk wenst overleg te voeren over hoe nationale belangen terugkomen in de plannen van de betreffende overheden. De directie Gebiedsontwikkeling richt zich hierbij op de provinciale verordeningen, de VROM-inspectie neemt provinciale inpassingsplannen, gemeentelijke bestemmingsplannen en projectbesluiten voor haar rekening. In de praktijk doet de VROM-inspectie dit als volgt. Zij gaat eerst na of in het voorontwerpbestemmingsplan nationale belangen in het geding zijn en onderwerpt het plan aan een toetsing op de belangen van het (voormalig) ministerie van VROM. Vervolgens dienen betrokken sectordepartementen te kijken of het plan conflicteert met het rijksbeleid inzake de overige nationale belangen ('niet-VROM-belangen') (PBL, 2010, p. 107).

Om zo'n beoordeling mogelijk te maken moeten in voorbereiding zijnde bestemmingsplannen, waarin Rijks- of provinciale belangen in het geding zijn, naar de VROM-inspectie respectievelijk de provincie worden gestuurd. Het grootste deel van de door PBL (2010) bestudeerde gemeenten lieten het aan de provincie over om te bepalen of in een plan provinciale belangen in het geding waren: zij zonden de provincie gewoonweg al hun in voorbereiding zijnde plannen toe (PBL, 2010, pp. 50-51). Mede doordat gemeenten hun bestemmingsplannen lang niet in alle gevallen (op tijd) opsturen naar Rijk en/of provincie (een wettelijk vereiste) komt het vooroverleg nog niet altijd succesvol van de grond. Ook is hierdoor het aantal door Rijk en provincie ingediende zienswijzen (net als onder de WRO kunnen Rijk, provincie en gemeente zienswijzen indienen tegen plannen van andere overheden of departementen) flink toegenomen (PBL, 2010, pp. 24, 108).

Wanneer een gemeente of provincie het in het vooroverleg gegeven advies niet heeft verwerkt in het ontwerpbestemmingsplan kunnen sectorministeries ervoor kiezen zelfstandig een zienswijze in te dienen en de daaropvolgende procedure te doorlopen. Andere optie is om samen met de VROM-inspecteur een zienswijze in te dienen, waarmee de laatste een mogelijkheid krijgt tot geven van een reactieve aanwijzing. Meestal wordt voor de eerste mogelijkheid gekozen, omdat een zienswijze vaak al leidt tot aanpassing van het plan door gemeente of provincie (PBL, 2010, p. 109).

### **Concrete beleidsbeslissing wijkt voor AMvB en provinciale verordening**

De Planologische Kernbeslissing (Rijk), het streekplan (provincie) en het structuurplan (gemeente) hebben op elke bestuurslaag plaatsgemaakt voor de structuurvisie (PBL, 2010, pp. 21-22). Op basis van een structuurvisie kunnen zowel gemeente, provincie als Rijk (op basis van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten) een voorkeursrecht vestigen op de in het plan begrepen gronden. Rijk en provincies hebben van de laatste mogelijkheid tot nu toe overigens slechts enkele malen gebruik gemaakt (PBL, 2010, p. 25). Om beleid juridisch te verankeren en zo bindend te maken voor lagere overheden, hebben Rijk en provincie, in plaats van de afgeschafte concrete beleidsbeslissing, respectievelijk de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) en de provinciale verordening tot hun beschikking. Hierin kunnen zij *algemene regels* vaststellen waaraan lagere overheden zich in hun beleid (bestemmingsplannen, provinciale inpassingsplannen, beheersverordeningen en projectbesluiten) moeten houden (Overheid.nl, 2010). Omdat daarnaast tegen de inhoud ervan geen beroep mogelijk is, vergroten deze instrumenten de mogelijkheden voor Rijk en provincie om invloed uit te oefenen op ruimtelijke planning op lagere overheidsniveaus (PBL, 2010, p. 81).

Op Rijksniveau bestaat de doelstelling om alle ruimtelijke belangen van het Rijk te bundelen in één AMvB Ruimte. Een AMvB kan op twee manieren doorwerken naar gemeenten. Bij directe regels is sprake van directe doorwerking naar gemeentelijke plannen. Deze worden geformuleerd voor bijvoorbeeld militaire objecten en inrichtingselementen ten behoeve van kustverdediging. Indirecte of getrapte regels daarentegen dienen te worden uitgewerkt in een provinciale verordening, waaraan gemeenten zich moeten houden. Het beleid voor bedrijventerreinen, verstedelijking en de Ecologische Hoofdstructuur is bijvoorbeeld op deze manier vastgelegd (PBL, 2010, pp. 103-104).

Over de AMvB Ruimte is niet alleen interdepartementaal, maar ook tussen bestuurslagen overlegd, namelijk met het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. De hieruit voortgekomen overeenkomst, die ingaat op de doorwerking van de AMvB en de rol van het Rijk hierin, is in 2009 vastgelegd in de Bestuurlijke Omgangscode AMvB Ruimte (PBL, 2010, p. 105). Ondanks deze afspraken hebben meer dan 40 overheden een formele opmerking gemaakt tegen de AMvB Ruimte. De kritiek was vooral dat de AMvB de beleidsvrijheid van provincies en gemeenten te veel zou inperken, bijvoorbeeld doordat een provincie verplicht is getrapte regels uit te werken in een verordening (PBL, 2010, p. 105). Daarnaast moesten, bij het omzetten van de oude pkb's naar een AMvB Ruimte, soms globaal omschreven doelstellingen worden vertaald naar meer specifieke algemene regels. Ook hierdoor is de mogelijkheid tot onderhandeling over het ruimtelijk beleid van het Rijk mogelijk kleiner geworden (PBL, 2010, p. 104).

### **Aanwijzingen en inpassingsplan: interventiemogelijkheden voor Rijk en provincie**

Daarnaast zijn zowel de minister die verantwoordelijk is voor de ruimtelijke ordening (en overigens elke minister 'die het aangaat') als Provinciale Staten bevoegd om zowel een *proactieve* als een *reactieve aanwijzing* te doen. In het eerste geval geven de minister van I & M en Gedeputeerde Staten (voordat een gemeente een bestemmingsplan in procedure brengt) een aanwijzing aan een gemeenteraad om een bestemmingsplan vast te stellen waarbij zij inhoudelijke eisen aan dit plan kunnen stellen. Zo'n aanwijzing is alleen toegestaan als eerst overlegd is met de betreffende burgemeester en wethouders. Het Rijk kan daarnaast de provincie een aanwijzing geven om van de laatstgenoemde aanwijzing gebruik te maken of algemene regels te stellen via een provinciale verordening. In beide gevallen is weer vereist dat eerst is overlegd met Gedeputeerde Staten. Zowel aan de laatstgenoemde aanwijzing als aan de provinciale verordening kan de minister van I & M (bijvoorbeeld inhoudelijke) eisen stellen (Overheid.nl, 2010).

Een *reactieve* aanwijzing, gegeven nadat een gemeente een bestemmingsplan in procedure heeft gebracht, zorgt ervoor dat de onderdelen van het bestemmingsplan waarop de aanwijzing betrekking heeft, niet in werking treden. Deze aanwijzing komt in de plaats van de (afgeschafte) Nimby-procedure. Voorwaarde voor inzet van zo'n aanwijzing is dat door de VROM-inspecteur respectievelijk Gedeputeerde Staten een zienswijze is ingediend (Overheid.nl, 2010; Needham, 2005, p. 330). In plaats van zich te bedienen van een reactieve aanwijzing kunnen Rijk en provincie ook in beroep gaan; ook daar moet een zienswijze aan vooraf zijn gegaan (PBL, 2010, pp. 76, 88). Alleen de minister belast met de zorg voor de ruimtelijke ordening (tegenwoordig die van I & M) mag een reactieve aanwijzing uitdelen; andere ministeries zullen eerst samen met I & M een zienswijze moeten indienen (PBL, 2010, p. 98).

Tot slot hebben zowel Rijk als provincie de bevoegdheid gekregen om, in plaats van de gemeente, een bestemmingsplan voor een bepaald gebied vast te stellen. Dit wordt een *inpassingsplan* genoemd. Dit instrument past in eerdergenoemd streven elke overheidslaag in staat te stellen het belang van die laag te behartigen: wanneer bepaalde zaken van nationaal of provinciaal belang worden geacht, moeten respectievelijk Rijk en provincie ook de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het betreffende beleid op zich kunnen nemen (Overheid.nl, 2010; Spaans, 2006, p. 137). Niet alleen de minister belast met de zorg voor de ruimtelijke ordening is bevoegd tot het opstellen van een inpassingsplan: dit geldt ook voor andere ministers mits de belangen van de betreffende sector in het geding zijn (PBL, 2010, pp. 97-98).

Zoals ook voor de AMvB geldt, zijn gemeenten en Rijk het niet altijd eens over de afbakening van het nationale belang dat een inpassingsplan zou moeten bedienen. Daarnaast hebben sommige gemeenten principiële bezwaren tegen deze vorm van rijksinterventie (PBL,

2010, p. 113). Omdat algemene regels in provinciale verordeningen heel gedetailleerd kunnen zijn, kunnen zij tot onenigheid tussen gemeenten en provincies leiden. Dit geldt des te meer omdat (zo blijkt uit onderzoek van PBL uit 2010) sommige gemeenten vinden dat provincies het begrip 'provinciaal belang' te ruim opvatten (PBL, 2010, p. 84).

### **De Wro in de praktijk**

Hoewel 'ruimte voor ontwikkeling' het credo is van het vigerend ruimtelijk rijksbeleid, lijkt de Wro met introductie van voorgaande instrumenten voornamelijk de positie van Rijk en (vooral) provincie te versterken (Needham, 2005; Spaans, 2007, p. 207). Echter, gezien de planningpraktijk in het verleden is het zeer twijfelachtig of Rijk en provincie hun nieuw verworven instrumenten ook daadwerkelijk ter hand zullen nemen. Daarom verwachtte Stamsnijder (2008, pp. 15-18) dat onder de nieuwe wetgeving vooral de beleidsvrijheid van gemeenten zou toenemen.

En inderdaad, de ervaringen met de Wro tot nu toe wijzen in deze richting. Net als onder de oude wet maken Rijk en provincie weinig gebruik van hun bevoegdheid tot reactieve aanwijzing: in 2009 werden in heel Nederland elf van zulke aanwijzingen gegeven door een provincie, door het Rijk welgeteld één (PBL, 2010, pp. 88, 110). Ook gaan Rijk en provincie weinig in beroep tegen ruimtelijke beslissingen van gemeenten. Belangrijke reden voor de schaarse toepassing van deze middelen is, zoals genoemd, dat het indienen van een zienswijze er vaak al voor zorgt dat een gemeente haar bestemmingsplan aanpast. Gemeenten willen immers voorkomen dat een reactieve aanwijzing wordt toegepast of de hogere overheid in kwestie in beroep gaat (PBL, 2010, pp. 12, 52).

In plaats daarvan stellen Rijk en provincie, conform de doelstelling van de Wro, hun belangen zo veel mogelijk veilig via de proactieve weg (met als belangrijke oorzaak het wegvallen van de provinciale goedkeuring). Al voordat de Wro in werking trad gaven provincies aan dat het vooroverleg over bestemmingsplannen het belangrijkste middel tot afstemming zou zijn (Kamphorst e.a., 2008, p. 52). Uit onderzoek van PBL (2010) blijkt inderdaad dat zowel gemeenten, provincies als Rijk aangeven dat het vooroverleg over bestemmingsplannen aan belang heeft gewonnen. Om ruimtelijke ambities juridisch kracht bij te zetten worden de AMvB en de provinciale verordening het meest gebruikt. Een reden voor de relatief veelvuldige toepassing van deze instrumenten is dat ze, in tegenstelling tot het 'wapen' van de (proactieve en reactieve) aanwijzing, algemeen geldig zijn en dus de meeste structurele doorwerking bewerkstelligen (PBL, 2010, pp. 12, 19, 22, 106). Wanneer Rijk bepaald ruimtelijk beleid gerealiseerd wil zien zal ze sneller een inpassingsplan opstellen dan een proactieve aanwijzing geven, mede omdat (zo komt naar voren uit onderzoek van PBL uit 2010) de proactieve aanwijzing een negatieve bijklank heeft op sommige rijksministeries en provincies (PBL, 2010, p. 106; Kamphorst e.a., 2008, pp. 53-54).

Hoewel hiermee duidelijk lijkt dat het proactief handelen van hogere overheden de overhand heeft ten opzichte van reactief opereren, is bij die constatering wel enige voorzichtigheid geboden. Ten eerste zijn proactief en reactief handelen niet altijd te scheiden: veel overheden nemen aan dat een AMvB dan wel een verordening moet zijn toegepast voordat een aanwijzing kan worden gegeven. Ook kan het inpassingsplan, in principe proactief bedoeld, ook op reactieve manier worden toegepast: in zo'n geval wordt pas tot opstelling ervan overgegaan wanneer een gemeente weigert zich te schikken naar de beleidsvoornemens van hogerhand. Dergelijk gebruik van het inpassingsplan is overigens niet teruggevonden door PBL (2010). Op zowel nationaal als provinciaal niveau zijn weliswaar veel inpassingsplannen in voorbereiding of reeds vastgesteld, maar meestal wordt gehandeld vanuit een duidelijk bovenlokaal of –provinciaal belang en wordt goed overleg gepleegd met de betrokken gemeente(n) (PBL, 2010, pp. 16, 23-24).

Overheden kunnen, behalve van door de Wro aangereikte instrumenten, ook gebruik maken van andere (wettelijke) middelen om hun ruimtelijk beleid rechtskracht te geven (PBL, 2010, p. 78). Terwijl de verordening op provinciaal niveau de meeste populariteit geniet, gebruiken provincies in plaats van (delen van) een verordening ook wel convenanten, die ze afsluiten met betrokken gemeenten. Meestal worden op deze manier afspraken gemaakt over woningbouw of procedures (bijvoorbeeld de betrokkenheid van de provincie bij opstelling van bestemmingsplannen) (PBL, 2010, p. 84).

Al met al lijkt het er niet op dat de Wro tot nu toe veel afbreuk heeft gedaan aan de cultuur van administratief pragmatisme.

## **Samenwerkingsverbanden tussen overheden in de huidige tijd**

Hoewel de Wro voor Rijk, provincie en gemeente het nodige veranderde, had de wet de meeste gevolgen voor stadsregio's. Ondanks algemene erkenning van het belang van het regionale schaalniveau, koos de Tweede Kamer (als gevolg van het debat over bestuurlijke vernieuwing) ervoor dat de bestuurlijke drukte niet verder moest worden vergroot door de stadsregio meer bevoegdheden toe te kennen. De paragraaf over de stadsregio in de Wro-tekst is daarom opengelaten, wat inhoudt dat stadsregio's 'tot nader order' niet langer over formele bevoegdheden binnen de ruimtelijke planning beschikken. Weliswaar zijn de meeste regionale structuurplannen die bij invoering van de wet reeds vastgesteld waren, gaan gelden als provinciale structuurvisies. Dat wil zeggen: de betrokken provincie neemt deze plannen in haar structuurvisie op als vigerend beleid. Ook blijven concrete beleidsbeslissingen uit de regionale plannen van kracht tot de levensduur van het betreffende structuurplan (10 jaar) is verstreken. Maar op structureel niveau is de autonomie van de regio hiermee sterk afgenomen (Stamsnijder, 2008, pp. 9-11, 26). Onder de nieuwe wet kunnen intergemeentelijke structuurvisies tot stand komen, maar die moeten goedgekeurd worden door de raden van alle deelnemende gemeenten in plaats van (slechts) door de 'regioraad' (zoals voor het regionaal structuurplan gold). Hierbij is de regio afhankelijk van de provincie omdat die ook een (van de intergemeentelijke structuurvisie afwijkende) structuurvisie op kan stellen en onder de Wro wèl over de nodige machtsmiddelen beschikt (Stamsnijder, 2008, pp. 16, 26). Overigens kunnen ook meerdere provincies met elkaar een (interprovinciale) structuurvisie opstellen (Overheid.nl, 2010).

Toch mag de regio als actor in de ruimtelijke planning hierdoor niet volledig worden weggelaten. Zo kwamen concrete beleidsbeslissingen sowieso maar zelden voor, onder meer omdat partijen het tijdens het opstellen van het plan nog niet eens zijn over de inhoud van zo'n bindend element. Belangrijker dan de WRO-instrumenten waren bijvoorbeeld convenanten over uitvoering van ruimtelijke projecten (bijvoorbeeld op het terrein van woningbouw). Over dergelijke instrumenten beschikken de regio's, op grond van de WGR-plus, nog steeds. Via deze weg kunnen binnen een stadsregio nog steeds afspraken worden gemaakt (ook over ruimtelijke ontwikkeling), die bindend zijn voor de betrokken gemeenten: wanneer zij bepaalde doelen uit een convenant niet halen kan een regio bijvoorbeeld geldboetes uitdelen. Echter, zulke afspraken zijn niet maatgevend voor de uitvoering van taken en bevoegdheden op grond van de Wro. Jurisprudentie zal moeten uitwijzen of convenanten over regionale ruimtelijke ontwikkeling juridisch standhouden. Behalve convenanten sluiten kan een regio in haar specifieke WGR-plus-reglement laten vastleggen dat zij (mogelijk alleen op bepaalde terreinen) voor de gemeenten bindende besluiten mag nemen (Stamsnijder, 2008, pp. 12-15, 19). Ook mag op grond van de (reguliere) WGR een regionaal fonds worden opgericht en beheert de stadsregio, op basis van de WGR-plus, de Brede Doeluitkering-gelden (een financiële bijdrage van het Rijk op het gebied van verkeer en vervoer). Deze positie geeft regionale verbanden nog steeds mogelijkheden tot sturing van de ruimtelijke ontwikkeling (Stamsnijder, 2008, pp. 27-28).

Deels heeft het verlies van formele bevoegdheden de betekenis van het regionale niveau in de ruimtelijke planning zelfs vergroot: nog steeds kunnen gemeenten gezamenlijk een ruimtelijk plan opstellen, maar nu hoeven daarvoor geen procedures meer te worden verlopen. Hiermee is het voor gemeenten gemakkelijker om (om basis van zo'n plan) 'samen sterk' te staan tegenover Rijk en provincie. Dit geldt des te meer omdat de Wro van de provincie vraagt, wanneer het voorgenomen provinciaal beleid afwijkt van het standpunt van regionaal samenwerkende gemeenten, deze afwijking te onderbouwen: waarom gaat de visie van de regio in tegen het provinciaal belang? Onder de WRO was het andersom: toen moesten gemeenten argumenten geven voor het afwijken van het provinciale streekplan (Stamsnijder, 2008, pp. 20-21, 26).

Het verdwijnen van de formele bevoegdheden voor stadsregio's neemt niet weg dat nog steeds zeer veel op regionale schaal wordt samengewerkt (Hendriks, 2006, p. 939; Salet, 2006, p. 967). Nog steeds is sprake van een (volgens bijvoorbeeld NRC Handelsblad (2010) *te*) fijnmazig patroon van overlappende intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Niet alleen is er samenwerking tussen gemeenten, overheden kunnen ook bredere interorganisationele verbonden aangaan. Een voorbeeld is de Vereniging Deltametropool, waarin naast overheden ook onder meer bedrijven en kennisinstellingen participeren (Hendriks, 2006, p. 939).

In de huidige samenwerkingsverbanden is daarnaast de ontwikkeling naar multi-level governance duidelijk zichtbaar. Zo vindt in Nederland op ten minste drie verschillende schalen samenwerking plaats tussen overheden, om te beginnen op het niveau van de stadsagglomeratie (zoals Regionale Samenwerking Amsterdam). Volgens Salet weten deze verbanden goed om te gaan met conflicterende ruimtelijke belangen tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en de provincie. Ook zorgt het vormen van verbanden ervoor dat gemeenten succesvoller zijn in het bepleiten van hun zaak op Rijksniveau (bijvoorbeeld om subsidies verstrekt te krijgen) (2006, p. 972).

Behalve op het niveau van agglomeraties bestaat ook samenwerking op het niveau van stedelijke gebieden (zoals het Zuidvleugeloverleg, met daarin onder meer de gemeenten Den Haag en Rotterdam) (Salet, 2006, pp. 968-975). De hiervoor genoemde Vereniging Deltametropool opereert zelfs op het schaalniveau van heel West-Nederland (Hendriks, 2006).

Salet (2006, pp. 975-976) constateert dat de vele overlappende samenwerkingsverbanden (die ook nog eens op verschillende geografische schaalniveaus opereren) vaak onderling conflicterende visies hebben. Opvallend is volgens hem dat bepaalde actoren (bijvoorbeeld bestuurders) vaak in meerdere verbanden een belangrijke positie hebben en (dus) mogelijk onderling strijdige rollen aannemen.

### **2.3 Conclusie**

In dit hoofdstuk zijn de eerste en tweede deelvraag van dit onderzoek verkend, namelijk:

- *Hoe kunnen overheden handelen in reactie op conflicterende ruimtelijke visies?*
- *Welke verklaringen voor het handelen van overheden in reactie op conflicterende ruimtelijke visies kunnen worden aangedragen?*

Geconcludeerd kan worden dat afstemming van beleid tussen overheden niet zozeer via de inzet van formele machtsmiddelen plaatsvindt, maar via overleg en onderhandeling.

Om te beginnen is binnen het Nederlands ruimtelijk planningstelsel geen sprake van strikte hiërarchische verhoudingen. Voor de doorwerking van hun beleid zijn hogere overheden daarom vaak aangewezen op onderhandeling met en consultatie van lagere overheidsorganen. Ook de coördinatie tussen beleidssectoren komt meestal tot stand via discussie en onderhandeling. Daarbij komt dat, voor zover er wél sprake is van hiërarchie, die vaak niet te gelde wordt gemaakt. Zo is de inzet van pressiemiddelen als een reactieve aanwijzing in de praktijk (ook onder de nieuwe Wro) een zeldzaamheid, omdat gevreesd wordt voor de gevolgen voor de relatie met andere overheden.

De inwerkingtreding van nieuwe ruimtelijke ordeningswetgeving kan de prominente rol van onderhandeling nog eens hebben vergroot. Zo is door het vervallen van de provinciale goedkeuring van bestemmingsplannen het vooroverleg over bestemmingsplannen een belangrijker podium geworden voor de omgang met conflicterende visies. Aan de andere kant heeft de nadruk op de eigen verantwoordelijkheden van overheidslagen (bijvoorbeeld de introductie van algemene regels) de onderhandelingsruimte over beleid van hogere overheden verkleind. Echter, onderzoek naar de praktijk van de Wro tot zover wijst in het algemeen niet op een afgenomen belang van het diep gewortelde 'administratief pragmatisme' en bijbehorende onderhandelingspraktijken.

Tot slot zijn overheden door het veelschalige karakter van huidige ruimtelijke problematiek meer en meer afhankelijk van elkaar geworden: ze zien zich genoodzaakt tot het beoefenen van *multi-level governance* (waarbij ontwikkelingsplanologie op regionaal niveau een dominante vorm is). Naar verwachting werkt deze meer flexibele en informele samenwerking de onderhandeling tussen overheidsorganisaties in de hand.

Vanwege het belang van onderhandeling zal dit begrip een hoofdrol vervullen in het volgende hoofdstuk, dat het analytisch kader schetst om de omgang met conflicterende visies te kunnen beschrijven en verklaren.

### 3 De toepassing van conflictstijlen verklaard

In dit hoofdstuk staan de eerste en tweede deelvraag centraal. Die luiden:

- *Hoe kunnen overheden handelen in reactie op conflicterende ruimtelijke visies?*
- *Welke verklaringen voor het handelen van overheden in reactie op conflicterende ruimtelijke visies kunnen worden aangedragen?*

Het navolgende inventariseert daarom de manieren waarop overheden in ruimtelijke planvormingsprocessen kunnen reageren op onderlinge visieconflicten en gaat in op hoe dit handelen verklaard kan worden. Basis hiervoor zijn de stijlen van conflicthantering die Thomas & Kilmann (2008) onderscheiden. Door te variëren op de dimensies *assertiviteit* en mate van *samenwerking* komen zij tot vijf conflictstijlen: *aanpassen (accommodating)*, *competitie (competing)*, *samenwerken (collaborating)*, *vermijden (avoiding)* en *compromis zoeken (compromising)* (figuur 3.1). De conflictstijl *samenwerking* moet worden onderscheiden van *samenwerking* tussen overheden in de zin dat zij zich hebben verenigd in een samenwerkingsverband: dat laatste betekent niet automatisch dat zij volgens de conflictstijl 'samenwerking' met conflicterende visies omgaan. Wanneer in het vervolg van dit verslag de termen 'samenwerking' of 'samenwerken' worden gebruikt, wordt bedoeld op de conflictstijl. Zo niet, dan wordt dat expliciet aangegeven.

Dit hoofdstuk werkt de conflictstijlen zo veel mogelijk uit aan de hand van literatuur over *onderhandeling*. Onderhandeling speelt in de afstemming van beleid tussen overheden namelijk een grote rol, zoals bleek uit hoofdstuk 2. Een andere relatie met hoofdstuk 2 is dat de uitwerking van conflictstijlen en het opstellen van verklaringen voor toepassing van die stijlen mede gebeurt op basis van kennis uit hoofdstuk 2 (zoals bij het geven van voorbeelden uit de ruimtelijke planning).

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Eerst wordt kort stilgestaan bij de invalshoek van dit onderzoek (3.1). De paragrafen 3.2 tot en met 3.4 gaan vervolgens in op onderhandeling, waarbij de conflictstijlen *aanpassen*, *competitie* (3.3) en *samenwerken* (3.4) aan bod komen. De overige twee stijlen, *vermijden* en *compromis zoeken*, worden in respectievelijk 3.5 en 3.6 wat meer buiten het kader van onderhandeling behandeld. In 3.7 gaat het vervolgens over de rol die derde partijen kunnen hebben in het handelen in reactie op conflicterende visies. Door de literatuur (waar nodig) middels voorbeelden te vertalen naar de praktijk neemt dit hoofdstuk een voorschoot op de operationalisering.

Bij de bespreking van alle vijf de conflictstijlen komen ook mogelijke verklaringen voor het hanteren van de betreffende stijl aan bod. Deze verklaringen zijn deels afgeleid uit literatuur; voor een ander deel zijn ze door de onderzoeker zelf geformuleerd, op basis van logica en 'common sense'. De reden hiervoor is dat in planologische of andere literatuur nog weinig of niet is geschreven over de verklaring van toepassing van conflictstijlen in planvormingsprocessen. Daarnaast liggen de zelf opgestelde verklaringen logisch gezien voor de hand: als verwachtingen behoeven zij daarom, naar de mening van de onderzoeker, weinig verdere onderbouwing.

Onder de conflictstijlen worden ook de verschillende soorten overeenkomsten die partijen kunnen sluiten geschaard: ook hiervoor worden verklaringen gezocht. Ook het sluiten van een overeenkomst kan immers beschouwd worden als een handeling in reactie op conflicterende visies. Daarnaast stelt Pruitt (1981) in zijn flexibele rigiditeit-hypothese (uitgediept in 3.4) dat de aard van het onderhandelingsresultaat op zijn minst sterk afhankelijk is van de gehanteerde onderhandelingsstijl. Bovendien is in de literatuur die in dit hoofdstuk wordt gebruikt het onderhandelingsresultaat niet altijd duidelijk te onderscheiden van de overige tot een bepaalde conflictstijl behorende handelingen (dit zal bijvoorbeeld blijken uit de bespreking van *logrolling* in 3.4).

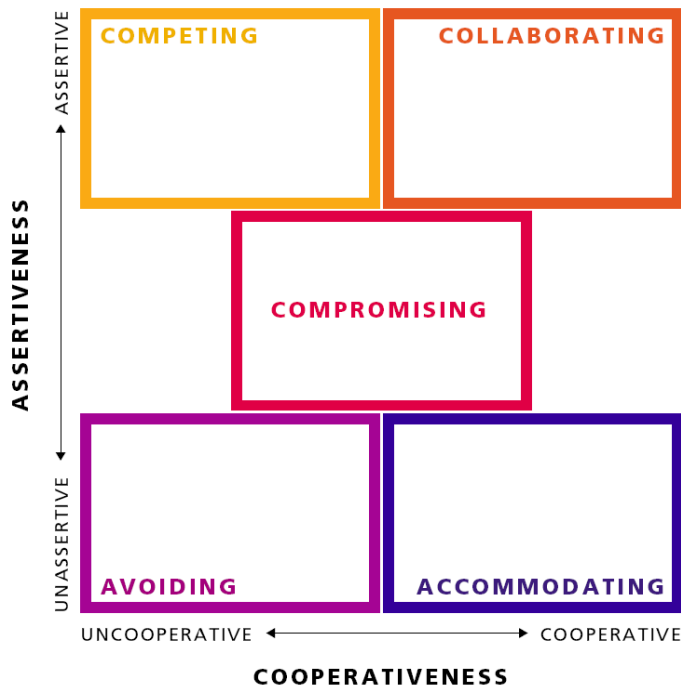
Door het procesresultaat te rekenen tot een conflictstijl ontstaat het gevaar dat de tot een bepaalde stijl behorende handelingen, die *vooraf gaan aan* het onderhandelingsresultaat, tevens worden gezien als een *verklaring voor* dat onderhandelingsresultaat. Omdat in de optiek van dit onderzoek het resultaat een onderdeel is van een stijl, zou dit tot een cirkelredenering leiden: de toepassing van een bepaalde conflictstijl kan dan verklaard worden door zichzelf. Alleen de als zodanig benoemde factoren worden daarom beschouwd als mogelijke verklaringen voor de toepassing van een conflictstijl (en onder die stijl valt dus ook het onderhandelingsresultaat).

### 3.1 Beleidsnetwerk- en institutionele benadering

De (metatheoretische) invalshoek van dit onderzoek wordt grotendeels gevormd door de beleidsnetwerkbenadering: de nadruk ligt op de informele interactie tussen beleidsmakers van verschillende overheden en niet op de formele beleidsprocedures (zoals in de institutionele benadering). Daarnaast is oog voor de onderlinge afhankelijkheid van overheden in de Nederlandse ruimtelijke planning; ook hiervoor heeft de beleidsnetwerkbenadering aandacht. Volgens dit perspectief zorgt die afhankelijkheid tussen beleidsvormende organisaties (bijvoorbeeld van elkaars wettelijke bevoegdheden) voor de vorming van beleidsnetwerken. Deze stelling kan bijdragen aan de verklaring van de omgang met conflicterende visies door overheden (John, 2001, pp. 78-79, 83).

Een andere mogelijke verklaring voor het gedrag van overheden kan juist weer gevonden worden in de tegenhanger van het beleidsnetwerkperspectief, de institutionele benadering: bepaalde normen en routines kunnen mede bepalen hoe overheden met elkaar omgaan. Zo gaat deze studie uiteindelijk uit van een mix van de beleidsnetwerk- en de institutionele benadering (met zoals gezegd een nadruk op de eerste) (John, 2001, pp. 57-58).

Figuur 3.1 Vijf conflictstijlen



Bron: Thomas & Kilmann, 2008

### 3.2 Onderhandelen: begrippen en definities

Van onderhandeling bestaan meerdere definities. Volgens Pruitt (1981, p. xi) is onderhandeling 'een vorm van besluitvorming waarbij twee of meer partijen met elkaar overleggen om tot een oplossing te komen voor hun onderlinge belangentegenstelling'. Ritsema van Eck & Huguenin (1993, p. 115) definiëren het als: 'een activiteit waarbij twee of meer wederzijds afhankelijke partijen, vanuit verschillende posities en met deels strijdige, deels gemeenschappelijke belangen, tot een voordelige overeenstemming proberen te komen'. De laatste definitie sluit het best aan op dit onderzoek, omdat er (zoals in hoofdstuk 1 gezegd) vanuit wordt gegaan dat een tegenstelling van posities of standpunten (in het geval van deze studie 'ruimtelijke visies') de directe aanleiding is van onderhandeling. Wanneer posities conflicteren hoeven belangen dat niet per se ook te doen.

#### Afdingen en bedingen

In sommige literatuur worden verschillende betekenissen gehecht aan de termen *bargaining* en *negotiation*. De eerste is te vertalen als 'afdingen': er wordt onderhandeld binnen een gegeven (bijvoorbeeld sociale of bestuurlijke) context en volgens vaste spelregels, die niet ter discussie

staan. Een voorbeeld is de onderhandeling tussen koper en verkoper: hierin mag over de prijs worden onderhandeld, maar staat bijvoorbeeld vast dat in geld zal worden betaald. In *negotiation* daarentegen (te vertalen als: 'bedingen') zijn de kaders voor de relatie tussen partijen zelf onderwerp van onderhandeling. Dit verschil impliceert dat het (tijdelijk) stopzetten van het proces van afdingen niet hoeft te betekenen dat ook het bedingen wordt gestaakt. Integendeel: grote kans dat op zo'n moment de kaders van afdingen (opnieuw) worden bedongen (Van Dongen e.a., 1996, pp. 71-75).

Niet alleen 'afdingen', ook 'bedingen' is een belangrijk begrip voor dit onderzoek. Ook dit kan namelijk worden gezien als handelen in reactie op conflicterende visies. Bovendien kan hierin een verklaring liggen voor toepassing van conflictstijlen: zo zal dit hoofdstuk stellen dat het inschakelen van een externe partij als bemiddelaar in een planvormingsproces en de keuze voor procedurele of (ook) inhoudelijke afspraken, samen kunnen hangen met de stijl samenwerking. Van een keuzemogelijkheid als de laatste zal in de onderzoekseenheid (case) van deze studie naar verwachting inderdaad sprake zijn, omdat een min of meer buitenwettelijke vorm van overheidsoverleg wordt gekozen. Omdat de kaders van zulk overleg niet wettelijk gegeven zijn, zal ook over deze inkadering worden onderhandeld.

Omdat beide begrippen dus relevantie hebben voor het onderzoek, zal er aandacht zijn voor zowel bedingen als afdingen. Het onderscheid tussen de twee wordt in het navolgende echter niet meer gemaakt. Het doel van de studie is immers het onderscheiden van elementen van conflictstijlen en (meest voornaam) het vinden van factoren die de toepassing van die conflictstijlen kunnen verklaren. Het ook nog eens onderbrengen van die elementen en factoren in de categorie 'bedingen' of 'afdingen' is voor dat onderzoeksdoel van weinig toegevoegde waarde.

### **Posities, belangen en behoeften**

Om onderhandelingsprocessen goed te begrijpen (en te kunnen verklaren hoe partijen hierbinnen handelen) is het zinvol in te gaan op de termen *posities*, *belangen* en *behoefte*. Posities zijn de standpunten die partijen innemen om hun belangen te behartigen en in hun behoeften te voorzien. Terwijl posities 'zichtbaar' zijn voor de buitenwereld (de partij heeft ze immers kenbaar gemaakt), zijn de belangen en behoeften die hieronder liggen dat niet per se. Wanneer posities conflicterend zijn, geldt dat niet automatisch voor de belangen en behoeften die aan die posities ten grondslag liggen: er kan alsnog overlap bestaan tussen de belangen en behoeften van de partijen (Pruitt, 1981, pp. 1, 139).

In principe gebruikt voorliggend onderzoek in plaats van *posities* de term *visies*, omdat de laatste in de ruimtelijke planning meer gebruikelijk is om posities van partijen (ten aanzien van ruimtelijke ontwikkeling) mee aan te duiden. In dit hoofdstuk wordt echter nog vaak gekozen voor de terminologie uit de onderhandelingsliteratuur: onderstaande gaat in op onderhandeling in brede zin (niet per se die in de ruimtelijke planning) en dan is 'posities' meer gebruikelijk dan 'visies'. De term posities wordt afgewisseld met de termen *standpunten* en *eisen*; en behalve behoeften en belangen behoren ook *doelen*, *normen* en *waarden* tot het fundament van posities.

Een onderscheid tussen belangen en behoeften wordt in dit onderzoek niet gemaakt. Voor een goed begrip van onderhandeling is namelijk vooral relevant te beseffen dat onder 'zichtbare' posities minder zichtbare motieven schuilgaan. Als het al mogelijk was om binnen die motieven nog eens duidelijke categorieën af te bakenen, dan nog zou dat voor het doel van dit onderzoek niet erg van belang zijn.

Voor het gemak wordt (in navolging van Pruitt, 1981) in de onderstaande bespreking van onderhandeling veelal uitgegaan van een onderhandeling tussen *twee* partijen. Niettemin is de literatuur ook toe te passen op onderhandelingen tussen meer dan twee partijen.

### **Onderhandelingsstrategieën**

Volgens Pruitt (1981) bestaan er drie basale strategieën om in een onderhandeling tot overeenstemming te komen.

#### **Aanpassen**

De eerste daarvan is unilaterale *aanpassing* door in het (uiteindelijke of voorlopige) onderhandelingsresultaat (deels of volledig) toe te geven aan de eisen van de andere partij. Aanpassing is één van de vijf conflictstijlen van Thomas & Kilmann. Een partij kan hiervoor



kiezen vanuit de angst voor de machtsmiddelen van de andere partij of huiverigheid de relatie met de andere partij te beschadigen (Ritsema van Eck & Huguenin, 1993, p. 115; Scharpf, 1978, p. 351). Pruitt (1981, p. 122) noemt een derde mogelijke oorzaak van aanpassing: volgens hem is een unilaterale concessie (dat wil zeggen: de ene partij geeft toe op het eigen standpunt, maar krijgt daar niets voor terug van de andere partij) de eerste reactie van onderhandelende partijen op *tijdsdruk*.

Een voorbeeld van aanpassing in de ruimtelijke planning is een gemeente die haar bestemmingsplan afstemt op het ruimtelijk beleid van de provincie, omdat ze bang is dat ze anders met een provinciale aanwijzing te maken krijgt. Überhaupt leidt een 'goed uitgevoerde' strategie van competitie (3.3) door de ene partij vaak tot aanpassingsgedrag van de andere partij. Het gevaar van unilaterale aanpassing in onderhandelingen is dat een partij positieverlies kan lijden, omdat het meestal moeilijk is op een eenmaal gedane concessie terug te komen (Pruitt, 1981, p. 2).

Aanpassing houdt in dat een partij zich in een (eventueel voorlopig) onderhandelingsresultaat aansluit bij het standpunt van een andere partij, terwijl het eigenlijke standpunt van de eerste nog steeds verschilt van dat van de tweede partij. Een daadwerkelijke wijziging van standpunten, omdat partijen (bijvoorbeeld naar aanleiding van ex ante evaluatie in een planvormingsproces) inzien dat hun 'oude' standpunt geen recht meer doet aan een veranderde werkelijkheid, wordt daarom niet beschouwd als aanpassing.

### **Integratief en distributief onderhandelen**

Omdat aan de andere twee onderhandelingsstrategieën meer aspecten zitten gaat de aandacht van dit hoofdstuk vooral hiernaar uit. Deze strategieën zijn *distributief* (ook wel competitief, verdelend of positioneel) onderhandelen en *integratief* (of probleemoplossend) onderhandelen (Ritsema van Eck & Huguenin, 1993, p. 115; Pruitt, 1981, p. 123). *Distributief* onderhandelen betekent dat de onderhandelaars uitsluitend gaan voor eigen gewin. Er is sprake van een zogenaamde *nulsom*-situatie: winst voor de ene partij betekent voor een belangrijk deel verlies voor de ander. Een voorbeeld van distributieve onderhandeling is die tussen koper en verkoper over de prijs van een product (Pruitt, 1981, p. 123).

In *integratieve* onderhandelingen daarentegen wordt gezocht naar een wederzijds voordelige overeenkomst: een *win-win*-situatie. Ook wanneer op bepaalde vraagstukken de standpunten van partijen conflicterend zijn kan zo'n situatie worden bereikt, bijvoorbeeld door koppeling met andere vraagstukken. De mate waarin inderdaad meerdere vraagstukken tegelijkertijd in beschouwing kunnen worden genomen bepaalt voor een groot deel het *integratieve potentieel* van het onderhandelingsproces. Wanneer de onderhandeling zich slechts op één smal vraagstuk zou concentreren (er is dan sprake van een *eendimensionale setting*) is deze integratieve potentie laag en de kans op een integratieve oplossing klein. Dan is eigenlijk sprake van een *nulsom*-situatie. Echter, in de praktijk is het bijna altijd mogelijk om meer vraagstukken in de onderhandelingen te betrekken en zo het integratieve potentieel te verhogen. Voor het bestaan van integratief potentieel is ook vereist dat de voorkeuren van beide partijen niet compleet tegengesteld zijn (Pruitt, 1981, p. 137; Ritsema van Eck & Huguenin, 1993, pp. 123, 148, 149; Scharpf e.a., 1978, p. 101).

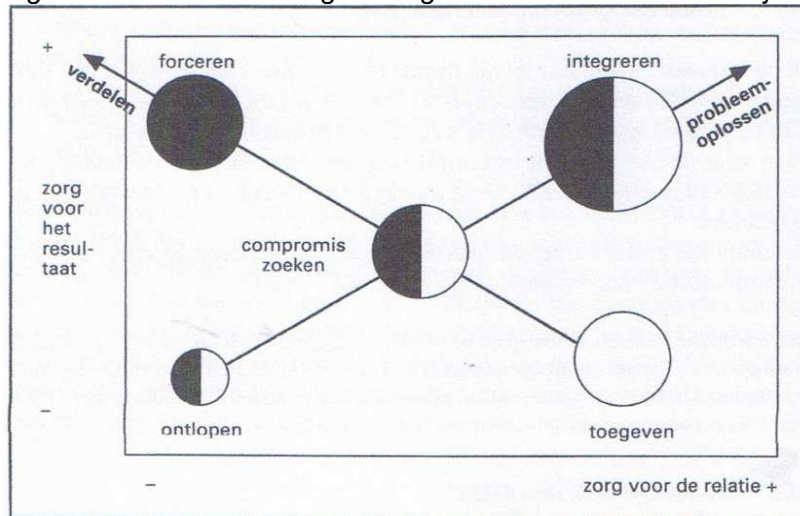
### **Het verband tussen onderhandelingsstrategieën en conflictstijlen**

Deze studie stelt distributief onderhandelen gelijk aan Thomas & Kilmann's conflictstijl *competitie* en integratief onderhandelen gelijk aan *samenwerken*. Hiermee wordt aangesloten bij Ritsema van Eck & Huguenin (1993), die een relatie leggen tussen de vijf conflictstijlen en de twee onderhandelingsstrategieën (die zij deels andere namen geven). Hiervoor zetten zij de onderhandelingsstrategieën om naar twee dimensies (figuur 3.2).

Op de probleemoplossende dimensie gaat het niet om de verdeling van de winst tussen partijen, maar om in hoeverre zij de gezamenlijke winst weten te vergoten. Figuur 3.2 geeft dit schematisch weer: de verdeling van de cirkel is constant, de grootte is variabel. Samenwerken (hier 'integreren') scoort op de probleemoplossende dimensie het best. Op de verdelende dimensie staat de omvang van de totale winst (de 'koek') juist vast en draait het erom hoe die wordt verdeeld. In het (extreemste) geval van aanpassen (in dit geval 'toegeven') komt die geheel toe aan de andere partij; bij *competitie* (hier 'forceren') eist de partij zelf de hele koek op.

Van dit verband tussen conflictstijlen en onderhandelingsstrategieën wordt in deze studie uitgegaan.

*Figuur 3.2 Onderhandelingsstrategieën in relatie tot conflictstijlen*



Bron: Ritsema van Eck & Huguenin, 1993, p. 124

### Vormen van coördinatie

Uit hoofdstuk 2 volgt dat onderhandeling een belangrijk middel is voor overheden in de afstemming, ook wel *coördinatie*, van hun beleid. Scharpf (1978) onderscheidt verschillende vormen van coördinatie.

Wanneer afstemming van het beleid van twee besluitvormingseenheden (bijvoorbeeld gemeenten) plaatsvindt door toedoen van een andere (bijvoorbeeld een provincie), kan sprake zijn van *externe coördinatie*. Wil dit begrip van toepassing zijn, dan moet de laatste partij op de beide andere haar invloed uitoefenen en niet slechts op één van hen. Gerelateerd hieraan is *indirecte coördinatie*, waarbij partij A partij C beïnvloedt via tussenkomst van B. Deze beïnvloeding kan alleen succesvol zijn als B in haar bestaan en functioneren sterk afhankelijk is van A. Mogelijk moet A compensatie bieden aan B voor de kosten die B heeft gemaakt voor het uitoefenen van invloed op C (Scharpf, 1978, pp. 360-362). Een praktijkvoorbeeld van indirecte coördinatie is de beïnvloeding door het Rijk van een gemeente, via een provincie.

Een bijzondere vorm van externe coördinatie is die van beneden af. Hierbij probeert partij A coördinatie te bereiken tussen de partijen B en C, die beide hoger in hiërarchie staan dan A. Het doel hiervan voor partij A is te voorkomen dat mogelijk conflicterende invloeden van beide andere partijen een negatief effect op A hebben (Scharpf, 1978, pp. 360-362). Zo kan een provincie afstemming zoeken tussen twee rijksministeries die onderling conflicterende visies hebben op ruimtelijke ontwikkeling in de provincie.

### 3.3 Competitie: distributief onderhandelen

In distributieve onderhandelingen kunnen partijen om te beginnen kiezen voor een *gesloten* of een *open* positie. Wanneer een partij een voorstel doet en aangeeft dat de onderhandelingsruimte hierbinnen zeer klein is, neemt zij een gesloten positie in. Voorbeeld hiervan is een *take it or leave it*-voorstel (ook wel *final offer first*), waarbij een partij bij aanvang van de onderhandelingen onmiddellijk haar eerste en laatste voorstel voorlegt (Ritsema van Eck & Huguenin, 1993, p. 131). In geval van open positiekeuze wordt de andere partij aangespoord op een extreem bod te reageren met een tegenvoorstel. Vervolgens doen alle partijen concessies, om geleidelijk aan op een meer gesloten positie uit te komen (Ritsema van Eck & Huguenin, 1993, pp. 131-132).

Vooraf in prijsonderhandelingen is het gebruikelijk dat onderhandelaars van tevoren een *bottom line* bepalen: een lager bod dan dit zullen zij niet accepteren. Het nadeel van deze fixatie is dat partijen blind raken voor de kansen die zich tijdens het verloop van onderhandelingen voordoen om een wederzijds voordelige overeenkomst te sluiten (Fisher & Ury, 1981, pp. 102-103).

Twee mogelijke strategieën om de andere partij te bewegen tot het doen van concessies zijn *overreding* en *pressie*.

### **Overreding**

Een partij die *overreding* toepast probeert de andere partij te laten inzien dat het ook in het belang van de laatste is de positie van de eerste partij in te nemen. De kans op succesvolle overreding is groter wanneer de actor die overreding toepast een appèl kan doen op een met de andere partij gedeeld referentiekader (bijvoorbeeld een gemeenschappelijk waardepatroon) (Etzioni, 1968). Zo kunnen bestuurders en ambtenaren die in verschillende overheidslagen op hetzelfde beleidsterrein opereren hun 'professionele solidariteit' benutten om het beleid van deze lagen op elkaar af te stemmen. Deze solidariteit kan gebaseerd zijn op een gedeeld disciplinair perspectief, maar ook op het gezamenlijk belang van verwerving en behoud van (financiële) middelen voor de betreffende beleidssector (Scharpf e.a., 1978, p. 103). Zo zou (op ambtelijk niveau) een afdeling Verkeer en Vervoer van een provincie diezelfde afdeling binnen een gemeente kunnen overtuigen van de wenselijkheid van bepaalde nieuwe infrastructuur in die gemeente. Dit zou ertoe kunnen leiden dat het gemeentebestuur ook achter de plannen komt te staan.

Hoewel overreding hier besproken wordt in het kader van de conflictstijl competitie, zal het begrip in de rest van de studie niet aan één of meer specifieke conflictstijlen worden gekoppeld: overreding is immers een onvermijdelijk en continu voorkomend fenomeen in ruimtelijke planvorming, en in overleg überhaupt.

### **Pressie**

Het uitoefenen van druk (*pressie*) op de andere onderhandelingspartij is een onvermijdelijk onderdeel van onderhandelingen, dat meerdere functies kan hebben. Door de ander onder druk te zetten kan bijvoorbeeld worden nagegaan hoe 'hard' zijn eisen werkelijk zijn. Ook kan een partij hiermee aangeven dat deze geen verdere concessies wil of kan doen, bijvoorbeeld omdat haar weerstandpunt (de ongunstigste nog acceptabele uitkomst) is bereikt. Beide redeneringen zijn een mogelijke verklaring voor het gebruik van pressie door een onderhandelende partij (Ritsema van Eck & Huguenin, 1993, p. 142).

Een vorm van pressie is de andere partij te kennen geven dat een bepaald voorstel niet aan de achterban verkocht kan worden (Ritsema van Eck & Huguenin, 1993, p. 142). Een pressiemiddel van een andere aard is het dreigen formele bevoegdheden te gebruiken waarmee de andere partij in het nadeel kan worden gesteld. Zo kan een provincie in de ruimtelijke planning dreigen een inpassingsplan op te stellen wanneer een gemeente weigert mee te werken aan de uitvoering van bepaald provinciaal beleid. Een dergelijk dreigement is vaak lastig te onderscheiden van een belofte: mogelijk zit het verschil alleen in de formulering. Zo kan dezelfde provincie *beloven* niet voor een inpassingsplan te kiezen mits de gemeente zich samenwerkend opstelt (Pruitt, 1981, pp. 77-79). Met de nieuwe machtsmiddelen waarin de Wro hen voorziet hebben Rijk en provincie meer mogelijkheden gekregen om op deze manier in een planvormingsproces pressie uit te oefenen op lagere overheden (Needham, 2005, p. 340).

Wanneer de provincie het inpassingsplan ook daadwerkelijk inzet maakt zij gebruik van een vorm van *utilitaire* macht. Dergelijke macht is niet per se formeel (wettelijk), maar kan bijvoorbeeld ook economisch van aard zijn (Etzioni, 1968, pp. 357-358). Dit maakt dat ook partijen die lager in de formele hiërarchie staan, pressie kunnen uitoefenen op een hoger geplaatste partij. Groenendijk (1990, p. 294) geeft het voorbeeld van het ruimtelijk-economisch beleid voor de gemeente Bunnik. De provincie Utrecht had in haar beleid gesteld dat de gemeente alleen lokale bedrijvigheid of reeds gevestigde bedrijven mocht huisvesten. In plaats van hiertegen te protesteren verwees Bunnik de ondernemingen die buiten die categorie vielen en overwogen zich in Bunnik te vestigen, door naar de provincie. Die werd zo voor een dilemma gesteld: houden we vast aan ons beleid of willen we dit bedrijf binnen de provinciegrenzen halen? Vaak werd gekozen voor de laatste optie, zodat Bunnik aan het langste eind trok.

### **Verklaringen voor competitie**

Behalve de genoemde verklaringen voor het uitoefenen van pressie zijn er meer mogelijke verklaringen voor toepassing van een competitieve conflictstijl. Het volgen van een competitieve strategie door één van beide onderhandelaars kan bijvoorbeeld komen doordat deze

onderhandelaar meer macht heeft en zo over meer mogelijkheden beschikt om de ander te 'straffen'. Zoals genoemd kunnen in de ruimtelijke planning het Rijk en de provincie hun beleid op gemeentelijk niveau doen doorwerken via een aanwijzing of een inpassingsplan.

Daarnaast kan het wel of niet voorkomen van competitief gedrag samenhangen met de zichtbaarheid van de onderhandelingen voor de achterbannen van de onderhandelende partijen: bij een goede zichtbaarheid is volgens Pruitt (1981) de neiging tot competitie groter. Zijns inziens komt dat doordat de onderhandelaar niet zwak wil zijn in de ogen van zijn achterban.

Of deze bewering ook logischerwijs opgaat voor onderhandeling tussen overheden is te betwijfelen. Natuurlijk willen bestuurders en ambtenaren aan hun volksvertegenwoordigingen en de bevolking laten zien dat zij zich in beleidsvormingsprocessen hard maken voor de belangen van die groepen. Maar hieraan is waarschijnlijk wel een grens: een goede zichtbaarheid voor de achterban (bijvoorbeeld wanneer de onderhandelingen deel uitmaken van een open planningproces) maakt tegelijk dat onderhandelaars, om imagoschade te voorkomen, zullen af zien van al te 'vuil spel'.

Natuurlijk heeft ook de onderlinge relatie tussen onderhandelaars (in dit onderzoek: de relaties tussen de overheden als geheel en de persoonlijke relaties tussen de vertegenwoordigers van die overheden in het ruimtelijk planvormingsproces) invloed op het al dan niet optreden van competitief gedrag: hoe groter het gevoel van gedeelde identiteit of de afhankelijkheid van de ander, hoe onwaarschijnlijker de keuze voor een competitieve strategie (Pruitt, 1981, pp. 84-85). Op basis van deze redenering is niet te verwachten dat overheden in de Nederlandse ruimtelijke planning veel aan 'competitie' doen: uit hoofdstuk 2 kon worden geconcludeerd dat zij sterk onderling afhankelijk zijn voor de aanpak van ruimtelijke problemen en de doorwerking van beleid. Het koesteren van de relatie tussen overheden is dus belangrijk en daarom wordt in de praktijk zelden gebruik gemaakt van 'machtsmiddelen' als een reactieve aanwijzing, zoals hoofdstuk 2 reeds stelde.

In het licht van de onderlinge afhankelijkheid van overheden maakt niet alleen het verwachte (negatieve) effect van competitie op de relatie tussen overheden, maar ook het beleid dat uit competitief handelen resulteert dat het hanteren van deze stijl in de ruimtelijke planning onwaarschijnlijk is. Want overheden zullen zich niet gauw sterk inzetten voor de uitvoering van een beleid dat weinig recht doet aan hun belangen en behoeften. Volgens deze redenering is de conflictstijl die gepaard gaat met de hoogst mogelijke gezamenlijke 'winst' de meeste logische keuze; dat is samenwerking (3.4).

Ook is voorstelbaar dat competitie eerder voorkomt wanneer overheden (bij wet) verplicht zijn gezamenlijk een planvormingsproces te doorlopen, dan wanneer dat op vrijwillige basis gebeurt. Een verplichte vorm van samenwerking (hier niet in betekenis van de conflictstijl) in de ruimtelijke planning was (tot de komst van de Wro) bijvoorbeeld de stadsregio. Wanneer geen sprake is van verplichting, zijn partijen er in ieder geval ook *zelf* van overtuigd dat een gezamenlijk proces meerwaarde heeft (bijvoorbeeld voor het behartigen van een gemeenschappelijk belang). Zij zullen dan niet geneigd zijn tot competitief handelen, om te voorkomen dat bepaalde partijen uit het proces stappen.

Wanneer een partij meer competitieve tactieken gebruikt dan de andere leidt dat in de regel tot een overeenkomst die voordelig is voor de eerste. Echter, wanneer de onderhandelingsituatie integratief potentieel heeft valt zowel het gezamenlijke voordeel als dat voor de 'winnaar' lager uit dan wanneer een integratieve uitkomst zou worden bereikt. Uit onderzoeken van Pruitt blijkt dat een competitieve strategie een matig negatief resultaat heeft op de vorming van integratieve overeenkomsten. Immers, doordat partijen zich blindstaren op de eigen standpunten worden oplossingen die de belangen van beide partijen verbinden al gauw over het hoofd gezien. De *flexibele rigiditeits-hypothese* (meer daarover in 3.4) sluit een integratieve oplossing zelfs in het geheel uit wanneer een competitieve strategie wordt gebruikt (Pruitt, 1981, pp. 181, 188; Deen e.a., 2010, p. 14). Dit kan een reden zijn voor een onderhandelaar om de competitieve strategie te mijden.

Echter, de invloed van competitie op het bereiken van integratief resultaat is volgens de onderhandelingsliteratuur niet alleen maar nadelig. Een fase van competitief gedrag, waarmee een onderhandelingsproces vaak begint, kan ervoor zorgen dat *later in het proces* een overgang naar de stijl samenwerking wordt vergemakkelijkt, doordat:

1. de achterban van de onderhandelaar het idee krijgt dat de laatste echt opkomt voor de belangen van de eerste en daarom minder afwijzend zal staan tegenover een latere overgang naar samenwerkingsgedrag;
2. doelen en prioriteiten aan het licht komen;
3. partijen erachter komen tot hoever de ander bereid is concessies te doen. Wanneer die grenzen onduidelijk blijven, kan het dat partijen geneigd zijn niet snel in te stemmen met een integratieve overeenkomst, in de hoop dat 'er meer uit te halen is';
4. de onderhandelaar standvastig is met betrekking tot zijn belangrijkste doelen. Immers, wanneer de ene onderhandelaar niet bereid is verdere (unilaterale) concessies te doen, heeft de andere weinig keus dan over te stappen op een samenwerkingsstrategie;
5. het aantal mogelijke onderhandelingsresultaten wordt verkleind, totdat partijen geen grote onderlinge belangentegenstelling meer ervaren (Pruitt, 1981, pp. 134-135).

Wanneer een partij zich bedient van competitieve tactieken hoeft deze zich niet per se bewust te zijn van bovenstaande effecten, maar het is niettemin mogelijk dat die een rol spelen in de keuze voor een competitieve conflictstijl.

### **3.4 Samenwerken: integratief onderhandelen**

Om integratieve onderhandelingen (gericht op een win-win-situatie) voortvarend te beginnen kan het volgens Ritsema van Eck & Huguenin (1993, p. 150) helpen de thema's in volgorde van integratief potentieel te behandelen: de vraagstukken waarop de consensus het hoogst is komen eerst aan de beurt. Zo kunnen meteen wederzijds gunstige afspraken worden gemaakt. Vervolgens komen kwesties aan bod waarop partijen kleine concessies moeten doen in ruil voor een grote winst.

Dit principe kan overigens ook worden toegepast wanneer de onderhandelingen te typeren zijn als *gemengd*: ze hebben dan zowel distributieve als integratieve kenmerken. In de praktijk is bijna altijd sprake van een dergelijke mengvorm. Bij gemengde onderhandeling worden volgens Ritsema van Eck & Huguenin (1993, pp. 152-153) bij voorkeur eerst de gemeenschappelijke belangen aangepakt (via integratief onderhandelen) en kunnen daarna verdelende vraagstukken (zo mogelijk gelijktijdig, zie verderop over *packaging*) aan bod komen. Door in beide fasen verschillende (teams van) onderhandelaars in te zetten wordt voorkomen dat zij de integratieve en distributieve onderhandelingen gaan verwarren.

#### **Integratieve overeenkomsten**

Een *integratieve overeenkomst* integreert de belangen van de onderhandelende partijen. Er is daarmee sprake van een win-win-situatie (Pruitt, 1981, p. 137). Volgens Pruitt (1981) bestaan er vier hoofdvormen van integratieve overeenkomsten.

#### **Kostenreductie en compensatie**

De eerste hoofdvorm, *kostenreductie*, houdt in dat de nadelen (kosten) die de ene partij ondervindt van de (volledige) inwilliging van de eisen van de andere partij, worden verminderd dan wel volledig worden 'vergoed'. Kostenreductie kan worden uitgevoerd door de laatste partij, maar ook door een derde partij of zelfs de partij die de schade ondervindt (Pruitt, 1981, p. 142).

Dit geldt ook voor *compensatie*. Deze vorm houdt in dat een partij schadeloos wordt gesteld voor de gevolgen van het inwilligen van de eisen van de andere partij (Pruitt, 1981, p. 148). Een categorie hierbinnen die goed toepasbaar is op ruimtelijke planvorming is *specifieke compensatie*. Hierbij worden de belangen van de ene partij die door de doelstellingen van de andere partij in het gedrang komen, alsnog behartigd, hetzij via een andere weg dan via het standpunt van de eerste partij. Veelvoorkomend voorbeeld in de ruimtelijke planning is natuurcompensatie: een natuurgebied moet wijken voor stedelijk ruimtegebruik en ter compensatie wordt elders 'nieuwe natuur' aangelegd. Een dergelijke compensatie wordt ook wel een 'schaduwproject' genoemd (Hertogh, 1997, p. 42).

Omdat deze vorm van compensatie is gericht op het terugbrengen van de specifieke kosten die het inwilligen van het standpunt van de andere partij met zich meebrengt, is specifieke compensatie per definitie een vorm van kostenreductie (Pruitt, 1981, pp. 148-149). Maar, niet alle kostenreductie is ook specifieke compensatie: zo wordt met name in de literatuur over ecologische compensatie een onderscheid gemaakt tussen *mitigatie*, een voorbeeld van

kostenreductie, en (alle vormen van) *compensatie*. De eerste term houdt in dat de negatieve gevolgen die bijvoorbeeld infrastructuur heeft op de omgeving, *ter plekke* zo veel mogelijk worden tegengegaan. Compensatie betekent in dit verband dat de natuur die verloren gaat *elders* wordt vervangen (Cuperus e.a., 2002).

Waar bij kostenreductie en compensatie slechts een van beide partijen concessies moet doen (en de ander zijn eisen volledig ingewilligd ziet), moeten voor *logrolling* en *overbrugging* alle partijen zich op hun posities herbezinnen (Pruitt, 1981, p. 153).

### **Logrolling**

Op basis van een prioritering van de onderhandelings thema's kan *logrolling* plaatsvinden. Iedere partij doet concessies op de punten die voor hem het minst belangrijk zijn. Stel dat voor partij 1 vraagstuk A en B prioriteit hebben, terwijl partij 2 de problemen C en D bovenaan het lijstje heeft staan. In dat geval betekent *logrolling* dat partij 1 concessies doet op terrein C en D, en partij 2 toegeeft op A en B. Op deze wijze wordt een optimale uitruil (ook wel *trade-off*) van concessies bereikt. Voorwaarde is wel dat de onderhandelings situatie *logrolling*-potentieel heeft, wat wil zeggen dat verschillende partijen niet allemaal hetzelfde belang hechten aan dezelfde problemen (Pruitt, 1981, pp. 153-163; Christie, 2008, p. 291; Ritsema van Eck & Huguenin, 1993, p. 125; Brett, 1991, p. 405; Tajima & Fraser, 2001).

*Logrolling* vertoont veel overeenkomsten met compensatie: het is in essentie een vorm van wederzijdse compensatie. Bij *logrolling* doen beide partijen concessies op hun standpunt; bij compensatie is dat maar één partij, die daar vervolgens compensatie voor ontvangt (Pruitt, 1981, p. 153).

Overigens is het voor *logrolling* niet vereist dat partijen op de hoogte zijn van elkaars prioriteitsvolgorde. Een als *logrolling* te kenmerken onderhandelingsuitkomst kan ook 'als vanzelf' resulteren uit het doen van concessies. Dit proces noemt Pruitt *heuristic trial and error*. Hierbij doet een onderhandelaar in de loop van de onderhandelingen verscheidene aanpassingen in zijn eigen voorstel, die zijn eigen voordeel steeds minimaal verkleinen. Basis voor deze strategie is een zogenaamd *zoekmodel* dat volledig geënt is op de belangen van de onderhandelaar zelf. Zo'n zoekmodel bestaat uit de doelstellingen die een onderhandelaar hanteert van waaruit oplossingen worden ontwikkeld. Deze oplossingsalternatieven worden stuk voor stuk voorgelegd aan de andere partij. Als het zoekmodel geen nieuwe alternatieven meer voortbrengt, laat de onderhandelaar zijn minst belangrijke doelen vallen. Op basis van het gewijzigde zoekmodel begint het zoekproces weer van voor af aan, totdat de andere partij instemt met een voorstel. Omdat beide partijen geen inzicht hebben in elkaars belangen, is het mogelijk dat de initiatiefnemende onderhandelaar niet weet waarom de andere partij het laatst gedane voorstel accepteerde (Pruitt, 1981, pp. 167, 175; Wall, 1985, p. 64). Uit de meeste door Pruitt uitgevoerde onderzoeken blijkt een positieve invloed van *heuristic trial and error* op het bereiken van een integratieve overeenkomst (Pruitt, 1981, p. 179).

*Logrolling* kan worden vergemakkelijkt door tijdens de onderhandelingen meerdere vraagstukken niet één voor één maar tegelijkertijd te behandelen (ook wel *packaging*). Zoals eerder genoemd wordt hiermee het integratieve potentieel van de onderhandelings situatie vergroot. Wanneer vraagstukken los van elkaar behandeld worden loert het gevaar dat op elk agendapunt apart een compromis wordt gesloten, waardoor (uitgaande van een verschillende prioritering van vraagstukken) de totale 'winst' voor iedere onderhandelaar suboptimaal is (Pruitt, 1981, p. 165; Wall, 1985, p. 63; Ritsema van Eck & Huguenin, 1993, p. 125; Brett, 1991, p. 404). Experimenteel onderzoek door Pruitt (1981) wijst erop dat *packaging* voor significant meer wederzijds voordeel zorgt dan het individueel beschouwen van vraagstukken (p. 165). Om *packaging* te kunnen toepassen is het noodzakelijk flexibel om te gaan met de besluitvormingsagenda en de hierin gestelde volgorde van behandeling van vraagstukken (Ritsema van Eck & Huguenin, 1993, pp. 150-151).

In de ruimtelijke planning moet *packaging* worden beschouwd als een alomtegenwoordig fenomeen: immers, ruimtelijke planning (als veld van facetbeleid) heeft als kerntaak de ruimtelijk relevante beslissingen van verschillende velden van sectorbeleid op elkaar af te stemmen. Ook in gebiedsontwikkeling (de hedendaags dominante vorm van ruimtelijke planning, zoals bleek uit hoofdstuk 2) staat integrale planning centraal, bijvoorbeeld om tot verevening van kosten te komen (zoals bij 'rood voor groen'). Het is daarom te verwachten dat *logrolling* een

veelvoorkomende manier is om in ruimtelijke planvormingsprocessen met conflicterende ruimtelijke visies om te gaan.

Niet alle onderhandelingsprocessen staan echter *packaging* toe. Maar ook in die gevallen zijn er meerdere manieren om toch de vruchten van *packaging* te plukken. Zo kunnen partijen afspreken dat over geen enkel onderwerp een definitief besluit wordt genomen totdat de volledige agenda is behandeld. Zo is mogelijk terug te komen op een eerder besproken vraagstuk wanneer een mogelijke uitruil van concessies in beeld komt. Een tweede oplossing is de onderhandeling in fasen te verdelen. In de eerste fase vindt een gelijktijdige beschouwing plaats van (de hoofdlijnen van) de belangrijkste vraagstukken en worden op die punten concessies uitgewisseld, om zo overeenstemming te bereiken over de contouren van de uiteindelijke overeenkomst. Op basis van deze formule wordt vervolgens over alle vraagstukken apart in detail onderhandeld, terwijl de 'overeenkomst op hoofdlijnen' een minimum aan *logrolling* garandeert (Pruitt, 1981, p. 166; Ritsema van Eck & Huguenin, 1993, p. 153; Pruitt, 1981, pp. 13-14).

### **Overbrugging**

Nog een stap verder dan *logrolling* gaat *overbrugging* (*bridging*). Hierbij wordt een geheel nieuw alternatief ontwikkeld dat in de belangrijkste behoeften van de beide partijen voorziet. Pruitt (1981) geeft een klassiek voorbeeld van twee lezende vrouwen in een bibliotheekkamer:

*'One wanted to open the window for ventilation; the other wanted to keep it closed to avoid a draft. The ultimate solution involved opening a window in the next room, which was sufficiently close to bring in fresh air yet sufficiently far to avoid a draft'* (p. 154).

Het fundamentele verschil met *logrolling* is dat de uitkomst van de laatste slechts een bewerking is van de oorspronkelijke visies van partijen (doordat concessies op standpunten worden gedaan), terwijl *overbrugging* een element introduceert dat in de originele voorstellen nog niet aanwezig was (Pruitt, 1981, p. 155).

Het concentreren op belangen in plaats van posities is ook onderdeel van de door Fisher & Ury (1981) aanbevolen *principled negotiation of negotiation on the merits*. Hun redenering hierachter is dat een blindstaren op en strak vasthouden aan posities ervoor zorgt dat het eigenlijke doel van de onderhandeling, het behartigen van belangen, uit zicht kan raken (p. 11). Zoals eerder genoemd kunnen, wanneer posities conflicteren, belangen nog steeds zeer goed verenigbaar zijn (zoals het voorbeeld van de bibliotheek van zonet aantoonde) (p. 43).

### **Flexibele rigiditeit**

Volgens Pruitt (1981) is daarom *flexibele rigiditeit* cruciaal voor het bereiken van integratief onderhandelingsresultaat. Dit houdt enerzijds in dat partijen *flexibel* zijn met betrekking tot posities. Er moet dus bereidheid zijn meerdere mogelijke overeenkomsten in ogenschouw te nemen. Anderzijds moeten onderhandelaars relatief *rigide* (vasthoudend) zijn wat betreft hun doelen en belangen. Een zekere 'koppigheid' is dus essentieel voor de formulering van oplossingen met een hoge gezamenlijke winst (hoewel onderhandelingen daardoor vaak wel langer duren). Voorwaarde is wel dat partijen daarbij een samenwerkende of integratieve houding aannemen. In zo'n geval is sprake van een *productief* of *constructief* (in tegenstelling tot *destructief* of zoals in de titel van deze thesis: 'slopend') conflict (Pruitt, 1981, pp. 185-188; Bartos & Wehr, 2002).

Op basis van de mate van flexibiliteit van posities enerzijds en doelen en belangen anderzijds kunnen naast flexibele rigiditeit drie andere basishoudingen worden onderscheiden die partijen kunnen aannemen in een onderhandelingsproces. In de door hem geopperde *flexibele rigiditeit-hypothese* veronderstelt Pruitt (1981) dat elk van de vier vormen tot een bepaald onderhandelingsresultaat leidt (figuur 3.3). Bij flexibele rigiditeit is dat zoals genoemd een hoge gezamenlijke winst. Als partijen zowel qua doelen als posities flexibel zijn ('flexibele flexibiliteit') is het voor partijen makkelijk om concessies te doen en zal vlg een compromis gesloten kunnen worden. Wanneer ze zich wel vastklampen aan posities maar niet aan doelen ('rigide flexibiliteit') resulteert ook een compromis. Hetzij na langere tijd, omdat niet gauw van posities wordt afgeweken. Bij 'rigide rigiditeit' houden onderhandelaars zowel aan posities als aan doelen stevig vast, waardoor waarschijnlijk in het geheel geen overeenkomst kan worden gesloten (Pruitt, 1981, pp. 187-188).

Een tactiek die flexibel rigide is, is bijvoorbeeld de eerdergenoemde *heuristic trial and error*. Een onderhandelaar verandert dan continu zijn voorstellen, maar gaat voor de vorming daarvan zo lang mogelijk uit van de eigen doelen. Competitief gedrag is te plaatsen binnen (één van) beide varianten met rigide posities. Volgens de flexibele rigiditeit-hypothese maakt competitief gedrag de ontwikkeling van integratieve oplossingen onmogelijk (Pruitt, 1981, p. 189).

Deze tabel kan worden gebruikt bij de verklaring van het handelen van overheden in een ruimtelijk planvormingsproces: het is goed mogelijk dat zij mede op basis van kennis van de waarschijnlijke uitkomsten van de vier onderscheiden strategieën een bewuste keuze maken voor één van deze strategieën (of een tussenvorm).

Figuur 3.3 De flexibele rigiditeits-hypothese

	Hoge flexibiliteit posities	Lage flexibiliteit posities
Lage flexibiliteit doelen	Hoge gezamenlijke winst	Geen overeenkomst
Hoge flexibiliteit doelen	Snel bereikt compromis	Langzaam bereikt compromis

Naar: Pruitt, 1981, p. 188

### Samenwerking in de planologie: interactieve processtrategie

Terwijl de voorgaande uitwerking van de conflictstijl samenwerking zich vooral baseert op sociaalpsychologische theorie over onderhandelingen, bestaan ook 'dichter bij huis', in bestuurskundige en planologische literatuur, procesconcepten die aansluiten bij het idee van integratief onderhandelen.

Een belangrijk voorbeeld daarvan is de *interactieve processtrategie*, zoals uiteengezet door Van der Zijde & Nijsten (2003). Die strategie heeft een constructivistische basis: er bestaat geen objectieve werkelijkheid, alle betrokkenen hanteren sociaal geconstrueerde werkelijkheidsopvattingen (die vaak onderling conflicteren). Gevolg hiervan voor (ruimtelijke) beleidsvormingsprocessen is dat een *positioneel* procesverloop (waarbij iedere actor vanuit zijn eigen werkelijkheidsopvattingen redeneert en slechts maximalisatie op eigen belangen zoekt) vaak tot verzet en impasses leidt, omdat partijen 'gevangen' zitten in hun eigen wereldbeelden.

Een interactieve procesopzet kan dan uitkomst bieden. Net als in integratief onderhandelen worden hierbij tegenstellingen geaccepteerd en zoeken partijen naar gemeenschappelijke probleemdefinities en constructieve oplossingen. Een van de elementen van een interactief proces is *joint fact finding*: partijen proberen door middel van collectieve informatievergaring de conflicterende probleemdefinities dicht bij elkaar te brengen. Betrokkenen worden gedwongen zich te committeren aan de gezamenlijk gekozen onderzoeksmethoden en de andere uitgangspunten van gegevensverzameling, om te voorkomen dat zij later in het proces alsnog in hun oorspronkelijke posities terugvallen. Idealiter resulteert dit in een gezamenlijke probleemdefinitie en wederzijds begrip, door socioloog Jürgen Habermas ook wel *Verständigung* genoemd (Van der Zijde & Nijsten, 2003; Scharpf e.a., 1978, pp. 101-102).

Wanneer partijen niet tot een volledige consensus weten te komen kunnen zij hier op twee manieren mee omgaan. Als eerste kan (op democratische wijze) de bevoegdheid tot het nemen van de beslissing bij een bepaalde partij worden neergelegd. *Agree to disagree* is een tweede wijze om met een blijvend verschil van mening om te gaan. Wanneer partijen eenmaal geaccepteerd hebben dat ze er op een bepaald agendapunt niet uit zullen komen, kan op basis van de 'overeenstemming over onenigheid' de zoektocht naar constructieve oplossingen worden hervat. Overigens wijzen Van der Zijde & Nijsten een positionele strategie (de competitieve conflictstijl) niet per definitie af: deze blijft bruikbaar in gevallen dat partijen het eens zijn over inhoud en leiderschap (Van der Zijde & Nijsten, 2003).

### Meer verklaringen voor samenwerking

Behalve de reeds genoemde potentiële verklaringen voor bijvoorbeeld de toepassing van *logrolling*, zijn meer verklaringen voor toepassing van de conflictstijl samenwerking denkbaar.



### **Verklaringen voor het 'starten' van samenwerking**

Ten eerste is het, zoals bij de bespreking van competitie (3.3) is genoemd, aannemelijk dat de vaak sterke onderlinge afhankelijkheid van overheden (voor de aanpak van ruimtelijke problemen en de doorwerking van beleid dat uit het planvormingsproces resulteert) de toepassing van competitie in de ruimtelijke planning onwaarschijnlijk maakt. Samenwerkend handelen ligt het meest voor de hand: de kans dat alle partijen zich inspannen voor de realisatie van beleid is naar verwachting het grootst wanneer dat beleid een zo breed mogelijk draagvlak heeft en dus een maximale gezamenlijke 'winst' vertegenwoordigt. Beleid moet dan dus bestaan uit integratieve oplossingen. Wanneer het beleid niet of beperkt juridisch bindend is voor de betrokken partijen geldt deze noodzaak waarschijnlijk nog sterker.

Een andere potentiële verklaring voor samenwerking kan liggen in de kwaliteit van de relaties tussen de betrokken overheden en de relaties tussen de voor het planvormingsproces afgevaardigde personen: wanneer beide goed zijn zal samenwerking logischerwijs sneller plaatsvinden. In de laatste plaats is het in te denken dat toepassing van bijvoorbeeld een interactieve processtrategie een basishoeveelheid aan middelen (financiën, personeel, kennis, maar ook tijd) bij overheden vereist. Idealiter doen partijen hierbij (gezamenlijk) onderzoek naar de vraagstukken in kwestie; en onderzoek vergt middelen. De beschikbaarheid van middelen is echter niet als mogelijke reden of oorzaak, maar als noodzakelijke voorwaarde voor toepassing van een interactieve strategie te zien: als verklaring zal deze in de rest van het onderzoek dan ook niet terugkomen.

Samenwerkend handelen kan ook voortkomen uit het gebruik van bepaalde onderhandelingstactieken tijdens de planvorming. Een vorm van samenwerkingsgedrag met middelgroot risico is het doen van *fractionated concessions*. Wanneer een onderhandelaar er niet zeker van is dat de andere partij bereid is tot samenwerking (lees: het doen van concessies) kan de eerste de situatie aftasten door een heel kleine concessie te doen. Als de andere partij daarop reageert met een concessie, kan de onderhandelaar het zich permitteren wat meer terrein in te leveren. Dit mechanisme herhaalt zich, zodat steeds grotere concessies worden gedaan (Pruitt, 1981, p. 99). Voorzichtig zijn met het doen van concessies is ook mogelijk door voorwaarden te verbinden aan toegeeflijkheid. Een concessie wordt dan pas gedaan wanneer de andere partij heeft toegezegd in ruil hiervoor ook een offer te brengen. Wanneer de andere partij de afspraken later alsnog niet na blijkt te leven kan de concessie weer worden ingetrokken (Ritsema van Eck & Huguenin, 1993, p. 137).

De *tit-for-tat*-strategie (ook wel *matching*) is een andere onderhandelingstactiek om de ander samenwerking te ontlocken. Nu kopieert de onderhandelaar elke gedraging van de andere partij: samenwerking wordt beantwoord met samenwerking en wanneer de ander niet samenwerkt, doet de onderhandelaar dat ook niet. De reactie dient niet alleen van dezelfde aard, maar ook van dezelfde omvang te zijn als de voorafgaande handeling: een bescheiden concessie bijvoorbeeld wordt beantwoord met een even bescheiden concessie (Pruitt, 1981, p. 116; Van Dongen e.a., 1996, p. 137). Ook op de *mate* van escalatie of de-escalatie is dus het principe van *matching* van toepassing (Bartos & Wehr, 2002, p. 179).

*Tit-for-tat* heeft zich (voor het stimuleren van samenwerking van de andere partij) effectiever bewezen dan een voortdurend proces van samenwerking of juist geen samenwerking (Pruitt, 1981, p. 116). Minpunt is daarentegen dat de strategie tot vicieuze cirkels kan leiden: als niet begonnen wordt met samenwerking en beide onderhandelaars strak de principes van *matching* hanteren, dan zullen zij het niet eens worden (Pruitt, 1981, p. 117; Wall, 1985, pp. 96-98).

### **De weg naar een integratieve overeenkomst**

Behalve hiervoor genoemde verklaringen voor het feit dat partijen *beginnen* met handelen volgens een samenwerkende stijl, zijn er factoren die vervolgens ook tot het bereiken van een integratieve oplossing kunnen leiden.

Zo zijn er verschillende onderhandelingsstrategieën en -tactieken om een integratief resultaat dichterbij te brengen. Eén daarvan is *incorporation*. Hierbij voegt een onderhandelaar elementen van een eerder door de andere partij geopperde oplossing toe aan het eigen voorstel of het eigen zoekmodel. Hoe meer waarde de andere partij hecht aan dit toegevoegde element, des te groter is de kans dat *incorporation* bijdraagt aan een integratieve overeenkomst. Volgens

Pruitt (1981) wijst onderzoek erop dat *incorporation* een zwakke positieve invloed heeft op het bereiken van integratieve oplossingen (Pruitt, 1981, p. 169; Ritsema van Eck & Huguenin, 1993, p. 151).

De partij die *incorporation* toepast hoeft niet noodzakelijkerwijs te weten wat de achtergronden (bijvoorbeeld belangen en waarden) zijn van de voorstellen die de andere partij doet. Wanneer over het laatste wèl *informatie-uitwisseling* plaatsvindt wordt het formuleren van integratieve oplossingen nog verder vergemakkelijkt. Immers, voor *logrolling* is het handig te weten wat de voorkeuren van partijen zijn; een overbruggende oplossing is gebaat bij kennis over onderliggende belangen en behoeften (Pruitt, 1981, pp. 169, 170; Ritsema van Eck & Huguenin, 1993, p. 151). Een middel om informatie uit te wisselen over posities en belangen is een informeel vooroverleg. Een zekere disciplinaire heterogeniteit onder de deelnemers kan ervoor zorgen dat zo'n overleg meer informatie oplevert, omdat dan vanuit verschillende achtergronden tegen een vraagstuk wordt aangekeken (Ritsema van Eck & Huguenin, 1993, pp. 140-141).

Hoewel hij geen onderbouwde uitspraken kan doen, spreekt Pruitt (1981) wel verwachtingen uit over het effect van *incorporation*, *informatie-uitwisseling* en *heuristic trial and error* op de vorming van integratieve oplossingen. Hij verwacht dat van deze drie (expliciete) informatie-uitwisseling het meest effectief is, mits de mogelijkheid bestaat expliciet te communiceren over belangen en behoeften. Is dat laatste niet het geval, dan is volgens Pruitt *heuristic trial and error* de beste optie (1981, p. 180).

Terwijl eerder is gesteld dat *logrolling* vergemakkelijkt kan worden middels *packaging*, kan een integratieve overeenkomst ook dichterbij komen door de reikwijdte van de overeenkomst juist te verkleinen. Het kan dat het probleem tot deelproblemen te ontleden is, zodat het probleem makkelijker te 'behappen' is (Fisher & Ury, 1981, p. 72; Wall, 1985, p. 63). In ruimtelijke planning worden de mogelijkheden hiertoe duidelijk tijdens de *probleemanalyse*, de tweede fase van een ideaaltypisch planvormingsproces (Spit & Zoete, 2006, p. 86). Gerelateerd aan de beperking van reikwijdte is het idee van *sequential decision making*. Dit houdt in dat een gerelateerd besluitvormingscomplex wordt opgedeeld in kleinere besluitvormingssegmenten. Die worden dan vaak in aparte besluitvormingsarena's afgehandeld. Een voorbeeld is het opdelen van (de aanpak van) een ruimtelijk vraagstuk in projecten. Het gevolg van deze werkwijze is dat per besluitvormingsfase de complexiteit van besluitvorming gereduceerd wordt. Er wordt bijvoorbeeld tegengegaan dat conflicterende standpunten over een bepaald (deel)vraagstuk de overeenstemming op een ander (deel)vraagstuk in gevaar brengen (Scharpf e.a., 1978, p. 105; Groenendijk, 1990, p. 291). Wat opvalt aan deze aanbeveling is dat die conflicteert met het idee van Pruitt (1981) dat het integratieve potentieel juist kleiner wordt wanneer over minder vraagstukken tegelijkertijd wordt onderhandeld.

Ritsema van Eck & Huguenin (1993, p. 149) raden daarnaast aan niet met een uitgewerkt voorstel de onderhandelingen in te gaan, maar met meerdere richtlijnen en eventueel conceptvoorstellen. Ook kan het volgens Fisher & Ury (1981, p. 72) voor het vormen van consensus (en mogelijk een integratieve oplossing) helpen om de 'zwaarte' van de te sluiten overeenkomst te beperken. Zo kan bepaald worden dat er slechts procedurele in plaats van (ook) inhoudelijke afspraken worden gemaakt over de aanpak van een probleem.

Tevens is mogelijk dat het voor het bereiken van een integratieve overeenkomst behulpzaam is het onderhandelingsresultaat te baseren op objectieve criteria. Hierbij spreken de onderhandelingspartners aan het begin van een (deel van het) proces eerst samen af aan welke objectieve eisen het uiteindelijke resultaat van het (deel)proces moet voldoen. Een overeenkomst moet bijvoorbeeld gebaseerd zijn op of stroken met wetenschappelijke kennis of zich aan een bepaald kostenmaximum houden. Op deze manier is het wel of niet bereiken van een overeenkomst niet meer afhankelijk van de wil van partijen: wanneer een oplossing aan de gestelde eisen voldoet kunnen zij geen 'nee' meer zeggen (Fisher & Ury, 1981, p. 89). In een ruimtelijk planvormingsproces kunnen objectieve criteria worden opgenomen in een Programma van Eisen en/of onderdeel vormen van de randvoorwaarden aan een plan (Spit & Zoete, 2006, pp. 46, 86).

### **3.5 Vermijden**

Een vierde conflictstijl, behalve de drie die overeenkomen met de onderhandelingsstrategieën die Pruitt (1981) onderscheidt, is het *vermijden* van conflict (Groenendijk, 1990, p. 291). Eigenlijk is hier geen sprake meer van onderhandelen omdat de conflicterende posities (min of meer) uit de

weg worden gegaan. Deze stijl scoort laag op de probleemoplossende dimensie (figuur 3.2: Ritsema van Eck & Huguenin gebruiken hier de term *ontlopen*). Partijen die een vermijdende stijl hanteren houden meestal niet erg vast aan de eigen doelstellingen. Daarom leidt deze conflictstijl vaak tot een verlaging van de eigen en de gezamenlijke winst uit onderhandeling. Immers, doordat de tegengestelde standpunten niet met elkaar worden geconfronteerd is het lastig om een integratieve oplossing te bereiken. De 'koppigheid', kenmerkend voor (de succesvol geachte) flexibele rigiditeit, ontbreekt dan (Pruitt, 1981, p. 192; Scharpf e.a., 1978, p. 106).

*Negative coordination* kan beschouwd worden als een vorm van conflictvermijding. Het doel is hierbij niet om het totaal van beleid van verschillende organisaties te optimaliseren. In plaats daarvan wordt de interactie tussen functioneel gerelateerd beleid van verschillende organisaties (en hun conflicterende visies) zo veel mogelijk uit de weg gegaan. Beleid wordt alleen gecoördineerd wanneer de samenhang van beleidsprogramma's dat onvermijdelijk maakt (Scharpf e.a., 1978, p. 105). Toch kan deze strategie als 'coördinatie' worden betiteld, omdat partijen rekening houden met elkaars wensen (Groenendijk, 1990, p. 291).

Volgens Groenendijk (1990) hanteerden veel Nederlandse gemeenten *negative coordination* in hun economisch ontwikkelingsbeleid. Door beleid te maken dat een gemeente zelfstandig kan uitvoeren (en daarvoor niet afhankelijk is van buurgemeenten) worden potentiële conflictsituaties met omliggende gemeenten vermeden (pp. 291-292, 296). Bij deze strategie kan meespelen dat een gemeente vindt dat ze de keuzes die een andere gemeente binnen de eigen jurisdictie maakt, alleen maar kan respecteren. Dit is een potentiële verklaring voor het optreden van vermijding gedrag. Omdat de gemeenten de regionale schaaldimensie van economische problematiek niet aanpakken, gaat dergelijk conflictvermijding gedrag vaak ten koste van de inhoud van beleid (Scharpf e.a., 1978, p. 106; Groenendijk, 1990, p. 291). Tegenwoordig wordt ruimtelijk(-economisch) beleid, met de dominantie van ontwikkelingsplanologie, wel steeds meer op regionale schaal afgestemd en uitgevoerd, maar nog steeds vindt soms conflictvermijding plaats (bijvoorbeeld door 'gevoeligere' onderwerpen als verkeer en vervoer te ontwijken) (RPB, 2004, pp. 169-170).

Volgens (Scharpf e.a., 1978) is *negative coordination* een manier van complexiteitsreductie, die weer een vorm van conflictvermijding is. Scharpf stelt dat hetzelfde opgaat voor *sequential decision making* (eerder genoemd als behulpzaam voor het komen tot een integratieve overeenkomst). Een reden daarvoor is dat, door over verschillende (deel)vraagstukken in verschillende fasen een besluit te nemen, conflicten bijvoorbeeld kunnen worden uitgesteld. Dit is een mogelijke verklaring voor de toepassing van *sequential decision making* (p. 105). Deze studie beschouwt *sequential decision making* echter in beginsel niet als conflictvermijding gedrag: dit begrip geeft slechts aan dat gefaseerde besluitvorming plaatsvindt en niet (per se) dat vraagstukken waarop conflicterende visies bestaan niet worden aangepakt. Wel is mogelijk dat conflictvermijding een onderdeel van (en mogelijk een motief achter) *sequential decision making* is, bijvoorbeeld in de vorm van 'conflictuistel' of het totale negeren van een bepaald (deel)vraagstuk.

Een strategie die gerelateerd is aan vermijden is *inactiviteit*. Deze strategie ligt voor de hand wanneer beide partijen zich niet-samenwerkend opstellen. 'Niets doen' leidt tot een impasse (*deadlock*) (Pruitt, 1981, p. 106). Pruitt (1981, p. 15) beschouwt *inactiviteit* niet als een onderhandelingsstrategie, omdat partijen die deze strategie hanteren vaak geen belang hebben bij overeenkomst.

### **Verklaringen voor vermijden**

Naast de genoemde (uit literatuur afgeleide) motivatie voor *negative coordination*, zijn meer mogelijke verklaringen te bedenken voor het optreden van de conflictstijl vermijden in een ruimtelijk planvormingsproces.

Ten eerste kan één van de partijen de wens hebben de besluitvorming over een bepaald vraagstuk uit te stellen omdat de politieke of economische context ongunstig wordt geacht. Zo kan een bepaalde gemeente wachten met de onderhandeling over een gemeentegrensoverschrijdend openbaar vervoer-project totdat in de buurgemeente de huidige rechtse coalitie in de gemeenteraad (meestal een minder groot belang hechtend aan openbaar vervoer dan linkse partijen) is vervangen.

In de tweede plaats is voorstelbaar dat ruimtelijke problemen (met daarop conflicterende visies) uit de weg worden gegaan omdat overheden over onvoldoende middelen (financiën,

personeel, kennis en tijd) beschikken om bijvoorbeeld onderzoek te doen (of dit te laten uitvoeren door een externe partij). Bij het vermijden van vraagstukken zou ten derde kunnen meespelen dat partijen die onderwerpen als minder urgent dan andere beschouwen. Wil er nog sprake zijn van vermijdend handelen, dan moet het wel een probleem betreffen dat dermate urgent is dat het (ten behoeve van een hoge ruimtelijke kwaliteit) op niet al te lange termijn een oplossing behoeft. Om te bepalen of dat het geval is kan niet (uitsluitend) worden afgegaan op het oordeel van de partijen zelf: wanneer zij een vraagstuk wensen te vermijden is het mogelijk dat zij een weliswaar urgent ruimtelijk probleem al in de fase van probleemidentificatie buiten beschouwing laten. Mogelijk bestaat er andere (niet door de betreffende overheden zelf opgestelde) literatuur over zo'n vraagstuk, waarop het oordeel kan worden gebaseerd, maar ook dan is sprake van subjectiviteit. Het is al met al lastig deze potentiële verklaring in dit onderzoek te gebruiken.

Tot slot is denkbaar dat een minder goede relatie tussen overheden (en/of de vertegenwoordigers daarvan in het planvormingsproces) een voedingsbodem is voor vermijden: partijen zijn dan mogelijk minder geneigd om alle onderwerpen even uitgebreid gezamenlijk te behandelen.

### **3.6 Compromis zoeken**

Het zoeken naar een *compromis*, de vijfde en laatste conflictstijl, betekent dat partijen een middenweg tussen hun oorspronkelijke posities proberen te vinden. Het doel van deze strategie is evenwicht tussen standpunten en niet zozeer een hoge kwaliteit van het onderhandelingsresultaat (Ritsema van Eck & Huguenin, 1993, pp. 46-47). Net als een integratieve overeenkomst zal een compromis zelden voor honderd procent recht doen aan de belangen van betrokkenen. Verschil is echter dat een integratief onderhandelingsresultaat altijd de belangrijkste belangen en behoeften van de partijen weet te verbinden, terwijl een compromis dat niet (noodzakelijkerwijs) doet. De gezamenlijke winst van een integratieve oplossing is daarmee hoger dan die van een compromis (Pruitt, 1981, p. 138; Brett, 1991, p. 404).

De compromisgerichte stijl houdt het midden tussen de overige conflictstijlen en bezit kenmerken van alle vier (figuur 3.2). Op de verdelende dimensie ligt het zoeken van een compromis tussen competitie en aanpassen. Zo is de concessiebereidheid groter dan bij competitie, maar kleiner dan bij aanpassen. Ook op de probleemoplossende dimensie neemt de strategie een middenpositie in, nu tussen vermijden en samenwerken: onderhandelaars met een compromisgerichte stijl draaien niet zo erg om een onderwerp heen als die met een vermijdende stijl, maar gaan er minder diep op in dan partijen met een samenwerkende of integratieve insteek (Ritsema van Eck & Huguenin, 1993, pp. 46-47).

#### **Verklaringen voor compromis zoeken**

Het is voorstelbaar dat tijdsdruk kan leiden tot een compromisgerichte benadering van conflicterende visies: zoals eerder gesteld is tijdsdruk een stimulans voor het doen van unilaterale concessies. Wanneer inderdaad beide onderhandelaars tot concessies bereid zijn, is (naast unilaterale aanpassing) het compromis een logische uitkomst.

Tijdsdruk kan verschillende oorzaken hebben: mogelijk is er sprake van een (volgens betrokken partijen) zeer urgent probleem of moeten partijen zich houden aan wettelijke termijnen van bepaalde planningprocedures. Omdat dit onderzoek (zoals hoofdstuk 4 zal aangeven) zich zal richten op een planvormingsproces dat zich buiten het wettelijk planningstelsel voltrekt (er is sprake van *vrijblijvende* in plaats van *gebonden* planning) speelt eventuele tijdsdruk door wettelijke termijnen waarschijnlijk geen rol (Spit & Zoete, 2006, p. 143).

Het is daarnaast voor te stellen dat een compromisgerichte stijl voortkomt uit een gebrek aan kennis bij overheden. Zo ligt voor de hand dat het meer deskundigheid vergt om, op basis van gezamenlijk uitgevoerd onderzoek, tot een (nieuwe) integratieve oplossing te komen, dan om een middenweg te bepalen tussen bestaande standpunten.

### **3.7 Tussenkoms van derde partijen**

Bij het handelen in reactie op conflicterende ruimtelijke visies kunnen, behalve de partijen waarvan de betreffende visies zijn, ook derde partijen een rol spelen. Ritsema van Eck & Huguenin (1993) onderscheiden drie manieren van conflictinterventie door een derde partij.

De eerste soort, *bovenpartijdige* conflictantering, wordt uitgevoerd door een partij die beschikt over formele bevoegdheden om eventueel een oplossing voor het conflict op te leggen

aan de conflictpartijen. Deze formele bevoegdheden vallen uiteen in *hiërarchische* en *juridische* bevoegdheden. De eerste zijn een partij toebedeeld op basis van haar hogere positie in de hiërarchie; met behulp hiervan kan een *autoriteitsbeslissing* worden genomen (Ritsema van Eck & Huguenin, 1993, p. 83; Van Dongen e.a., 1996, p. 280). Zo kunnen Rijk en provincie in theorie de onenigheid tussen lagere overheden beslechten door een aanwijzing te doen of een inpassingsplan vast te stellen. Echter, in de praktijk zullen provincie en Rijk deze instrumenten waarschijnlijk gebruiken wanneer zij zelf een partij zijn in het conflict: dan is geen sprake van interventie door een derde partij.

Juridische bevoegdheden behoren toe aan rechters en arbiters; de inzet ervan heet *arbitrage* (Ritsema van Eck & Huguenin, 1993, p. 83; Van Dongen e.a., 1996, p. 280). In de ruimtelijke planning speelt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in die zin een rol (Van Buuren e.a., 2006, pp. 96, 336).

*Tussenpartijdige* conflicthantering is een tweede vorm van interventie door derde partijen. In dit geval heeft de partij geen (of maakt deze geen gebruik van) formele bevoegdheden om het conflict te beslechten. Hierbinnen bestaat een onderverdeling in *bemiddeling* (*mediation*) en *procesbegeleiding*. Het voornaamste verschil tussen beide is dat bemiddeling over zowel inhoud als proces gaat, terwijl een procesbegeleider zich alleen met het proces bemoeit (Ritsema van Eck & Huguenin, 1993; Van Dongen e.a., 1996, p. 280). In een conflict tussen gemeenten zou bijvoorbeeld de stadsregio de rol van bemiddelaar kunnen vervullen (Stamsnijder, 2008, pp. 31-32). In de ruimtelijke planning zijn daarnaast natuurlijk vele particuliere adviesbureaus actief, die zich met zowel de inhoud als de proceskant van planning bezig kunnen houden.

Bemiddeling kan helpen de 'werkelijke' belangen van partijen boven tafel te brengen en daarmee een integratieve oplossing (bijvoorbeeld overbrugging) dichterbij te brengen (Pruitt, 1981, p. 188). Het is te verwachten dat een bemiddelaar überhaupt alles in het werk zal stellen om de conflictpartijen aan te zetten tot samenwerkend handelen: een uitkomst waar alle partijen maximaal tevreden mee zijn is immers in het belang van de bemiddelaar. De toepassing van bemiddeling is daarmee een potentiële verklaring voor samenwerking.

Een derde en laatste vorm van interventie is *partijdige* conflicthantering, waarbij de derde partij belangenbehartiger is van één van de conflictpartijen (Ritsema van Eck & Huguenin, 1993, p. 103).

### **De provincie als 'afstemmer'?**

Een voor de hand liggende vorm van interventie in het kader van dit onderzoek is het ingrijpen door een provincie in een besluitvormingsproces tussen verschillende gemeenten (een vorm van bovenpartijdige conflicthantering). Groenendijk (1990) onderzocht in hoeverre de provincie in staat is beleidsmatige afstemming te bereiken tussen meerdere gemeenten. Zijn conclusie is dat die mogelijkheid beperkt is. Als de provincie zich mengt in de relatie tussen twee gemeenten kunnen zij weliswaar een eventuele conflictvermijdende strategie niet langer volhouden. De gemeenten zullen dan op elkaars visie moeten reageren. Echter, in de uiteindelijke besluitvorming is de rol van de provincie vaak beperkt. Hiervan zijn meerdere oorzaken.

Ten eerste kampt de provincie (in verhouding tot gemeenten) met een beperkt budget voor de uitvoering van ruimtelijk beleid. Hieraan ligt mede ten grondslag dat de taak van de provincie vooral op het gebied van planvorming en niet de uitvoering van ruimtelijke plannen ligt. Provincies zijn dus maar beperkt in staat hun beleid te voorzien van financiële prikkels om gemeenten aan te zetten dit beleid uit te voeren (en zo coördinatie tussen gemeenten te bereiken). Op ruimtelijk-economisch terrein speelt bovendien de onvoorspelbaarheid van de markt mee: die maakt het voor provincies moeilijk hun beleid sterk te onderbouwen, waardoor waarschijnlijker wordt dat gemeenten ieder een eigen koers gaan varen (en bijvoorbeeld allemaal hun eigen bedrijventerrein aanleggen) (Groenendijk, 1990, pp. 296-297).

Bij de studieresultaten van Groenendijk moet worden bedacht dat zijn onderzoek meer dan twintig jaar oud is en dat uitkomsten nu anders kunnen zijn. Toch wijst ook meer recente literatuur op een beperkte rol van de provinciale overheid in de beleidsafstemming tussen lagere overheden. Zo is volgens Salet (2006, p. 967) vooral in stedelijke gebieden de coördinerende rol van de provincie beperkt: van oudsher richt de provinciale inmenging zich voornamelijk op het landelijk gebied en zijn steden het terrein van gemeenten.

### 3.8 Conclusie

Dit hoofdstuk heeft antwoord gegeven op de eerste en tweede deelvraag van dit onderzoek, namelijk:

- *Hoe kunnen overheden handelen in reactie op conflicterende ruimtelijke visies?*
- *Welke verklaringen voor het handelen van overheden in reactie op conflicterende ruimtelijke visies kunnen worden aangedragen?*

Het handelen in reactie op conflicterende ruimtelijke visies kan beschreven worden aan de hand van één (of meer) van de vijf conflictstijlen die Thomas & Kilmann onderscheiden: *aanpassen*, *competitie*, *samenwerken*, *vermijden* en *compromis zoeken*. Om dieper in te gaan op deze stijlen zijn vooral de begrippen en inzichten uit de literatuur over *onderhandeling* gebruikt, onder meer omdat hoofdstuk 2 uitwees dat onderhandeling een dominante vorm van interactie is in de Nederlandse ruimtelijke planning.

Op basis van het geschetste analytisch kader is een uitwerking gemaakt van het voorlopig conceptueel model (figuur 1.1). Figuur 3.4 geeft deze uitwerking weer. Allereerst is hierin, naar aanleiding van dit hoofdstuk, het 'handelen' gespecificeerd door gebruik van de term 'gehanteerde conflictstijlen'.

De meest in het oog springende verandering ten opzichte van de voorlopige versie van het model is dat ook aandacht is voor verklarende factoren die zich binnen het domein van het onderzochte planvormingsproces bevinden ('factoren binnen het proces'). In het voorgaande is immers gebleken dat bijvoorbeeld het wel of niet faseren van besluitvorming (*sequential decision making*) invloed kan hebben op welke conflictstijl wordt gebruikt. Daarnaast wijst de geraadpleegde literatuur op de invloed van de zichtbaarheid van onderhandelingen voor de achterban op het al dan niet optreden van de stijl competitie. Ook interventie van derde partijen valt tot 'factoren binnen het proces' te rekenen.

Tevens is een relatie tussen het object van ruimtelijke planning en conflictstijlen toegevoegd. In het voorgaande is namelijk geopperd dat de aard van de vraagstukken (met daarop conflicterende visies) invloed kan hebben op de gehanteerde conflictstijl (en dus op de wijze van handelen). Zo is waarschijnlijk geacht dat de sterke afhankelijkheid tussen overheden voor het aanpakken van ruimtelijke problemen maakt dat eerder aan samenwerking wordt gedaan en niet snel de stijl competitie zal worden toegepast. En die afhankelijkheid wordt veroorzaakt door een mismatch tussen het geografisch schaalniveau van ruimtelijke vraagstukken en de bestuurlijke indeling van Nederland. Daarnaast is voor mogelijk gehouden dat de (gepercipieerde) urgentie van een vraagstuk mede bepaalt of wordt vermeden (bij lage urgentie) of dat de stijlen aanpassen of compromis zoeken worden toegepast (bij hoge urgentie).

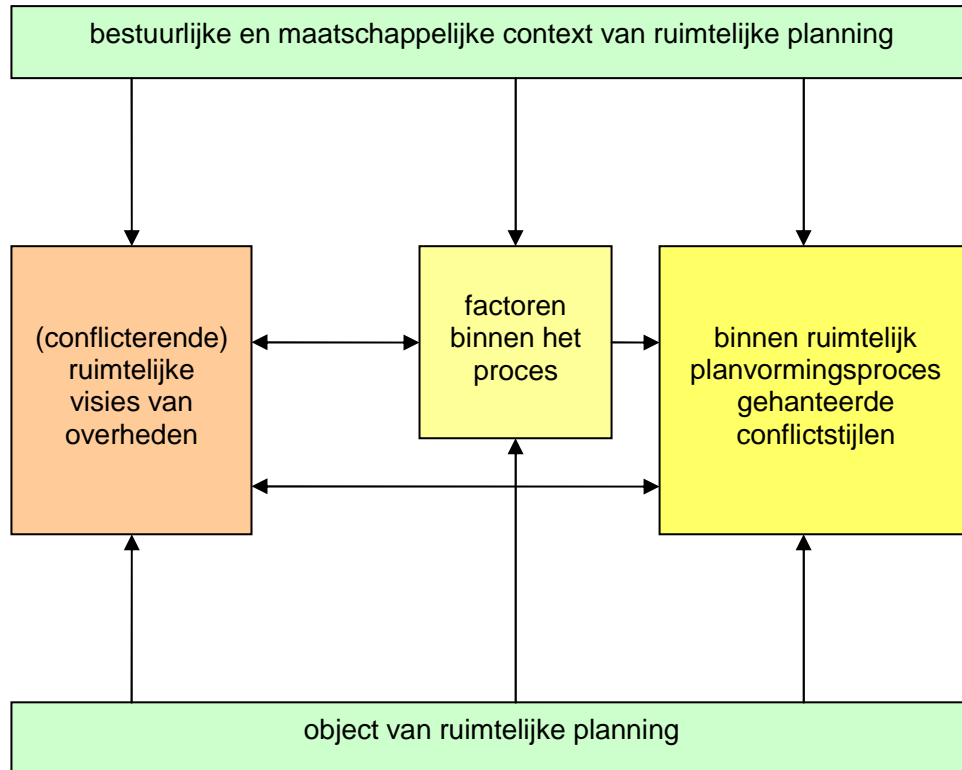
Daarnaast kan het object van ruimtelijke planning invloed hebben op de verklarende factoren binnen het planvormingsproces. Vraagstukken die sterk inhoudelijk samenhangen geven bijvoorbeeld meer aanleiding voor *packaging* dan vraagstukken die dat niet doen. En bij een complex ruimtelijk probleem kan *sequential decision making* een logische keuze zijn.

Ook tussen conflicterende ruimtelijke visies en de mogelijke verklarende factoren binnen het domein van het onderzochte planvormingsproces ('factoren binnen het proces') wordt een causale relatie verondersteld. Zo is voorstelbaar dat het aantal conflicterende visies invloed heeft op het wel of niet toepassen van *sequential decision making*: wanneer tegelijk wordt besloten over vraagstukken waarop in totaal veel tegengestelde standpunten bestaan, is het mogelijk moeilijk het hierover eens te worden en kan het opdelen van besluitvorming behulpzaam zijn. Ook andersom zou van een oorzakelijke relatie sprake kunnen zijn: hoewel bijvoorbeeld via *fractionated concessions* of *matching* in eerste instantie slechts concessies op standpunten worden gedaan (terwijl de eigenlijke standpunten niet veranderen), zouden partijen na verloop van tijd werkelijk in het resultaat van die concessies kunnen gaan geloven. De ruimtelijke visies in kwestie zijn dan veranderd (en conflicteren mogelijk niet meer).

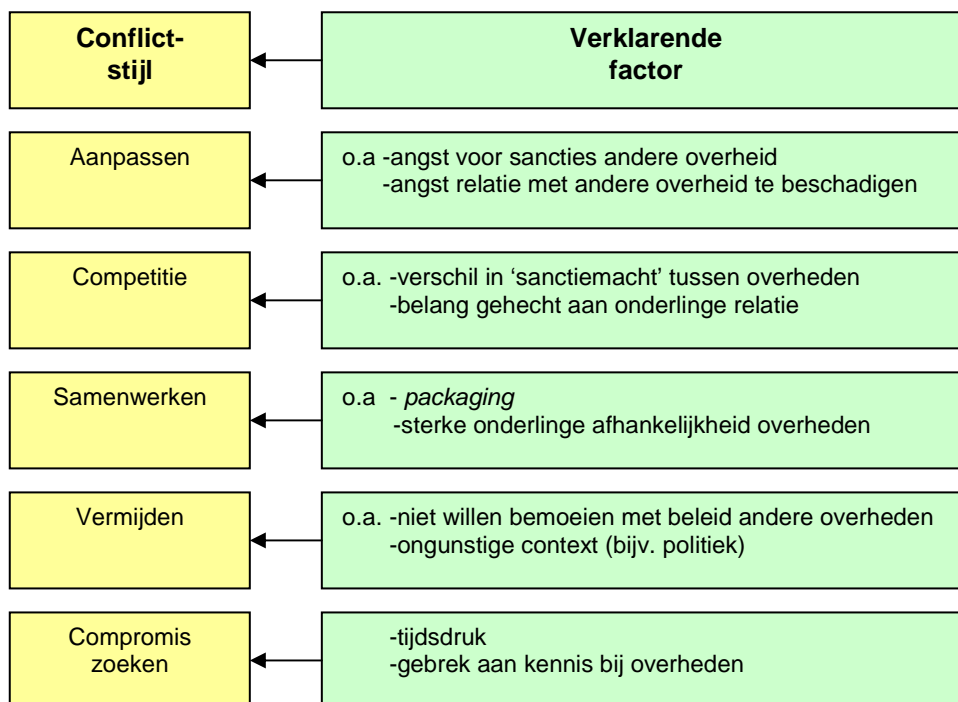
De meeste mogelijke factoren die in het voorgaande zijn onderscheiden bevinden zich in het domein van de bestuurlijke en maatschappelijke context. Er is bijvoorbeeld meermalen geopperd dat de (machts)verhoudingen en/of de verstandhouding tussen overheden het optreden van een bepaalde conflictstijl kunnen verklaren. Of overheden wel of niet wettelijk verplicht zijn tot het vormen van een samenwerkingsverband is ook een voorbeeld van een contextvariabele. Ook

op de 'factoren in het proces' heeft de context naar verwachting invloed: onzekerheid over de economische en/of bestuurlijke situatie kan reden zijn om *sequential decision making* toe te passen. Daarnaast kan een minder goede verstandhouding tussen overheden hen ertoe brengen te kiezen voor interventie van een derde partij in het planvormingsproces.

Figuur 3.4 Conceptueel model



Figuur 3.5 Analyseschema



Hoewel aan het eind van het verslag weer een aantal keer op het conceptueel model wordt teruggekomen om de belangrijkste uitkomsten te plaatsen, zal het model als geheel niet op de voorgrond staan tijdens de empirische analyse (hoofdstuk 5). In plaats daarvan wordt ingezoomd op een deel van het model. Bovenstaand analyseschema (figuur 3.5) geeft de focus van de analyse weer: er zal worden nagegaan in hoeverre de vijf conflictstijlen en de kenmerken daarvan zijn terug te vinden in een geselecteerd planvormingsproces en wat hier de werkelijke redenen en oorzaken zijn achter het gebruik van een bepaalde stijl. Aan de plaatsing van die factoren in de 'domeinen' die in het conceptueel model zijn opgenomen wordt in hoofdstuk 5 slechts een enkele keer aandacht geschonken.

Het analyseschema bevat de vijf besproken conflictstijlen en een selectie van de mogelijke verklaringen voor toepassing daarvan. Maar ook de andere verklaringen die in dit hoofdstuk voorbij zijn gekomen zullen als analytisch kader gebruikt worden in de empirische fase.



## 4 Opzet van empirisch onderzoek

Hoe gaan overheden nu werkelijk in een bepaald planvormingsproces met conflicterende ruimtelijke visies om? Dit hoofdstuk treft de voorbereidingen die nodig zijn om deze vraag te beantwoorden. Eerst worden het gekozen onderzoeksontwerp en de onderzoeksmethoden toegelicht (4.1). Dan volgt een onderbouwing van de selectie van de case en respondenten hierbinnen (4.2). Vervolgens wordt het analytisch kader vertaald naar vragen zoals die in een interview gesteld kunnen worden (4.3). Geëindigd wordt met een toelichting op de manier waarop de verkregen gegevens zijn geanalyseerd (4.4).

### 4.1 Keuze van onderzoeksontwerp en -methoden

De hoofdvraag van dit onderzoek zal beantwoord worden middels een *casestudy*. De case is in dit geval een *planvormingsproces*. Hierbinnen wordt (aan de hand van het analysekader uit hoofdstuk 3) onderzocht hoe de overheden met jurisdictie in een afgebakend gebied omgaan met onderling conflicterende visies op vraagstukken die in het gebied spelen en hoe die omgang verklaard kan worden.

De keuze voor een casestudy houdt (per definitie) in dat er één onderzoekseenheid (planvormingsproces) wordt onderzocht. Aan die keuze liggen twee overwegingen ten grondslag. Ten eerste moet uitgebreid worden ingegaan op een case. Dat is om zowel 'in de breedte' (er zijn mogelijk veel conflicterende visies en daarmee kan op veel manieren zijn omgegaan) als 'in de diepte' (de verklaring voor toepassing van een conflictstijl kan bestaan uit meerdere factoren) een volledig en precies beeld van het planvormingsproces te kunnen geven. Met meer dan één case zou het onderzoek te omvangrijk worden.

Bovendien is de wetenschappelijke relevantie van de studie, zoals in hoofdstuk 1 is gesteld, vooral ook het testen of de gebruikte theorie uit de sociaalpsychologische literatuur is toe te passen op de interactie tussen overheden in een ruimtelijk planvormingsproces in Nederland. Hoewel de onderzoeksuitkomsten in beginsel niet generaliseerbaar zijn, is na studie van één case naar verwachting al voldoende duidelijk in hoeverre de theorie toepasbaar is op dit werkelijkheidsdomein (dat fundamenteel anders is dan het domein dat door de onderhandelingsliteratuur meestal wordt beschreven).

De onderzoeksmethode die het meest geschikt is bevonden is het *kwalitatieve interview*. De reden hiervoor is dat ingegaan wordt op de precieze handelingen van verschillende overheden en afgevaardigden daarvan in het betreffende planvormingsproces en bovendien op de verklaring voor dat handelen. De mogelijke verklaringen die in hoofdstuk 3 zijn opgesteld gaan in op motieven en andere psychologische grootheden, bijvoorbeeld angst voor de sanctiemacht van de andere partij. Het is dus nodig 'in het hoofd' van beleidsmakers te kijken, iets waarvoor het kwalitatieve interview bij uitstek geschikt is. Omdat dezelfde onderwerpen vanuit het gezichtspunt van verschillende respondenten zal worden bekeken, wordt gebruik gemaakt van het *semigestructureerde* interview: de vragen en gespreksonderwerpen staan van tevoren op hoofdlijnen vast. Deze interviewvragen worden behandeld in 4.3. Uiteraard zal het precieze verloop per interview anders zijn, afhankelijk van de antwoorden van de respondent en het 'doorvragen' door de interviewer.

### 4.2 Keuze van onderzoekseenheid

Als onderzoekscasus is gekozen voor het planvormingsproces dat uitmondde in het plandocument getiteld 'Ontwikkelingsvisie Noordvleugel Utrecht 2015-2030 (Eindbalans)' (hierna ook wel 'Ontwikkelingsvisie' of kortweg 'Visie'<sup>1</sup> te noemen). Deze Ontwikkelingsvisie is een product van de NV Utrecht, een samenwerkingsverband van zeven overheden die tezamen het gebied genaamd 'Noordvleugel Utrecht' beslaan. De keuze is om een aantal redenen op dit planvormingsproces gevallen.

In de eerste plaats geeft de NV Utrecht er, bijvoorbeeld in de Ontwikkelingsvisie, blijk van dat in de Noordvleugel Utrecht een groot spanningsveld bestaat tussen de wens tot behoud van landschap en de behoefte aan woningen. Het is te verwachten dat verschillende overheden verschillende posities innemen op dit spanningsveld en uiteenlopende keuzes maken wat betreft de omgang ermee: de kans op het bestaan van conflicterende ruimtelijke visies is daarmee groot,

---

<sup>1</sup> De term 'visie' (zonder hoofdletter) blijft slaan op 'standpunt'.

zodat de casus waarschijnlijk aan de belangrijkste voorwaarde voor geschiktheid voor deze studie voldoet. Onderzoek doen naar de omgang met conflicterende visies zonder aanwezigheid van conflicterende visies is immers onmogelijk.

Tegelijk is de publicatie van de Ontwikkelingsvisie het bewijs dat, vanuit een beginsituatie waarin waarschijnlijk sprake is geweest van conflicterende visies, in ieder geval enige vorm van overeenstemming is bereikt. Anders zouden niet alle partijen de Visie ondertekenen. De totstandkoming van de Ontwikkelingsvisie is alleen daarom al te zien als een vorm van *best practice*: achterhalen wat hier de verklaringen voor het bereiken van overeenstemming zijn geweest, kan bruikbaar zijn in planvormingsprocessen waarin overheden meer moeite hebben tot consensus te komen.

Daarnaast is het aantal overheden dat in de NV Utrecht participeert (zeven) niet te hoog en niet te laag. Een bepaald minimumaantal is interessant voor deze studie omdat met het groeien van het aantal deelnemers logischerwijs ook de waarschijnlijkheid dat visies conflicteren groter wordt: hoe meer partijen, hoe meer verschillende visies. Dat gaat ook op voor de variatie aan toegepaste conflictstijlen en verklaringen daarvoor. Bij een te groot aantal daarentegen is het mogelijk dat dermate veel conflicterende visies en manieren van omgang in beeld komen dat de analyse onoverzichtelijk wordt en, erger, dat het onderzoek diepgang verliest.

Ook zijn, behalve het Rijk, alle bestuursniveaus vertegenwoordigd. Maar ook het voormalig ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu werd op den duur een (meer actieve) speler in de planvorming, want sinds 2007 is de Ontwikkelingsvisie onder de naam 'Duurzaam bouwen in de Noordvleugel Utrecht' onderdeel van het rijksprogramma 'Randstad Urgent'.

Een ander belangrijk criterium voor de selectie van een planvormingsproces is dat dit afgerond is, omdat anders informatie over de onderhandelingen hoogstwaarschijnlijk te gevoelig is om naar buiten te brengen. Anderzijds ligt een proces bij voorkeur niet te ver in het verleden: anders bestaat de mogelijkheid dat betrokkenen de details van de planvorming (waar dit onderzoek immers naar op zoek is) zijn vergeten of inmiddels niet meer werkzaam zijn voor de betreffende overheidsorganisatie. Ook aan deze criteria voldoet de voorbereiding van de Ontwikkelingsvisie: deze werd in juni 2009 vastgesteld (en de interviews voor dit onderzoek vonden plaats tussen 16 augustus en 18 oktober 2011).

Het onderzochte tijdsbestek is de gehele periode vanaf de oprichting van de NV Utrecht in 2004, omdat dan de omgang met conflicterende visies in de totstandkoming van de Ontwikkelingsvisie van 'begin tot eind' gevolgd kan worden. Door ook naar de beginfase te kijken kan beter worden begrepen hoe in latere stadia met conflicterende visies wordt omgesprongen. Bovendien is ook de eerste periode van bestaan van de NV Utrecht niet los te zien van de uiteindelijke Ontwikkelingsvisie: zo bereikten de partijen (zoals uit 5.1 zal blijken) al in 2004 (voorlopige) overeenstemming over de behoefte aan woningen en het areaal bedrijventerreinen. Deze periode valt dus reeds binnen de fase van *planvoorbereiding* (naast *planbepaling* een onderdeel van het planvormingsproces) (Spit& Zoete, 2006, p. 88).

### **Keuze van respondenten**

Binnen de betrokken overheden is gezocht naar *insiders* van het betreffende planvormingsproces: mensen die vergaderingen enzovoort bijgewoond hebben en dus kunnen vertellen hoe het proces in detail verlopen is.

Hierbij is met opzet gekozen voor personen op ambtelijk en niet op bestuurlijk niveau. Ten eerste valt aan te nemen dat ambtenaren meer ingevoerd zijn 'achter de schermen' en zo meer weten over conflicterende visies en hoe hiermee is omgegaan. Waar bestuurders voornamelijk in een later stadium de definitieve (politieke) keuzes maken, is de diepgaande uitwerking van vraagstukken en bijvoorbeeld het genereren van mogelijke oplossingen vooral een taak van ambtenaren (deze aannamen zullen later in dit verslag worden bevestigd door respondent Adviseur1; volgens respondent Regio1a worden conflicten vaak op de 'ambtelijke werkvloer' al afgehandeld). Ten tweede is te verwachten dat bestuurders, gezien hun positie, minder openlijk spreken over gevoelige onderwerpen als conflicterende visies en de omgang daarmee. Natuurlijk speelt als derde de praktische overweging mee dat een bestuurder doorgaans minder tijd heeft voor een interview met een student dan een ambtenaar en dat het daarom slimmer is de pijlen te richten op het ambtelijk niveau.

De keuze om alleen ambtenaren te interviewen brengt met zich mee dat geen eerstehands informatie wordt verkregen over (de verklaring voor) het handelen van bestuurders in de totstandkoming van de Ontwikkelingsvisie. Weliswaar zullen een ambtenaar en een bestuurder vaak intensief overleg plegen rondom bestuurlijke vergaderingen, maar het is alleen de laatste die in deze vergaderingen participeert en daarin de definitieve besluiten neemt. En hoewel zojuist de verwachting is uitgesproken dat het handelen in reactie op conflicterende visies zich over het algemeen vooral in de voorbereiding van bestuurlijke overleggen zal manifesteren, is bijvoorbeeld het (wel of niet) nemen van een beslissing niettemin een essentieel onderdeel van dat handelen. Zo is voorstelbaar dat de conflictstijl vermijden (wanneer deze wordt toegepast) sterker op het bestuurlijke niveau dan het ambtelijke tot uiting komt: juist het wel of niet uitstellen van besluitvorming bepaalt of van vermijden sprake is. Bovendien is mogelijk dat de door bestuurders gehanteerde conflictstijl verschilt van de stijl die door ambtenaren wordt gevolgd: ook al hebben de laatste (conform de stijl samenwerking) een integratieve oplossing voorbereid, dan kunnen de eerste alsnog 'vermijden' door het besluit hierover in de wacht te zetten.

Niet alleen kunnen bestuurders zelf het meest vertellen over hun eigen handelen, ook kennen alleen zij de precieze motieven voor dat handelen. Ook over hun onderlinge verstandhouding weten deze personen zelf logischerwijs het meest. Daarnaast zullen bestuurders de meeste kennis hebben van eventuele interventie door derde partijen (zoals bemiddeling) op bestuurlijk niveau en het effect daarvan op de omgang met conflicterende visies.

Om deze redenen moet bij de resultaten van het onderzoek worden bedacht dat dit uitkomsten zijn vanuit het ambtelijk perspectief en dat de resultaten vanuit het gezichtspunt van bestuurders anders zouden kunnen zijn.

Bij alle overheden die deelnemen in de NV Utrecht wordt ten minste één persoon gesproken die betrokken is geweest bij het opstellen van de Ontwikkelingsvisie, behalve bij de Regio Amersfoort. De reden hiervoor is dat de persoon die betrokken is geweest bij het opstellen van de Ontwikkelingsvisie inmiddels niet meer werkzaam is bij de Regio Amersfoort. Degene naar wie de onderzoeker vervolgens werd doorverwezen kwam pas na vaststelling van de Ontwikkelingsvisie in dienst van de Regio Amersfoort en stelde daarom voor contact te zoeken met een medewerker van de gemeente Amersfoort. De laatste was reeds geselecteerd als respondent voor de gemeente. Dat niet bij alle zeven de NV Utrecht-partijen een persoon is geïnterviewd betekent dat het rapport geen uitspraken mag doen over *alle* NV Utrecht-partners.

Naast de respondenten die werkzaam zijn bij de NV Utrecht-partners zijn nog twee andere personen geïnterviewd. Eén daarvan is in dienst van een particulier adviesbureau dat de totstandkoming van de Ontwikkelingsvisie Noordvleugel Utrecht heeft begeleid. Deze persoon heeft gedurende ruim twee jaar, samen met een collega, opgetreden als adviseur in het bestuurlijk en ambtelijk NV Utrecht-overleg. Een interview met deze persoon is voor dit onderzoek eigenlijk onmisbaar, omdat de goede omgang met conflicterende visies naar verwachting een kerntaak van zo'n extern adviseur is. Bovendien gaat het hier om een relatieve buitenstaander (deze persoon behoort niet tot een de NV Utrecht-partijen) die waarschijnlijk een andere ('frissere') blik op het verloop van het proces heeft dan betrokkenen bij de overheden zelf.

Omdat de Ontwikkelingsvisie in 2007 een Randstad Urgent-project werd en daarmee het Rijk een rol kreeg in het proces, is ook met een betrokken ambtenaar van het (voormalig) ministerie van VROM (tegenwoordig onderdeel van het ministerie van Infrastructuur en Milieu) gesproken.

In de rest van het verslag wordt aan de respondenten gerefereerd volgens onderstaand coderingsschema (figuur 4.1). In bijlage 2 is deze lijst in volgorde van interviewen gezet.

De reden voor deze codering is vierledig. Ten eerste is de respondenten anonimiteit beloofd: hun namen kunnen dus niet worden gebruikt. In de tweede plaats is hiermee de leesbaarheid van de analyse gediend: voortdurend spreken van '*de respondent van de gemeente Utrecht (is van mening dat ...)*' enzovoort, maakt zinnen onnodig lang. Ten derde blijft met deze codes al lezende (ten minste) duidelijk uit welk soort organisatie de betreffende respondent afkomstig is, zonder steeds onderstaand overzicht erbij te moeten pakken. Tot slot bevat iedere code een cijfer, ook die waarvan de organisatiennaam in de code slechts één maal voorkomt in het schema (Provincie1, Rijk1 en Adviseur1), omdat hiermee helder blijft dat het codes betreft. Op deze wijze wordt vermeden dat uitspraken van de respondent van de provincie Utrecht of die van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, worden opgevat als de mening van de provincie

Utrecht respectievelijk het Rijk als geheel. Ook in het geval van de respondent van Twynstra Gudde wordt op deze wijze verwarring voorkomen.

Ook de naam van een andere adviseur van Twynstra Gudde is in het verslag vervangen door een code, te weten: Adviseur2.

*Figuur 4.1 Coderingsschema respondenten*

<b>Respondent van</b>	<b>Code</b>
Gemeente Utrecht	Gemeente1
Gemeente Amersfoort	Gemeente2
Gemeente Hilversum	Gemeente3
Bestuur Regio Utrecht (a)	Regio1a
Bestuur Regio Utrecht (b)	Regio1b
Gewest Gooi en Vechtstreek	Regio2
Provincie Utrecht	Provincie1
Ministerie van Infrastructuur en Milieu	Rijk1
Adviesbureau Twynstra Gudde	Adviseur1

### **4.3 Vertaling naar interviewvragen**

Om antwoord te kunnen geven op de derde deelvraag van het onderzoek dient het analysekader uit hoofdstuk 3 te worden verwerkt in interviewvragen. De vragenlijst is terug te vinden in bijlage 1 van dit rapport. Voor een deel zijn hiervoor begrippen en redeneringen uit hoofdstuk 3 vertaald naar de praktijk, zodat zij betekenis krijgen in de werkelijkheid waarin de onderzoekseenheden zich begeven. Voor het grootste deel echter is de inhoud van het vorige hoofdstuk al praktisch: de onderhandelingsliteratuur is over het algemeen al niet van een hoog abstractieniveau. Daarbij is die literatuur (onder meer middels voorbeelden) reeds zoveel mogelijk toegepast op de ruimtelijke planning.

Niet alle theorie wordt gebruikt. Bepaalde begrippen en redeneringen gaan namelijk over psychologische processen die waarschijnlijk onbewust plaats hebben gehad in het hoofd van respondenten. En omdat deze psychologische processen ‘vluchtig’ zijn (ze zijn waarschijnlijk niet op papier vastgelegd) is de kans zeer groot dat geïnterviewden die processen, voor zover die al bewust plaatsvonden, niet meer voor de geest kunnen halen. Voorbeelden zijn *heuristic trial and error* en *incorporation* (mogelijke stimuli voor gebruik van de conflictstijl samenwerking).

In elk interview wordt de respondent eerst in het algemeen gevraagd in hoeverre er in het planvormingsproces sprake is geweest van conflicterende visies tussen overheden en hoe hiermee is omgegaan. Wanneer het antwoord op de vraag reeds wijst op gebruik van (de elementen) van één (of meer) van de vijf conflictstijlen, wordt hierop verder doorgevraagd. In elk geval zal zo veel mogelijk van iedere conflictstijl en bijbehorende mogelijke verklaringen worden nagegaan of die van toepassing zijn.

De conflictstijlen en de bijbehorende vragen zijn in de vragenlijst (bijlage 1) in een specifieke volgorde gezet (die anders is dan die in hoofdstuk 3). De reden hiervoor is dat bepaalde onderwerpen gevoeliger kunnen liggen dan andere. Om het vertrouwen van de respondent te winnen en ervoor te zorgen dat hij of zij ‘los komt’, wordt eerst gevraagd naar het gebruik van de stijl samenwerking (waarschijnlijk het minst gevoelige onderwerp) en pas op het laatst naar competitieve elementen. Echter, de vragen hoeven niet *per se* in deze volgorde gesteld te worden, bijvoorbeeld als de antwoorden van een respondent al wijzen op het hanteren van een bepaalde onderhandelingsstrategie die volgens de vragenlijst pas later aan bod zou komen.

### **4.4 Methode van analyse**

Bij de analyse van de interviewtranscripties is MAXQDA gebruikt, een computerprogramma voor de systematische analyse van teksten. MAXQDA is toegepast om, via codering, een indeling van gesprekspassages naar onderwerp te maken. Met coderen is begonnen na afronding van de gegevensverzameling. Bij de creatie van de codes is in eerste instantie uitgegaan van de conflictstijlen en verklaringen daarvoor uit het analytisch kader (hoofdstuk 3). Vervolgens worden passages uit de interviewtranscripties toegewezen aan één of meer van deze codes. Waar de

interviewresultaten daartoe aanleiding geven worden, tijdens het proces van toewijzing, nieuwe codes aangemaakt, die niet voortkomen uit het analysekader.

De aldus ontstane indeling in categorieën (codes) vormt de basis voor uitspraken over (de verklaring voor) de wijze waarop overheden in de totstandkoming van de Ontwikkelingsvisie omgaan met conflicterende visies. Hierbij is niet al te kwantitatief te werk gegaan: hoewel op grond van de indeling waar mogelijk enige kwantificering heeft plaatsgevonden (dat wil zeggen: er is aandacht voor het aantal respondenten dat een bepaalde uitspraak doet of onderschrijft), zijn de gesprekspassages ook elke keer weer an sich en in hun oorspronkelijke tekstuele context beoordeeld. De indeling in codes is daarmee niet als 'absoluut' beschouwd, wat past in de kwalitatieve opzet van dit onderzoek.

## 5 Analyse

Dit hoofdstuk zoekt een antwoord op de derde en laatste deelvraag van dit onderzoek, te weten:

- *Hoe kan (met behulp van het analytisch kader) het handelen van overheden in reactie op conflicterende ruimtelijke visies, zoals waargenomen binnen een specifiek ruimtelijk planvormingsproces, worden beschreven en verklaard?*

Het 'specifiek ruimtelijk planvormingsproces' uit de vraag is, zoals hoofdstuk 4 duidelijk maakte, de totstandkoming van de 'Ontwikkelingsvisie Noordvleugel Utrecht 2015-2030 (Eindbalans)'. Het onderstaande begint met een inleidende beschrijving van de NV Utrecht en de Ontwikkelingsvisie (5.1). Daarna komen de resultaten van de analyse van de interviews aan bod, te beginnen met een bespreking van de conflicterende visies die aanwezig zijn geweest in de totstandkoming van de Ontwikkelingsvisie (5.2). Vervolgens wordt nagegaan in hoeverre de conflictstijl samenwerking een afspiegeling is van de omgang met conflicterende visies in het planvormingsproces en hoe het eventueel samenwerkend handelen verklaard kan worden (5.3). Datzelfde gebeurt voor de overige vier conflictstijlen (5.4). Tot slot wordt, op basis van de empirie, gereflecteerd op de gebruikte theorie (5.5).

### 5.1 Introductie op case

De NV Utrecht (de opsteller van de Ontwikkelingsvisie) is een samenwerkingsverband van 7 overheden, die samen de 'Noordvleugel Utrecht' bestrijken (figuur 5.1). Deze overheden zijn: de provincie Utrecht, de gemeenten Utrecht, Amersfoort en Hilversum, het Bestuur Regio Utrecht (bestaande uit de gemeenten Bunnik, De Bilt, Houten, IJsselstein, Nieuwegein, Stichtse Vecht, Utrecht, Vianen en Zeist), de Regio Amersfoort (de gemeenten Amersfoort, Baarn, Bunschoten, Eemnes, Leusden, Soest en Woudenberg) en het gewest Gooi en Vechtstreek (de gemeenten Blaricum, Bussum, Hilversum, Huizen, Laren, Muiden, Naarden, Weesp en Wijdmeren). De naam 'NV Utrecht' slaat op de organisatie, het gebied wordt de 'Noordvleugel Utrecht' genoemd. De voornaamste reden om het verband begin 2004 op te richten is om gezamenlijk een 'plek' te krijgen in de toenmalige voorbereiding van de Nota Ruimte (NV Utrecht, 2011a). De NV zet zich in voor 'een ruimtelijk-economische ontwikkeling waarin wonen, werken, natuurwaarden (groen), waterbeheer (blauw) en infrastructuur volledig op elkaar zijn afgestemd' (NV Utrecht, 2011b).

#### Totstandkoming van de Ontwikkelingsvisie Noordvleugel Utrecht

De aanleiding voor het opstellen van de Ontwikkelingsvisie is een brief van de minister van VROM in 2005. Hierin verzocht de minister de NV Utrecht om een langetermijnvisie te vormen op de verstedelijking in de Noordvleugel Utrecht. Hierbij moest aandacht zijn voor de relatie met de ruimtelijk-economische ontwikkeling van Amsterdam en omstreken. Ook de groene waarden en de waterproblematiek in de Noordvleugel Utrecht dienden aan bod te komen. De minister vroeg ten slotte het plan in verband te brengen met investeringen door het Rijk (NV Utrecht, 2009, p. 13).

Al voor het verzoek van VROM, in 2004, had de NV Utrecht een voorlopig akkoord bereikt over de omvang van de behoefte aan nieuwe woningen en bedrijventerreinen. Omdat het lastig is deze vraag, gezien de landschappelijke waarden van het gebied, uitsluitend op het grondgebied van de Noordvleugel Utrecht te accommoderen, besloot het Rijk in de 'Noordvleugelbrief' (2006) een deel (10.000 tot 15.000) van de ongeveer 60.000 woningen in Almere te realiseren (NV Utrecht, 2009, p. 13).

Het eerste collectieve document van de NV Utrecht verscheen in het najaar van 2006. Nadat dit was voorgelegd aan de achterbannen van de NV Utrecht-partners kwam in april 2007 de eerste versie van de Ontwikkelingsvisie uit, getiteld 'Verdichting en kwaliteit'. Hierin koos de NV Utrecht voor bouwen in bestaand verstedelijkt gebied en aansluitend op bestaande infrastructuur, om zo waardevol landschap zoveel mogelijk te sparen (NV Utrecht, 2009, p. 13).

In 2007 werd de totstandkoming van de Ontwikkelingsvisie een project binnen het rijksprogramma Randstad Urgent. Het doel van dit programma is dat het Rijk zich samen met lokale en regionale overheden inspant voor vraagstukken die voor de concurrentiekracht van de Randstad belangrijk zijn. In oktober 2007 zetten de minister van VROM en de Utrechtse wethouder van Ruimtelijke Ordening (uit naam van de NV Utrecht-partners) hun handtekening

onder het contract voor het project 'Duurzaam bouwen in de Noordvleugel Utrecht'. De afspraak was de Ontwikkelingsvisie samen te vervolmaken (NV Utrecht, 2009, p. 13). Wel is de Ontwikkelingsvisie altijd een product van de NV Utrecht-partners gebleven, waarvan het Rijk de hoofdlijnen steunt. Het laatste volgt uit de aanpak binnen Randstad Urgent: de besluiten in het kader van de Ontwikkelingsvisie zijn altijd genomen met inachtneming van de visie van rijksdepartementen, zodat een samenhang met rijksbeleid is ontstaan (NV Utrecht, 2009, p. 17). Parallel aan het project 'Duurzaam bouwen in de Noordvleugel Utrecht' werken het Rijk en de NV Utrecht samen in het project 'Draaischijf Nederland', waarin verbetering van de mobiliteit centraal staat (NV Utrecht, 2009, p. 14).

De 'Tussenbalans', uitgebracht in 2008, biedt een overzicht van de voorlopige stand van zaken in het project 'Duurzaam bouwen in de Noordvleugel Utrecht'. Het ministerie van VROM gaf aan het eens te zijn met de grote lijnen van dit document (NV Utrecht, 2009, p. 14). Als eindresultaat van het proces hebben in 2009 alle partijen van de NV Utrecht de 'Ontwikkelingsvisie Noordvleugel Utrecht 2015-2030 (Eindbalans)' ondertekend (NV Utrecht, 2011a). Ook over het bevorderen van de uitvoering van de Ontwikkelingsvisie hebben de Randstad Urgent-partners (de minister van VROM en de wethouder Ruimtelijke Ordening van Utrecht) in 2009 afspraken gemaakt. Dat maakt dat de Ontwikkelingsvisie geen vrijblijvend document is, aldus de auteurs van de Ontwikkelingsvisie (NV Utrecht, 2009, p. 17).

*Figuur 5.1 De Noordvleugel Utrecht*



Bron: NV Utrecht, 2009

### **Beknopte inhoud van de Ontwikkelingsvisie**

De Visie stelt dat circa een vijfde deel van de woningbehoefte zal worden geacommodeerd in Almere. Het plan heeft als centraal punt dat, van de woningen die in het NV Utrecht-gebied zelf worden gerealiseerd, tweederde deel in bestaand bebouwd gebied terecht moet komen. Dit vindt op verschillende wijzen plaats: via het verdichten van woningbouw in daarvoor geschikte stadsdelen (bij voorkeur locaties nabij stations van RandstadSpoor), herstructurering van verouderde locaties (waar woningen worden gesloopt wordt hetzelfde aantal woningen teruggebouwd) en transformatie van verouderde bedrijventerreinen (NV Utrecht, 2009, p. 6).

De Ontwikkelingsvisie geeft aan dat het bouwen in bestaand stedelijk gebied met aanzienlijke kosten gepaard gaat (NV Utrecht, 2009, p. 7). Om het geplande binnenstedelijke woningvolume ook daadwerkelijk te realiseren moet aan een aantal lastige voorwaarden worden

voldaan. Blijkt het laatste niet mogelijk, dan moet gekozen worden tussen heroverweging van eerder afgevalen uitbreidingslocaties of verlaging van het aantal te bouwen woningen (NV Utrecht, 2009, p. 29).

Omdat duurzaamheid bij de NV Utrecht hoog in het vaandel staat is de Ontwikkelingsvisie mede op basis van toepassing van de lagenbenadering tot stand gekomen: bij het zoeken naar verstedelijkingslocaties is rekening gehouden met bodemgesteldheid, waterproblematiek, infrastructuur en kwaliteiten van het landschap (NV Utrecht, 2009, p. 7).

## **Conclusie**

Op grond van bovenstaande deskresearch kan het belang van enkele elementen uit het analytisch kader reeds worden vastgesteld. Zo is de NV Utrecht een vrijwillig samenwerkingsverband: naar verwachting verkleint dit (aldus het analytisch kader) de kans dat competitief wordt gehandeld in het planvormingsproces. Ook is de Ontwikkelingsvisie een sterk inhoudelijke overeenkomst en niet alleen een procedurele. Op die manier is dus niet de zwaarte van de overeenkomst beperkt (hoofdstuk 3 noemde dit als middel om tot een integratieve oplossing te komen). Maar, uit de interviews zou kunnen blijken dat de zwaarte van afspraken op andere wijze invloed heeft gehad op het bereiken van eventuele integratieve oplossingen.

De rest van dit hoofdstuk behandelt de uitkomsten van de interviews aan de hand van het analysekader uit hoofdstuk 3. De interviewtranscripties zijn terug te vinden op de bijgevoegde digitale gegevensdrager.

## **5.2 Conflicterende ruimtelijke visies**

De conflicterende ruimtelijke visies tussen de overheidsorganisaties, het startpunt van deze studie, zijn in het geval van de NV Utrecht voor een groot deel terug te voeren op het spanningsveld tussen de behoefte aan uitleg van stedelijk gebied (om in de woningvraag te voorzien) en de (volgens NV Utrecht (2009) '*net zo dringende*') behoefte om waardevol landschap te behouden. De in hoofdstuk 4 uitgesproken verwachting dat verschillende partijen ook verschillende standpunten binnen dit spanningsveld zouden innemen is ingelost door de antwoorden van meerdere respondenten. Provincie1 (respondent van de provincie Utrecht), Regio1a (Bestuur Regio Utrecht), Gemeente1 (gemeente Utrecht), Regio2 (gewest Gooi en Vechtstreek) en Gemeente3 (gemeente Hilversum) vertellen bijvoorbeeld dat de gemeente Utrecht en het BRU in de eerste jaren van het proces voorstander waren van bepaalde uitleglocaties waar de provincie Utrecht niet mee instemde. Deze locaties, waaronder Bunnik-Zuid, bevonden zich volgens de provincie namelijk in kwetsbaar groen gebied. Samenhangend met dit verschil in visie was de provincie er al vroeg voorstander van dat een deel van de woningbehoefte in Almere zou worden opgevangen. De gemeente Utrecht en het BRU wilden de vraag vanuit de regio Utrecht juist in eigen regio accommoderen. Volgens Gemeente1 was er (later in het proces, na aantreden van minister Cramer bij VROM) tussen de NV Utrecht en VROM een visieconflict over uitleglocaties en vooral die in het Groene Hart: VROM was hiertegen, terwijl de NV Utrecht verstedelijking voor ogen had in de Oude Rijn-zone (tussen Woerden en Utrecht).

Provincie1 en Regio1a geven een verklaring voor het feit dat de NV Utrecht-partners het (vooral vóór oprichting van de NV Utrecht) niet altijd eens waren. In de woorden van Provincie1 gaat het in de Noordvleugel Utrecht (nog steeds) '*gewoon erg goed*': de regio plukt de vruchten van haar positie in het Nederlands infrastructuurnetwerk (omdat het gebied een knooppunt is investeert het Rijk hier sowieso). Ook op economie en kwaliteit van leefomgeving wordt hoog gescoord. Dit bevestigen Regio2 en Gemeente3. Hierdoor was het niet heel noodzakelijk dat overheden in het gebied zich verenigden, maar werd verdeling van de 'rijkdom' centraal gesteld. Voordat de vraagstukken van volkshuisvesting en landschapsbehoud in de regio urgent werden, was er daarom lange tijd geen duidelijk ruimtelijk probleem dat via een gezamenlijk planningproces aangepakt moest worden.

Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat de kenmerken van de door respondenten genoemde conflicterende ruimtelijke visies (zoals wel verondersteld in het conceptueel model) invloed hebben op de wijze waarop met die visieconflicten is omgegaan (een mogelijke reden daarvoor wordt later in dit verslag gegeven). De conflicterende visies die in de interviews aan de orde zijn gekomen worden daarom niet uitgebreid apart behandeld: dat is voor dit onderzoek immers niet heel relevant. In plaats daarvan komen ze in de analyse terloops aan bod, bij de



bespreking van het handelen in reactie op deze visieconflicten en de mogelijke verklaringen daarvoor.

### **Het begrip ‘conflicterende ruimtelijke visies’: passend in de beleavingswereld van respondenten?**

Uit bovenstaande blijkt dat de meeste respondenten een invulling kunnen geven aan de term ‘conflicterende ruimtelijke visies’. Toch geven (dezelfde) respondenten ook meermaals aan dat zij deze term niet zo goed vinden aansluiten op de werkelijkheid van het onderzochte planvormingsproces.

Zo is Adviseur1 (één van de externe adviseurs) van mening dat er vaak geen sprake is van *conflicterende visies* tussen overheden, maar dat overheden *verschillende belangen* hebben. En door dit verschil bestaat er volgens Adviseur1 soms wantrouwen tussen partijen. In de woorden van deze respondent wordt dan...

*‘...achter jouw boodschap een andere boodschap gezocht, die er misschien helemaal niet is, maar dan is het vertrouwen er niet.’*

Niet alleen de ‘werkelijke’ belangen van een partij, ook het beeld van die belangen bij een andere partij speelt hierbij een rol. Zo bestaat volgens Provincie1 bij de gemeente Utrecht – zwart-wit gesteld - het beeld dat...

*‘...de provincie geen belangstelling heeft voor de stedelijke problematiek, eigenlijk alleen maar geïnteresseerd is in de groenblauwe opgave en liever geld steekt in de restauratie van monumenten dan het opknappen van achterstandswijken in Utrecht.’*

In de tweede plaats vinden meerdere respondenten de term ‘conflicterend’ een te zware lading hebben. Zo spreekt Gemeente3 liever van ‘*verschillende beginvisies*’. Mogelijk vinden sommige respondenten ‘conflicterende visies’ een te zwaar begrip omdat zij dit interpreteren als conflicten of ruzie tussen *partijen*. Terwijl daarvan, in de definitie die dit onderzoek hanteert, niet per se sprake hoeft te zijn. In elk interview is daarom zoveel mogelijk de in deze studie bedoelde betekenis van de term benadrukt. Vanwege de (negatieve) associatie wordt de term ‘conflict’ bij voorkeur niet gebruikt in de communicatie in planvormingsprocessen als deze, zo geeft Adviseur1 aan.

Een andere reden waarom sommige geïnterviewden de term ‘conflicterende visies’ niet erg van toepassing vinden kan zijn dat deze mensen zich erop instellen dat in een proces als dit partijen verschillende meningen hebben over vraagstukken en dat zij die meningsverschillen niet beschouwen als belemmeringen voor de procesgang. Het is voorstelbaar dat de betreffende respondenten de term ‘conflicterende visies’ niet heel passend vinden omdat die mogelijk wel de bijklank van ‘hindernis’ heeft.

Daarnaast wijst Regio1a erop dat partijen niet altijd (alleen) om inhoudelijke, maar soms ook om politiek-bestuurlijke redenen niet op één lijn zitten. Overheden zijn dan, in de woorden van Regio1a, in een ‘*positiegevecht*’ verwickeld. Het hoeven dus niet altijd *ruimtelijke visies* te zijn die conflicteren. Zo wordt de rol van de provincie als gebiedsregisseur van ruimtelijke ontwikkeling op regionaal niveau (in hoofdstuk 2 besproken) niet altijd door de andere overheden geaccepteerd, aldus Adviseur1. Dit uit zich bijvoorbeeld in lichte onenigheid tussen de provincie Utrecht en het BRU over wie de regie moet nemen in de verdere uitwerking van de Ontwikkelingsvisie (bijvoorbeeld het programmeren van verstedelijkingslocaties). Deze leiderschapsdiscussie hangt niettemin samen met een inhoudelijk vraagstuk: de provincie stemt namelijk niet in met een van de uitleglocaties die het BRU graag verwezenlijkt zou zien (Werkhoven-West). Ook over wie het project ‘Duurzaam bouwen in de Noordvleugel Utrecht’ (de naam van de Ontwikkelingsvisie als project binnen het Randstad Urgent-programma) mocht trekken, verschilden de meningen tussen de provincie en de gemeente Utrecht, zo doen Provincie1 en Gemeente1 uit de doeken. Op dit meningsverschil wordt in 5.3 nog teruggekomen.

Daarnaast is mogelijk gebleken dat partijen het inhoudelijk eigenlijk eens zijn over bepaalde planalternatieven, maar dat niet alle partijen zich (in gelijke mate) wensen te committeren aan (de implicaties) van deze (weliswaar gedeelde) visie. Zo heeft, volgens Rijk1 (de respondent van het ministerie van Infrastructuur en Milieu), het (voormalig) ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) ervoor gekozen bepaalde passages uit de Ontwikkelingsvisie niet

te onderschrijven, uit angst vervolgens verantwoordelijk te worden gehouden voor bekostiging van de hiermee gepaard gaande infrastructuur. In zulke gevallen is aangegeven dat het alleen de mening van de NV Utrecht zelf betreft. Het beperken van de zwaarte van de overeenkomst (zoals opgenomen in hoofdstuk 3) had het ministerie er mogelijk toe kunnen bewegen de Visie toch te onderschrijven: de NV Utrecht had misschien kunnen beloven dat zij de instemming van V&W niet zou beschouwen als een 'harde' toezegging van investeringen. Echter, dan wordt het vastleggen van consensus op papier misschien te veel als doel op zich gezien: meest voornamelijk is waarschijnlijk dat beide partijen qua 'denken' op een lijn zaten.

Daarnaast is er soms de aarzeling bij het toelaten van nieuwe partijen tot het planvormingsproces. Zo stond de NV Utrecht, toen de Ontwikkelingsvisie een project binnen het Randstad Urgent-programma (een voorbeeld van 'diagonale planning', want het Rijk probeert dichter bij de uitvoering van ruimtelijk beleid te komen) werd, in eerste instantie huiverig tegenover inmenging van het Rijk, zo vertelt Rijk1. Deels kan deze houding verklaard worden uit een (terechte) angst voor conflicterende visies: hoewel de NV Utrecht-partijen het weliswaar in grote lijnen eens waren met het Directoraat Generaal Ruimte (dat vanaf het verwerven van de Randstad Urgent-status het Rijk vertegenwoordigde in het opstellen van de Ontwikkelingsvisie), verschilden zij wel van visie met de ministeries van Wonen, Wijken en Integratie (WWI), van V&W en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). De NV Utrecht had daarom het idee dat ze, na het planvormingsproces grotendeels doorlopen te hebben, weer een deel hiervan moest overdoen. De aarzelende houding had daarnaast als oorzaak dat geen concreet zicht was op het verkrijgen van rijksmiddelen, waardoor de NV Utrecht het nut van samenwerking met het Rijk niet zo inzag.

De huiverigheid ten opzichte van deelname van het Rijk uitte zich bijvoorbeeld in het meningsverschil tussen de NV Utrecht en (de milieufdeling van) VROM over de rol van het begrip 'duurzaamheid' in de Ontwikkelingsvisie. Uit dit voorbeeld blijkt dat het soms lastig is te bepalen of visies conflicterend zijn. Meerdere respondenten (Provincie1, Regio1a, Gemeente2 en Rijk1) vertellen dat het ministerie van VROM op een gegeven moment aangaf dat duurzaamheid nog niet goed genoeg in de Visie was verwerkt. De NV Utrecht zelf was van mening dat de Visie dit begrip reeds als uitgangspunt had, omdat de lagenbenadering was gehanteerd. Onder meer door in de plantekst het gebruik van de lagenbenadering expliciet(er) te verbinden met de term 'duurzaamheid' zijn beide kampen hier uitgekomen, aldus Provincie1, Regio1a en Gemeente2 (respondent van de gemeente Amersfoort). Blijkbaar liggen de ruimtelijke visies van de NV Utrecht en (de betreffende personen bij) VROM niet ver uiteen: beide zijn voorstander van een duurzame ruimtelijke inrichting. Maar zij hebben (in eerste instantie) wel conflicterende ideeën over hoe expliciet die visie in een plandocument terug moet komen. Mogelijk is dat VROM aannam dat duurzaamheid geen rol speelde in de Visie, omdat dat woord er niet of te weinig in voorkwam en was zij al tevreden toen duidelijk werd dat duurzaamheid wel een onderdeel is van de gedachte achter het plandocument.

VROM was (aanvankelijk) ook van mening dat de Visie gedetailleerde duurzaamheidsrichtlijnen (tot op woningniveau) moest bevatten; de NV Utrecht deelde dit standpunt niet. Echter, weer gaat het niet (per definitie) om conflicterende ruimtelijke visies: de NV Utrecht-partners waren tegen opname van zulke richtlijnen omdat die hun inziens niet thuishoren in een strategische ruimtelijke visie, maar in meer operationele plannen, zo stelt Provincie1. Het verschil van mening gaat hier dus over het *type planning* waarop het plandocument zich zou moeten richten. Overigens speelde het meningsverschil over duurzaamheid niet alleen tussen de NV Utrecht en (het beleidsveld milieu binnen) VROM, maar ook binnen de NV Utrecht-partijen tussen de beleidsvelden ruimtelijke ordening en milieu, aldus Gemeente2 en Rijk1.

Uit bovenstaande blijkt dat, volgens de NV Utrecht-respondenten, niet zozeer conflicterende ruimtelijke visies, maar vooral veel andersoortige (al dan niet werkelijk bestaande) meningsverschillen tussen overheden voorkomen in een ruimtelijk planvormingsproces. Desalniettemin gaat de rest van dit hoofdstuk, bij de analyse van conflictstijlen en verklaringen daarvoor, van dit begrip uit.

### **5.3 De omgang met conflicterende ruimtelijke visies: samenwerking domineert**

De belangrijkste verklaring voor de wijze waarop door de NV Utrecht met conflicterende ruimtelijke visies is omgegaan hangt ermee samen dat de NV Utrecht (zoals geconstateerd in 5.1) een *vrijwillig* samenwerkingsverband is.

#### **De prikkel tot samenwerking: een gemeenschappelijk belang**

De 'vrije wil' om samen te werken kwam voornamelijk voort uit het besef dat de NV Utrecht-partners alleen via gezamenlijk optrekken in staat waren draagvlak te creëren bij het Rijk en (zo) invloed konden hebben op de verdeling van gelden door het Rijk, en met name het ministerie van V&W. Het primaire doel van oprichting van het samenwerkingsverband was (zoals uit de deskresearch in 5.1 naar voren kwam) de NV Utrecht in Den Haag 'op de kaart te zetten', zoals alle respondenten beamen.

De achtergrond hiervan was dat rond 2003-2004 het latere NV Utrecht-gebied in de discussies over de ontwikkeling van de Noordvleugel van de Randstad weinig aandacht kreeg. De regio Amsterdam raakte volgens Regio1a en Gemeente1 op zichzelf gericht met de omarming van het concept *Metropolitan Region Amsterdam*. Het NV Utrecht-gebied '*kwam er een beetje bij te bungelen*', aldus Regio1a. Daarnaast was het Rijk vooral bezig met de infrastructuur op de as Haarlemmermeer-Amsterdam-Almere. De latere NV Utrecht-partijen moesten dus iets doen om hun infrastructuuragenda bij het Rijk onder de aandacht te brengen. Provincie1 en Regio1a spreken in dit kader over Den Haag als '*gemeenschappelijke vijand*', waarna ze meteen aangeven dat 'vijand' niet het goede woord is: ze bedoelen eigenlijk dat het helpt om een '*gemeenschappelijk extern referentiepunt*' (Provincie1) of een '*gemeenschappelijk belang*' (Regio1a) te hebben. Door zich te verenigen hoopten (en hopen) de partijen meer draagvlak bij het Rijk te creëren en daarmee (sterker) in aanmerking te komen voor investeringen: logischerwijs zal het Rijk niet geneigd zijn veel geld te steken in een bestuurlijk verdeelde regio. Het feit dat de NV-partijen gezamenlijk optrekken vindt Gemeente1 daarom misschien nog wel belangrijker dan dat er een plandocument (de Ontwikkelingsvisie) ligt. De Ontwikkelingsvisie is volgens Gemeente1 vooral een '*lobbydocument*' waarmee de NV Utrecht aan het Rijk laat zien dat zij het onderling eens is.

De wens van de NV Utrecht om financieel gesteund te worden door het Rijk is tekenend voor de financiële verhoudingen tussen overheden: zoals in hoofdstuk 2 is genoemd zijn lagere overheden in belangrijke mate afhankelijk van geldstromen vanuit het Rijk (hoewel de geldstromen binnen het beleidsveld ruimtelijke planning op zich, zoals gezegd, beperkt zijn) (Spit & Zoete, 2006). Overigens is het eventuele verkrijgen van rijksmiddelen (inclusief draagvlak) volgens de respondenten niet het enige voordeel van het samenwerkingsverband. Zo noemen Regio2 en Gemeente3 de mogelijkheid tot kennisuitwisseling (over bijvoorbeeld 'binnenstedelijk bouwen') als aanvullende reden om het voortbestaan van het verband veilig te stellen.

#### **Overeenkomsten met interactieve processtrategie**

Het gemeenschappelijk belang is volgens de meeste respondenten de belangrijkste reden dat voornamelijk de conflictstijl 'samenwerking' is gehanteerd. Zo waren volgens Regio2 alle NV Utrecht-partners zich ervan bewust dat alleen die stijl tot consensus kon leiden. In de woorden van Regio2:

*'Ik denk dat alle partners zich altijd hebben gerealiseerd dat je er alleen maar uitkomt als je dat (het doorlopen van het proces) harmonieus met elkaar doet.'*

Hoewel dit citaat an sich nog niet per se op samenwerking duidt (het sluit eigenlijk alleen het gebruik van de stijl competitie uit), kan op basis van het overgrote deel van de interviews worden gesteld dat de conflictstijl samenwerking het meest prominent aanwezig is geweest in het planvormingsproces. Door de meeste respondenten wordt namelijk benadrukt dat *gezamenlijk* is gezocht naar oplossingen voor de ruimtelijke problematiek in de Noordvleugel Utrecht (voornamelijk het tekort aan woningen). Dit is gedaan met behulp van de zogenaamde 'lagenbenadering': met deze planningmethode kunnen de gevolgen van een ruimtelijke ingreep voor de occupatielaag (bijvoorbeeld woningbouw en bedrijventerreinen), de netwerkenlaag (infrastructuur) en de ondergrond (bodem en water) in kaart worden gebracht (Rijksplanologische

Dienst, 2001a). Aan de hand van deze methode kon de NV Utrecht bepalen welke potentiële verstedelijkingslocaties geschikt waren of juist moesten afvallen.

Deze manier van werken past binnen de stijl samenwerking, omdat er raakvlakken zijn met de interactieve processtrategie. De toepassing van de lagenbenadering kan immers als een vorm van *joint fact finding* worden beschouwd: er heeft collectieve informatievergaring plaatsgevonden, in dit geval over de geschiktheid van woningbouwlocaties. Uit de verhalen van meerdere respondenten blijkt dat dit inderdaad (conform het ideaal van de interactieve processtrategie) heeft geleid tot een soort gemeenschappelijke probleemdefinitie en wederzijds begrip onder de NV Utrecht-partijen: waar bijvoorbeeld bij de start van het planvormingsproces (vóór toepassing van de benadering) bepaalde bouwlocaties door sommige partijen nog als goede opties werden beschouwd, kwamen de partners middels gebruik van de lagenbenadering tot het gezamenlijk inzicht dat op die plekken bouwen toch niet zo wenselijk zou zijn. Een voorbeeld is het Eiland van Schalkwijk bij Houten, aldus Regio1a en Rijk1.

Volgens Provincie1, Regio1a, Regio2 en Gemeente3 bestond de totstandkoming van de Ontwikkelingsvisie, gezien voorgaande werkwijze, er dus niet zozeer uit dat alle partijen bepaalde concessies doen op hun eigen standpunt en zo uiteindelijk uitkomen op een gezamenlijke oplossing voor de betreffende vraagstukken. In de optiek van Regio1a, Regio2 en Gemeente3 veranderen standpunten vaak op basis van *inhoud*: een betere kennis van de werkelijkheid (onder meer door gebruik van de lagenbenadering) deed partijen vaak *gezamenlijk* inzien dat een zeker planalternatief een goede of juist minder goede keuze was. In de woorden van Regio1a is het...

*'...lang niet altijd zo dat één iemand met een idee komt en een ander dat op een gegeven moment van tafel veegt. Soms kom je met z'n allen tot een bepaald inzicht.'*

Volgens onder meer de laatste respondent had ook een verandering van de maatschappelijke en/of ruimtelijke werkelijkheid soms dit effect: de dynamiek van visies in reactie op maatschappelijke verandering en/of wijzigingen in het object van planning, waarmee in het conceptueel model (figuur 3.4) rekening is gehouden, is hiermee in dit planvormingsproces teruggevonden. Volgens Regio1a is via deze weg echt een gezamenlijke '*totaalvisie*' gevormd.

Ook het handelen van de ambtelijke vertegenwoordiger van de rijksministeries (Rijk1), die vanaf de Randstad Urgent-status van de Ontwikkelingsvisie een rol hadden in het proces, is (naar eigen zeggen) binnen de stijl samenwerking te plaatsen. Want deze persoon probeerde – zo stelt Rijk1 zelf - een gezamenlijke (door de NV Utrecht en rijksministeries gedragen) visie te vormen in plaats van de rijksstandpunten (ook tussen de ministeries verschilden namelijk soms de meningen) via compromissen op te nemen in de Ontwikkelingsvisie. In 5.4 zal blijken dat ook de interactie tussen deze vertegenwoordiger en genoemde ministeries het beste onder samenwerking is te scharen.

### ***Overeenkomsten tussen gevonden verklaring en analysekader***

In hoofdstuk 3 is een sterke afhankelijkheid tussen overheden voor het aanpakken van ruimtelijke vraagstukken en de doorwerking van ruimtelijk beleid als mogelijke verklaring voor het gebruik van samenwerking geopperd. In bovenstaande is gebleken dat ook de respondenten een verband leggen tussen een sterke onderlinge afhankelijkheid en samenwerkend handelen. Volgens hen hadden de NV Utrecht-partijen elkaar vooral nodig om zichzelf 'in Den Haag op de kaart te zetten' en daarmee in aanmerking te komen voor rijkssteun. Omdat die steun vervolgens een (meer) succesvol ruimtelijk ingrijpen (waaronder het realiseren van de Ontwikkelingsvisie) als oogmerk had, past deze verklaring van de geïnterviewden deels binnen die uit het analytisch kader.

Er zijn echter twee verschillen. Volgens hoofdstuk 3 kan de hoge mate van interbestuurlijke afhankelijkheid voor het bedrijven van effectieve ruimtelijke planning leiden tot samenwerking, omdat deze stijl uitkomsten produceert met het breedst mogelijke draagvlak (uitkomsten die optimaal aanzetten tot gezamenlijke actie). Op basis van de antwoorden van respondenten is het doel van de stijl samenwerking voornamelijk het bereiken van consensus (die nodig is om rijksmiddelen te verkrijgen): de bijdrage van integratief resultaat (dat voortvloeit uit samenwerking) aan de doorwerking van beleid ontbreekt in deze redenering. Echter, in 5.4 zal

blijken dat het verwachte effect van conflictstijlen op de doorwerking van beleid (volgens Regio1a) toch meespeelt in de keuze voor de conflictstijl samenwerking.

Daarnaast komt de sterke afhankelijkheid tussen overheden voor het aanpakken van ruimtelijke problemen volgens het analytisch kader voort uit de vaak bovenlokale schaal van deze problemen. Volgens de respondenten daarentegen hebben de NV Utrecht-partners elkaar vooral nodig om rijksmiddelen te verwerven, die vervolgens nodig zijn voor de effectieve aanpak van ruimtelijke problematiek.

Dat vooral de mogelijkheid tot verwerven van (financieel) draagvlak bij het Rijk zorgde voor toepassing van de conflictstijl samenwerking, is te zien als een vorm van *externe coördinatie* (zoals voorbijgekomen in hoofdstuk 3): in zekere zin bewerkstelligt het Rijk immers afstemming (coördinatie) tussen beleid van andere overheden, namelijk de NV Utrecht-participanten. In het begin van het planvormingsproces (vanaf 2004) ging een dergelijke invloed uit zonder duidelijk handelen door het Rijk zelf: het potentiële draagvlak op rijksniveau was genoeg (getuige de antwoorden van respondenten). Deze vorm van externe coördinatie zou *passief* genoemd kunnen worden. Later zette het Rijk ook *actief* aan tot coördinatie, met het (in 5.1 besproken) verzoek tot opstelling van een verstedelijkingsvisie voor de Noordvleugel Utrecht.

Hoewel bovenstaande verklaring voor het samenwerkend handelen van de NV Utrecht-partijen dus niet één op één overeenkomt met die in het analytisch kader, is de bijdrage van een samenwerkingsverband aan het bepleiten van de regionale zaak op Rijksniveau wel reeds genoemd in het maatschappelijk en bestuurlijk kader (hoofdstuk 2).

### **Meer elementen van de conflictstijl samenwerking**

Volgens Provincie1 is tijdens het opstellen van de Ontwikkelingsvisie...

*'...net zo lang gepraat tot partijen het met elkaar eens waren.'*

Bij dit 'praten' zijn partijen (aldus Provincie1) voorbij elkaars standpunten gaan kijken en zich gaan richten op waar die standpunten uit voortkomen: belangen, normen en waarden. In eerste instantie ging het volgens Provincie1 anders: toen werd blindgestaard op elkaars standpunten. Er heeft dus uiteindelijk *informatie-uitwisseling* plaatsgevonden over de achtergronden van standpunten.

### **Overbrugging**

De focus op belangen in plaats van standpunten is een kenmerk van overbrugging. Door naar elkaars belangen en doelen te kijken is binnen de NV Utrecht inderdaad een aantal integratieve (dus win-win-) oplossingen gevonden.

Echter, niet alle voorbeelden die Provincie1 in dit verband noemt passen (per definitie) ook binnen het begrip overbrugging. Zo noemt deze respondent het spanningsveld (binnen de provincie Utrecht) tussen de economen, de 'landschapsjongens' en zichzelf (behorende tot het beleidsveld ruimte). De eerste groep legt graag nieuwe bedrijventerreinen aan, terwijl de tweede groep daar geen groen gebied voor wil opofferen. De respondent zelf nam al het 'win-win-standpunt' in dat groene ruimte juist bevorderlijk is voor de economie (als vestigingsfactor). Het kost Provincie1 naar eigen zeggen veel moeite beide partijen hiervan te overtuigen.

Los ervan dat uit de woorden van Provincie1 niet blijkt dat de betreffende economen en 'landschapsjongens' het standpunt van de respondent als win-win-oplossing erkennen, is dit geen overbrugging te noemen, omdat Provincie1 slechts stelt dat beheer van het landschap (mogelijk zoals dat al plaatsvond) gunstig is voor de economie. Provincie1 introduceert een andere manier van kijken naar de samenhang tussen beleidsvelden, niet per se een ander beleid binnen die velden. De oplossing gaat ook over een abstract niveau. Pas op gebieds- en projectniveau kan blijken of inderdaad nieuwe elementen worden geïntroduceerd die ertoe leiden dat de beleidsvelden economie en landschap elkaar versterken. Bovendien gaat het hier om conflicterende visies tussen beleidsvelden binnen één overheid en dat is niet waar deze studie zich op richt.

De meeste voorgaande punten gelden eigenlijk ook voor de tweede integratieve oplossing die Provincie1 noemt. Want dat investeren in de stad bijvoorbeeld tegelijk zorgt voor behoud van het landschap en anderzijds geld steken in landschap mede de leefkwaliteit van de stad bepaalt, is een *andere manier van kijken* naar de samenhang tussen beleid voor de stad en

beleid voor het ommeland. Hiermee wordt nog geen nieuw element in dat beleid geïntroduceerd. Dit laatste komt ook weer doordat het om een oplossing op een abstract niveau gaat. Daarentegen gaat het hier *wel* om een oplossing voor de conflicterende ruimtelijke visies van twee verschillende overheidsorganisaties. Want de woorden van Provincie1 impliceren dat de gemeente Utrecht te weinig bereid was plannen te maken en eventueel te investeren in het landschap buiten de stad, omdat ze de waarde daarvan voor de stad te weinig inzag. En de provincie Utrecht hield zich te weinig bezig met de ruimtelijke inrichting van de stad, omdat ze de voordelen daarvan voor onder meer behoud van het landschap onderschatte.

Ook de oplossing voor het eerdergenoemde verschil van mening over de manier waarop het begrip duurzaamheid in de Ontwikkelingsvisie terug moest komen heeft kenmerken van overbrugging. Volgens Gemeente2 kwamen partijen er immers via 'goed doorpraten' (aangenomen mag worden dat ook hier *informatie-uitwisseling* plaats had over de doelen en belangen achter hun standpunten) erachter dat ze toch ongeveer op één lijn zaten (wat betreft doelen en belangen). Alle partijen staan namelijk voor een duurzame ruimtelijke inrichting.

De oplossing die is gevonden voor dit meningsverschil (voornamelijk het explicieter koppelen van de lagenbenadering aan de term 'duurzaamheid') heeft daarmee een kenmerk van een *alternatieve vorm van overbrugging*: er werd ontdekt dat de ruimtelijke visies (en/of de doelen en belangen achter die visies) die aan de ideeën over de tekst van het plandocument ten grondslag liggen, veel gelijkenis vertoonden. Dit is echter een kenmerk van overbrugging op een hoger niveau van de 'motivatieladder' dan de overbrugging zoals opgevat in deze studie. Overbrugging houdt immers, volgens de sociaalpsychologische onderhandelingsliteratuur, in dat een oplossing gevonden kan worden voor conflicterende standpunten door te richten op achterliggende belangen, behoeften, enzovoort. Standpunten zijn in deze studie vertaald als 'ruimtelijke visies': standpunten ten aanzien van *de ruimtelijke ontwikkeling*. In voorgaand voorbeeld is daarentegen een oplossing gevonden voor conflicterende standpunten met betrekking tot de *tekst van een plandocument*, door naar de achterliggende *ruimtelijke visies* (en/of de doelen en belangen die daar weer achter liggen) te kijken. Wanneer de oorspronkelijke betekenis van de term wordt gehanteerd, heeft voorgaand voorbeeld een kenmerk van een *zuiver* geval van overbrugging.

Ook bevatte de oplossing waarschijnlijk geen werkelijk nieuw element (in tegenstelling tot bij overbrugging). Het standpunt van de NV Utrecht was namelijk vanaf het begin dat de lagenbenadering maakte dat de Visie al duurzaamheid in zich had. En zoals bijvoorbeeld Provincie1 aangeeft hadden de NV Utrecht-partijen al snel het idee om de term duurzaamheid vaker te noemen in het document, om zo de '*duurzaamheidsmensen*' tevreden te stellen. Regio1a onderschrijft dat bij het opstellen van de Ontwikkelingsvisie de partijen niet tot veel nieuwe inzichten (wat betreft mogelijke oplossingen) zijn gekomen. Ook volgens Gemeente1 is, in ieder geval op bestuurlijk niveau, altijd dezelfde weg vervolgd (natuurlijk afgezien van de in 5.4 te behandelen accentverschuiving die Gemeente1 noemt van uitleglocaties naar 'binnenstedelijk bouwen').

### **Andere vormen van samenwerking**

Een zuivere vorm van overbrugging is daarmee niet gevonden in de totstandkoming van de Ontwikkelingsvisie. Maar volgens de meeste respondenten is de oplossing ook niet gevonden via het doen van concessies (zoals eerder genoemd). Wanneer ervan uitgegaan wordt dat inderdaad nauwelijks tot geen concessies zijn gedaan, betekent dat automatisch dat van *matching* en het doen van *fractionated concessions* geen (of amper) sprake is geweest (die kunnen dus geen rol spelen in de verklaring voor het hanteren van samenwerking). Ook houdt dat in dat de overige drie hoofdvormen van integratieve overeenkomst (naast overbrugging) niet kunnen zijn voorgekomen: *kostenreductie*, *compensatie* en *logrolling* gaan alle gepaard met concessies (door één of meer partijen).

Compensatie (in ieder geval in financiële zin) is volgens Provincie1 inderdaad niet voorgekomen, omdat de Visie een vorm van strategische planning is en er pas bij operationele planning (wanneer duidelijk is wat de financiële kosten en baten voor verschillende partijen zijn) mogelijk compensatie plaatsvindt. Mogelijk had de onderzoeker duidelijker moeten maken dat ook niet-financiële compensatie mogelijk is. Echter, het feit dat bijna alle respondenten aangeven dat van concessies geen sprake is, maakt dat zij per definitie ook van compensatie (in brede zin) geen voorbeelden weten.

Alleen Gemeente1 heeft een voorbeeld van *logrolling* uit het proces paraat: bij het zoeken naar woningbouwlocaties ging de gemeente Utrecht uiteindelijk akkoord met enige 'overloop' naar Almere en stond de provincie op haar beurt enige bebouwing van de zogenaamde Oude Rijnzone toe. Volgens Gemeente1 deden beide partijen hierbij concessies op de voor hen minst belangrijke punten, zoals bij *logrolling* het geval is. Van *fractionated concessions* daarentegen is volgens Gemeente1 in het gehele proces geen sprake geweest: het collectief besef van een gemeenschappelijk belang maakte dat het niet nodig was een uitwisseling van concessies op gang te brengen middels het doen van kleine, voorzichtige concessies. In de woorden van Gemeente1 waren deze persoon zelf en de andere partners bereid...

*'...sommige van onze eigen argumenten in te slikken. En onze meningen aan te passen aan de algemene mening.'*

### **Meer verklaringen voor samenwerking**

Gebleken is dat het collectieve bewustzijn van een gedeeld belang de belangrijkste verklaring is voor het handelen van de NV Utrecht-partijen volgens de stijl samenwerking. Maar ook andere componenten (al dan niet opgenomen in het analytisch kader) leveren een bijdrage aan die verklaring. Naast factoren die specifiek verband houden met het bereiken van integratief resultaat (onderdeel van de conflictstijl samenwerking), worden enkele factoren behandeld die volgens de respondenten debet zijn geweest aan de vorming van consensus in het algemeen (dus niet per se aan een integratieve overeenkomst). Maar omdat consensus wel een noodzakelijke voorwaarde is voor integratief resultaat (en het proces, volgens de meeste respondenten, eigenlijk hoofdzakelijk integratieve oplossingen heeft voortgebracht) kunnen deze componenten de verklaring voor het optreden van samenwerking niettemin ondersteunen.

### **Objectieve criteria**

Volgens meerdere respondenten heeft het hanteren van de lagenbenadering deels geholpen om het proces te objectiveren en via deze weg bijgedragen aan het bereiken van een integratieve oplossing. Hiermee is het verband tussen het stellen van objectieve criteria en het komen tot een win-win-oplossing, zoals dat in hoofdstuk 3 werd geschetst, teruggevonden in de case.

Regio1a relateert tegelijk ook de objectiverende functie van de lagenbenadering: uit deze methode volgen alternatieven die vanuit bijvoorbeeld bodemgesteldheid het meest geschikt zijn, maar vanuit andere perspectieven kunnen andere oplossingen wenselijker zijn. Keuzen hebben dus per definitie een politieke component. Ook voorafgaand aan gebruik van de methode moeten keuzen gemaakt worden: in het geval van de NV Utrecht moest bijvoorbeeld worden bepaald of via de lagenbenadering bekeken werd hoe de totale woningvraag op het grondgebied van de Noordvleugel Utrecht zelf opgevangen kon worden, of dat bekeken werd hoeveel woningen de NV Utrecht redelijkerwijs in dit gebied kwijt kon (en hoeveel er dus eventueel naar Almere verplaatst moesten worden). De keuze viel op de laatste optie, aldus Regio2.

Hoewel de lagenbenadering, door de gedeeltelijk objectiverende werking ervan, heeft bijgedragen aan het bereiken van integratief resultaat, is deze (potentiële) bijdrage van tevoren vanzelfsprekend niet de (belangrijkste) reden geweest om de methode te hanteren: aan deze keuze lag de inhoudelijke complexiteit van de ruimtelijke problematiek in de regio ten grondslag, aldus Gemeente3.

Gemeente2 en Adviseur1 noemen ook het bouwen van woningen bij RandstadSpoorstations als een soort objectief criterium dat heeft geholpen bij het op basis van gemeenschappelijk inzicht nemen van besluiten (en dus het bereiken van integratief resultaat). Gemeente2 geeft aan dat dit criterium niet als een dogma fungeerde: een station dat aan een 'open veld' ligt kon zo alsnog als ongeschikt bestempeld worden.

Bovenstaand criterium kan weer afgeleid worden uit het hanteren van de lagenbenadering: rekening houdend met de netwerkenlaag (infrastructuur) is het verstandig woningbouw aansluitend op bestaande verbindingen te lokaliseren. Mede daarom kan worden afgevraagd of dit punt nog beschouwd moet worden als een criterium voor het selecteren van oplossingen en niet beter als onderdeel van de oplossing zelf. Echter, dat onderscheid is in dit verband niet zo relevant: het gaat erom dat volgens betrokkenen bepaalde vastgelegde uitgangspunten van beleid hebben geholpen om tot een integratieve overeenkomst te komen. Bovendien is een uiteindelijke, (per gebied) uitgewerkte oplossing natuurlijk altijd gebaseerd op

(eerder verankerde) meer basale oplossingsrichtingen, dus is het onderscheid tussen criterium en oplossing überhaupt niet zo scherp.

Regio1a kan niet meer herinneren of van objectieve criteria gebruik is gemaakt. Wel vermoedt deze respondent dat die criteria, voor zover ze er waren, nauwelijks kwantitatief zijn geweest. Het aantal te bouwen woningen was uiteraard wel een belangrijk getal, maar dit aantal is niet onveranderlijk geweest. Regio2 en Gemeente3 weten, behalve de lagenbenadering, geen andere van tevoren vastgelegde criteria te noemen. Het feit dat Regio1a, Regio2 en Gemeente3 het bouwen bij RandstadSpoor-stations niet noemen ligt er mogelijk aan dat de opvatting van het begrip 'objectieve criteria' niet voor iedere geïnterviewde hetzelfde is. Het zou kunnen dat Regio1a, Regio2 en Gemeente3 de keuze voor stationslocaties meer als onderdeel van de oplossing zelf beschouwen en/of in hun herinnering alleen zochten naar eventuele objectieve criteria die aan het *allereerste begin* van het proces waren opgesteld (terwijl voor dit onderzoek ook de criteria die gedurende het proces worden opgesteld interessant kunnen zijn).

### **Sequential decision making**

Uit de antwoorden van de geïnterviewden zijn niet veel voorbeelden van *sequential decision making* (met als doel het terugbrengen van de complexiteit aan conflicterende visies in het planvormingsproces) af te leiden. Provincie1 geeft aan dat hiervan wel sprake is geweest: de besluitvorming over bepaalde beleidsterreinen liep soms voor op die over andere, omdat volgens deze respondent een planningproces te complex wordt als je '*alles erbij sleept*'. Echter, of het doel hiervan het terugbrengen van het aantal conflicterende visies per besluit of (gewoon) het beperken van de inhoudelijke of (andersoortige) procesgerelateerde complexiteit was, wordt uit de woorden van Provincie1 niet duidelijk. Ook is niet helder of deze procesgang de omgang met eventuele conflicterende visies (naar de mening van Provincie1) daadwerkelijk heeft vergemakkelijkt.

Regio2 en Gemeente3 stellen dat geen *sequential decision making* (omwille van het reduceren van het aantal conflicterende visies en daarmee het sneller bereiken van consensus) heeft plaatsgevonden in de totstandkoming van de Ontwikkelingsvisie. Ook Regio1a noemt geen voorbeeld van *sequential decision making*, maar volgens deze respondent is wel voor een fasering van *realisatie* van de Visie (in plaats van fasering van besluitvorming, zoals bij *sequential decision making*) gekozen. Dat heeft naar de mening van Regio1a soms wel geholpen bij de vorming van consensus: wanneer de provincie tegenstander was van een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling omdat die strijdig was met het streekplan, werd met de provincie overeengekomen dat die ontwikkeling na de streekplanperiode zou plaatsvinden.

Via fasering kunnen (de beslissingen over) vraagstukken en ontwikkelingen ook dermate in de tijd vooruit worden geschoven dat discussie hierover erg vrijblijvend wordt. Volgens Regio1b is dit het geval bij het uitwisselen van ideeën over de A12-zone (de omgeving van de rijksweg A12 tussen Oudenrijn en Lunetten, waaronder de meubelboulevard bij Kanaleneiland). Deze respondent beaamt dat het toenemen van vrijblijvendheid als gevolg van fasering mogelijk heeft bijgedragen aan de over de A12-zone reeds gevormde consensus. Een logische redenering (overigens niet expliciet genoemd door of voorgelegd aan Regio1b) is hierbij dat door het vrijblijvende (niet bindende) karakter van een eventuele beleidsovereenkomst tussen partijen – gezien de lange planhorizon moet immers ruimte blijven voor aanpassing van beleid - zij het zich sneller kunnen 'veroorloven' af te wijken van de eigen standpunten. Daarnaast gaan dergelijke discussies over de hoofdlijnen van zo'n ruimtelijke ontwikkeling en is het makkelijker om het eens te worden over hoofdlijnen dan over details, zo beaamt Regio1a. De samenhang tussen het feit dat de Ontwikkelingsvisie zich op het niveau van strategische planning bevindt (de Visie bevat hoofdlijnen van regionaal ruimtelijk beleid) en de toegepaste conflictstijl komt verderop aan bod.

Ook andere respondenten geven, gevraagd naar *sequential decision making*, voorbeelden die kenmerken hebben van dit begrip, maar er niet onder vallen. Zo noemt Gemeente1 het voorbeeld van de infrastructuuras Utrecht-Hilversum-Almere: in eerste instantie zouden er verstedelijkingslocaties aan deze as komen te liggen, maar omdat de provincie tegen die locaties was zijn die geschrapt. Dit voorbeeld valt niet onder de definitie van *sequential decision making* zoals deze studie die hanteert. Want er worden juist *wel* meerdere (ten minste twee) vraagstukken tegelijkertijd behandeld en er wordt (voor het betreffende gebied) over beide een (voorlopige) beslissing genomen. Dat besluit is: aan de betreffende infrastructuuras wordt



geen verstedelijking gelokaliseerd. Het voorbeeld dat Gemeente1 hier geeft is daarmee (slechts) te benoemen als een verandering van de (voorlopige) Visie.

Op Gemeente2 is het de onderzoeker mogelijk ook niet gelukt de bedoelde betekenis van *sequential decision making* correct over te brengen. Deze persoon geeft namelijk twee voorbeelden die niet binnen dit begrip passen. De eerste is het uitwerken van bepaalde thema's, bijvoorbeeld RandstadSpoor-locaties en woonmilieus. Daarnaast wijst Gemeente2 op gebiedsuitwerkingen: voor verschillende gebieden binnen de Noordvleugel Utrecht werd bekeken waar woningbouw plaats kon vinden. In beide voorbeelden gaat het echter om *uitwerkingen* en is geen sprake van *sequential decision making*. De enige overeenkomst met dit begrip is dat ook bij uitwerking onderwerpen los van elkaar worden behandeld. En dat is logisch, omdat hierbij dieper wordt ingegaan op meerdere thema's en/of gebieden. Maar voordat zo'n uitwerking plaatsvindt, is het heel goed mogelijk dat de beslissingen op hoofdlijnen voor de betreffende thema's (en gebieden) tegelijkertijd en in samenhang zijn genomen.

Hoewel volgens de meeste geïnterviewden geen *sequential decision making* is toegepast met als reden het inperken van het aantal conflicterende visies (om zo makkelijker tot consensus te komen), is *sequential decision making* an sich wel op grotere schaal voorgekomen in het planvormingsproces. Zo geven respondenten aan dat soms gewacht is met beslissen over een bepaald vraagstuk, wanneer dat afhankelijk is van het besluit over een ander vraagstuk (dit gebeurde bijvoorbeeld bij de infrastructuur naar Almere; meer hierover in 5.4).

Waar *sequential decision making* dan toch 'ontbreekt' in het proces kan dat mede voortkomen uit gebruik van de lagenbenadering. Immers, de lagenbenadering houdt in dat de occupatielaag, de netwerkenlaag en de ondergrond in samenhang worden bekeken. Conform deze benadering kunnen dus bijvoorbeeld geen besluiten genomen worden over woningbouwlocaties zonder de gevolgen daarvan voor infrastructuur en landschap in acht te nemen (en andersom). Het laatste hoeft overigens niet automatisch te betekenen dat over al die thema's gelijktijdig (in plaats van gefaseerd) een besluit wordt genomen: de lagenbenadering sluit *sequential decision making* dan ook niet geheel uit, maar maakt de laatste wel een minder waarschijnlijke keuze.

### **Packaging**

In de ogen van Regio2 en Gemeente3 is ook niet gedaan aan *packaging*, de tegenhanger van *sequential decision making*. Weliswaar vroeg de onderzoeker hier expliciet naar *packaging* met als doel makkelijker concessies op verschillende vraagstukken uit te kunnen wisselen. *Packaging* 'sec' (in de zin van het verbinden van vraagstukken zonder eerdergenoemd doel voor ogen) heeft wel degelijk plaatsgevonden in het proces: via de lagenbenadering is gezocht naar samenhangend beleid voor wonen, infrastructuur en landschap.

Gemeente1 sluit zich bij het laatste aan. Volgens deze persoon is inderdaad sprake geweest van *packaging* 'in brede zin': de beleidsterreinen ruimtelijke ordening en infrastructuur zijn tezamen aangepakt. Op basis van de redenering van deze respondent is via een andere weg dan in het analytisch kader een relatie met de gehanteerde conflictstijl te leggen. De theorie stelt dat het tegelijk en in samenhang behandelen van vraagstukken (*packaging*) het makkelijker maakt om concessies uit te wisselen en zo tot overheersen van de conflictstijl samenwerking (of, volgens Gemeente1, de stijl vermijden: meer daarover in 5.4) kan leiden. Volgens Gemeente1 worden de beleidsvelden ruimtelijke ordening en infrastructuur niet alleen integraal bekeken omdat (vanuit oogpunt van ruimtelijke kwaliteit) afstemming tussen beide noodzakelijk is, maar probeert de NV Utrecht zo ook rijksinvesteringen in infrastructuur aan te trekken. Vooral die investeringen zijn belangrijk aangezien het rijksbudget voor ruimtelijke ordening en woningbouw veel kleiner is dan dat voor infrastructuur, zo bevestigt Gemeente1. Door de woningbouw- en infrastructuuropgave te verbinden wordt geprobeerd de totale kosten van realisatie van de Ontwikkelingsvisie inclusief bijbehorende infrastructuur voor de NV Utrecht-partijen zelf te drukken. *Packaging* is daarmee in dit planvormingsproces een middel om het doel van toewijzing van rijks gelden (de belangrijkste reden voor het overheersen van de conflictstijl samenwerking, volgens alle respondenten behalve Gemeente1) te bereiken. Wanneer wordt aangenomen dat, zoals in de optiek van Gemeente1, vooral aan vermijden is gedaan, kan worden geconstateerd dat *packaging* (ook) een factor is in de verklaring van vermijnd handelen door de NV Utrecht-partijen. De consensus die nodig is voor het verwerven van de rijkssteun is in het perspectief van

Gemeente1 bereikt door te vermijden; volgens de rest van de geïnterviewden gebeurde dit door samen te werken.

### ***Richtlijnen of uitgewerkte alternatieven?***

Volgens Provincie1 begonnen de partijen 'min of meer blanco' aan het opstellen van de Ontwikkelingsvisie. Maar, net als Regio1a wijst deze respondent erop dat bij alle overheden uiteraard al een lange traditie van ruimtelijke planning bestond. Iedere overheid had zijn eigen ruimtelijk beleid en wilde dat terug zien in de Ontwikkelingsvisie. Wat hier waarschijnlijk door beide partijen bedoeld wordt, is dat de oplossingen voor de in de Ontwikkelingsvisie centraal staande problemen merendeels nog geformuleerd moesten worden, maar dat die wel moesten passen in bestaand beleid. Maar of de meningen van deze respondenten nu wel of niet verschillen (en of partijen nu daadwerkelijk met richtlijnen of juist met meer uitgewerkte alternatieven het planvormingsproces zijn gestart), het nagaan van een eventueel verband tussen het hanteren van richtlijnen (in plaats van uitgewerkte planvoorstellen) bij het begin van het proces en het behalen van integratief resultaat is, gezien de opzet van het proces, überhaupt niet zo relevant. Immers, voor het procesresultaat is het waarschijnlijk het belangrijkste hoe in het proces is *omgegaan* met eventuele eerder bedachte, min of meer uitgewerkte oplossingsalternatieven: zoals gezegd is (volgens het merendeel van de geïnterviewden) collectief informatie vergaard en (integratief) beleid ontworpen en is dus niet stug vastgehouden aan mogelijke van tevoren bedachte oplossingen.

Hoewel iedere overheid het eigen beleid in de Ontwikkelingsvisie terug wilde zien, was er volgens Gemeente1 wel een verschil tussen partijen met een sterke mening over bepaalde vraagstukken, bijvoorbeeld de gemeente Utrecht en het BRU, en die met een minder sterke mening, bijvoorbeeld de gemeente Amersfoort. Gemeente1 had het idee dat de provincie hier soms gebruik van maakte om een soort 'verdeel-en-heers-spel' te spelen. Door zich op bepaalde vraagstukken bij Amersfoort aan te sluiten, verkreeg de provincie op andere punten de steun van Amersfoort. Zo'n verdeel-en-heers-tactiek zou onder de competitieve conflictstijl geschaard kunnen worden. Immers, de provincie probeert – in de ogen van Gemeente1 – op deze manier het eigen standpunt sterker in de Visie te doen terugkomen. Waar het analytisch kader stelt dat een integratieve overeenkomst dichterbij komt wanneer partijen niet met uitgewerkte alternatieven maar met meer globale richtlijnen het onderhandelingsproces instappen, zou het bestaan van verschillen tussen partijen op dat punt dus ook een aanknopingspunt kunnen zijn voor het toepassen van een *competitieve* strategie (binnen het onderzochte planvormingsproces). Wel moet hier worden benadrukt dat het gaat om de mening van één respondent. Aan de andere kant mag het aantal respondenten dat bewijs levert voor een bepaalde stelling niet het enige criterium zijn voor de geloofwaardigheid van die stelling: in het (hypothetisch) geval dat één of enkele partijen het 'slachtoffer' zijn van de competitieve stijl van andere partijen, zijn het waarschijnlijk alleen de eerste die daarvan melding maken.

### ***Formulering van beleid***

De wijze waarop beleid (in dit geval de Ontwikkelingsvisie) wordt geformuleerd blijkt ook te hebben bijgedragen aan het bereiken van overeenstemming tussen de NV Utrecht-partijen. Zo is volgens Provincie1 en Gemeente1 de initiële onenigheid over de rol van Almere in het accommoderen van een deel van de woningvraag vanuit de Noordvleugel Utrecht (de provincie Utrecht was voor een dergelijke 'overloop' van een bepaalde omvang, terwijl het BRU en de gemeente Utrecht de vraag liefst in de eigen regio opvingen) deels opgelost door toepassing van een '*boekhoudkundige truc*', aldus Provincie1. Er werd namelijk uiteindelijk gezegd dat deze overloop vanuit de regio Gooi en Vechtstreek afkomstig zou zijn en niet vanuit de regio Utrecht. Deze formulering stelde beide kampen tevreden.

Een soortgelijke uitweg is gevonden in de manier waarop een nieuwe hoogwaardig openbaar vervoer-verbinding tussen Utrecht, het Gooi en Almere (de zogenaamde AGU-verbinding) terugkomt in de parallel aan de Ontwikkelingsvisie uitgevoerde verkeer- en vervoersstudie voor Midden-Nederland (getiteld 'VERDER'). Volgens Regio1a had de provincie deze HOV-verbinding bovenaan haar lijstje staan, maar ziet het BRU middelen voor infrastructuur (nog steeds) liever in eigen regio besteed. In VERDER komt de verbinding daarom niet heel prominent terug. In de woorden van Regio1a is de spoorlijn in dit plan...

*‘...wel meegenomen, maar heeft [deze] niet de hoogste prioriteit gekregen.’*

Bij het bovenstaande moet in het oog worden gehouden dat de formulering van beleid uiteindelijk ook deel uitmaakt van het beleid zelf. Zo beschouwd is een verandering in de formulering van beleid, met als doel een bepaalde partij ‘mee te krijgen’, vanaf zekere hoogte gewoon een concessie aan die partij.

Echter, volgens Regio1a weerspiegelt de Visie niet zozeer werkelijke verschuivingen in de oorspronkelijke standpunten en ideeën van partijen, maar is vooral gezocht naar een zo breed mogelijk draagvlak. De Ontwikkelingsvisie is vooral...

*‘...een verhaal geworden waar de verschillende partijen mee naar hun achterban terug konden’,*

aldus Regio1a. Niettemin is er volgens deze respondent (zoals eerder aangehaald) echt een ‘*totaalvisie*’ ontstaan, waarin bouwen binnen bestaand bebouwd gebied voorrang krijgt. Ook volgens Adviseur1 is in de Visie nergens met opzet voor een ‘vage’ formulering van beleid gekozen (zodat eigenlijk iedereen het hiermee eens is). Zo wordt volgens deze respondent niet het risico gelopen dat partijen het beleid (in latere fasen van het planningproces) verschillend interpreteren. Het wel toepassen van zo’n formulering kan als een vorm van vermijden beschouwd worden: een echte uitweg voor het betreffende visieconflict wordt dan immers niet gevonden.

### **Beleid op hoofdlijnen**

Gerelateerd aan bovenstaande bijdrage van wijzigingen in de formulering van beleid aan het bereiken van consensus, beamen Regio1a en Adviseur1 dat het voor consensusvorming heeft geholpen dat de Ontwikkelingsvisie over de *hoofdlijnen* van gewenste ruimtelijke ontwikkeling gaat en niet teveel in detail treedt. Dit sluit aan bij het verband dat het analytisch kader schetste tussen de zwaarte van een overeenkomst en het bereiken van consensus (dat is: het sluiten van die overeenkomst): het weglaten van details maakt de Ontwikkelingsvisie in zekere zin lichter van gewicht.

Volgens Adviseur1 is overleg over hoofdlijnen (in het algemeen, niet alleen in het geval van de NV Utrecht) belangrijk, omdat het nagenoeg onmogelijk is om tot consensus over ruimtelijk beleid te komen wanneer al aan het begin van het proces gediscussieerd wordt over ‘de verdeling van de koek’, zoals het aanwijzen van woningbouwlocaties (en welke gemeenten daar dus van profiteren). In plaats daarvan moet allereerst gezocht worden naar een gezamenlijke visie. Die is eenvoudiger te vinden wanneer de discussie zich toespitst op de hoofdlijnen van gewenste ruimtelijke ontwikkeling, op een hoger geografisch schaalniveau. Eerst moet dus strategische planning plaatsvinden. Later wordt het beleid uitgewerkt in meer operationele plannen en kunnen partijen zich sterker concentreren op de vraag: ‘*what’s in it for me?*’, aldus Adviseur 1. Deze opzet van het planvormingsproces heeft kenmerken van *gemengde onderhandelingen* (voorbijgekomen in hoofdstuk 3), waarbij eerst integratief en daarna distributief wordt onderhandeld.

Adviseur1 is van mening dat het zoeken naar consensus over de uitwerking van beleid, bijvoorbeeld het maken van locatiekeuzes voor woningbouw, wordt vergemakkelijkt door overeenstemming op strategisch niveau. Een logische argumentatie hierbij (niet expliciet genoemd door of voorgelegd aan Adviseur1) is dat partijen, met een gedeelde visie in het achterhoofd, eerder geneigd zijn af en toe zelf in te leveren voor het ‘grotere goed’, ook omdat de overeenkomst over de hoofdlijnen zicht biedt op de baten die daar (op andere vlakken) tegenover staan. Aan de andere kant is het volgens Regio1a juist goed mogelijk dat de NV Utrecht-partijen (bijvoorbeeld het BRU en de provincie) het (opnieuw) oneens worden op het moment dat de Ontwikkelingsvisie wordt uitgewerkt. Deze ‘*gezonde portie achterdocht*’ die door het BRU en de gemeente Utrecht richting de provincie wordt gevoeld kan, zoals eerder gezegd, voortkomen uit een (gepercipieerd) verschil in belangen tussen de overheden.

Hoewel het overleggen over hoofdlijnen van beleid bijdraagt aan het bereiken van overeenstemming is dit niet de enige reden voor deze insteek van overleg: er is gekozen voor een dermate verre planhorizon (2030) dat het onwenselijk is uitspraken te doen op detailniveau, wat ook Regio1a aangeeft. Toch, zo stelt Adviseur1, is het planvormingsproces ook bewust

begonnen op hoofdlijnen omdat – zoals zojuist besproken - partijen op die manier makkelijker een gemeenschappelijke deler vinden.

Volgens Adviseur1 is een onafhankelijke partij hierbij van grote waarde, omdat deze, als buitenstaander, anders tegen vraagstukken aankijkt. Een externe partij kan volgens Adviseur1...

*‘...meer afstand ... nemen van de materie.’*

Daarom is zo'n partij volgens deze respondent beter in staat de overheden bewust te maken van hun gedeelde belangen. Deze opvatting sluit aan op het analysekader, dat stelde dat een bemiddelaar (in de case de adviseurs van Twynstra Gudde) kan bijdragen aan het zichtbaar maken van de 'werkelijke' belangen van partijen.

Echter, uit de woorden van Adviseur1 is niet op te maken dat ook in de totstandkoming van de Ontwikkelingsvisie de inzet van het particulier adviesbureau substantieel heeft bijgedragen aan bewustwording over een 'gemene deler'. Ook omdat eigenlijk alle respondenten van de NV Utrecht-partijen zeggen dat het besef van een gemeenschappelijk belang (namelijk: de noodzaak van een gezamenlijke toekomstvisie ten behoeve van invloed in 'Den Haag') überhaupt de hoofdreden was voor oprichting van de NV Utrecht, is het twijfelachtig of deze potentiële bijdrage van bemiddelaars in dit specifieke planvormingsproces kan worden beschouwd als onderdeel van de verklaring voor het *zoeken* naar een voor alle partijen gunstig procesresultaat. Wel is aannemelijk dat de rol van de adviseurs mede heeft geleid tot het *vinden* van zo'n integratieve oplossing: partijen beseften misschien *dat* ze die moesten vinden, maar bij de aftrap van het proces was uiteraard nog niet duidelijk *hoe* die toekomstvisie er precies (inhoudelijk) uit zou gaan zien. Terwijl al vanaf het begin duidelijk was dat alle partijen belang hadden bij het op de kaart zetten van hun regio bij het Rijk, waren de precieze ruimtelijke belangen en de mate waarin die tussen de partijen overeenkwamen, mogelijk nog niet helder – op het laatste terrein zullen de bemiddelaars een bijdrage hebben geleverd.

Omdat deze studie ook het vinden van een integratieve oplossing tot het toepassen van de conflictstijl samenwerking rekent, kan – op basis van bovenstaande veronderstelling - worden gesteld dat de adviseurs hebben bijgedragen aan die toepassing.

### **Verstandhouding sleutelpersonen**

Volgens Regio1a en Gemeente1 was de relatie tussen de betrokken overheden voordat de NV Utrecht werd opgericht niet erg hecht. Maar vanaf de oprichting van de NV Utrecht heeft een aantal factoren bijgedragen aan het verbeteren van de verstandhouding tussen de overheden en hun 'afgevaardigden' in het planvormingsproces. De adviseurs van Twynstra Gudde hebben hierin volgens meerdere respondenten een rol gespeeld.

Zo werd het overleg binnen de NV Utrecht in eerste instantie heel informeel opgezet: dat de naam van het bestuurlijk overleg 'BOT' is, dat staat voor 'Benen Op Tafel', zegt in dat opzicht voldoende. Niet zozeer deze informaliteit, maar vooral een goede ambiance en sfeer hebben volgens Provincie1, Regio1a en Gemeente3 een positieve invloed gehad op de relaties tussen de partners. Zo vonden de vergaderingen in eerste instantie plaats in een restaurant. Later werd het overleg wat formeler en werd een sfeervol pand in de binnenstad van Utrecht (het Paushuize) de vaste locatie, waar al dan niet onder het genot van een etentje werd vergaderd. Volgens Adviseur1 hebben ook de externe adviseurs geprobeerd – soms met kleine dingen - ervoor te zorgen dat het proces '*leuk*' bleef, bijvoorbeeld door creatief te zijn wat betreft de vorm van overleg of door te trakteren als er iets te vieren was.

Ook belangrijk is dat de huidige gedeputeerde Ruimtelijke Ontwikkeling en Landelijk Gebied van de provincie Utrecht en de wethouder Ruimtelijke Ordening van de gemeente Utrecht goed contact hebben, aldus Gemeente1. Hieraan heeft op een gegeven moment een eerlijkere verdeling van portefeuilles binnen het Randstad Urgent-programma bijgedragen: de gedeputeerde creëerde 'goodwill' door één van de in eerste instantie aan hem toebedeelde portefeuilles, over te dragen aan de wethouder.

De goede verstandhouding tussen de sleutelpersonen heeft volgens meerdere respondenten bijgedragen aan het toepassen van de samenwerkende stijl; dat is in lijn met de verwachting uit het analytisch kader. Volgens Regio2 creëerde...

*‘...het vaak bij elkaar komen van bestuurders... een soort broederschap.’*

En dat versterkte, in de woorden van Gemeente3,...

*'...de wil om er gezamenlijk uit te komen.'*

Volgens Adviseur1 hebben ook de ingeschakelde adviseurs van Twynstra Gudde positief bijgedragen aan de relatie tussen de deelnemers aan het bestuurlijk en ambtelijk overleg, middels het onderhouden van de persoonlijke contacten met en tussen deze mensen. Zo organiseerden de adviseurs, wanneer zij dat nodig achtten voor de relatie tussen bepaalde mensen of partijen, buiten de reguliere vergaderingen om, informele 'tussenoverlegjes' met hen. Bij het bepalen van de noodzaak van zulke gesprekken is het van belang goed persoonlijk contact te hebben, om zo de mensen en hun motieven te kunnen begrijpen, aldus Adviseur1. Ook werd na afloop van vergaderingen gepeild of de participanten tevreden waren over het verloop van het overleg, wat door Adviseur1 'nazorg' wordt genoemd. Deze aanvullende contactmomenten droegen volgens Adviseur1 bij aan een betere verstandhouding tussen de sleutelpersonen, die weer mede zorgde voor het (blijvend) hanteren van de samenwerkende stijl. Hierbij moet uiteraard in het oog worden gehouden dat de respondent over de rol van zichzelf en die van collega's vertelt en daarom waarschijnlijk een enigszins gekleurd beeld geeft.

Hoewel de inspanningen van Twynstra Gudde in verband kunnen worden gebracht met het samenwerken handelen binnen de NV Utrecht, is het, voor zover Regio2 en Gemeente3 weten, niet nodig geweest dat de adviseurs bepaalde partijen weer tot samenwerking moesten zetten. Maar, hierbij benadrukken deze respondenten dat zij niet altijd zicht hadden op wat tussen de partijen uit de regio Utrecht (de provincie, het BRU en de gemeente Utrecht) voorviel. Echter, geen van de respondenten geeft aan dat een dergelijke interventie door het adviesbureau op enig moment nodig is geweest. Een logische verklaring daarvoor is dat het collectief besef van de noodzaak van een gemeenschappelijke toekomstvisie (voor het overgrote deel) voorkwam dat anders dan samenwerkend werd gehandeld.

### ***Verdere bijdrage van externe adviseurs***

Hoewel Gemeente2 van mening is dat de adviseurs van Twynstra Gudde zich soms meer op de inhoud (in plaats van vooral op het proces) hadden mogen richten, moet de inzet van dit adviesbureau toch als *bemiddeling* (een vorm van tussenpartijdige conflicthantering, zoals in hoofdstuk 3 besproken) worden aangemerkt en niet (uitsluitend) als *procesbegeleiding*. Want afgaande op de verhalen van Adviseur1 zelf en Regio1a hielden de adviseurs zich in de totstandkoming van de Ontwikkelingsvisie niet alleen bezig met het proces, maar ook met de inhoud. Zo werd volgens Regio1a door Twynstra Gudde '*daadwerkelijk schrijfwerk verricht*', uiteraard op basis van input van de NV Utrecht-partijen; Adviseur1 geeft aan dat de adviseurs '*ook inhoudelijk werk [moesten] verzetten*'.

Volgens bijna alle NV Utrecht-respondenten heeft de inzet van het externe adviesbureau bijgedragen aan het hanteren van de conflictstijl samenwerking. Alle geïnterviewden (misschien Gemeente1 uitgezonderd) zijn van mening dat het zonder tussenkomst van dit bureau niet gelukt zou zijn tot een gezamenlijke visie te komen. De meeste vinden dat de waarde van de adviseurs voornamelijk hun onafhankelijkheid is: doordat ze gelijkwaardig aan de andere partijen en 'onpartijdig' zijn, krijgen ze het vertrouwen van de partners.

Bovendien, zo stelt Adviseur1, geniet Adviseur2 (die van de adviseurs van Twynstra Gudde de belangrijkste rol had in het bestuurlijk en ambtelijk overleg) ook als persoon respect en waardering van de NV Utrecht-partijen. Adviseur2 kent de bestuurders ook van buiten dit specifieke planvormingsproces: '*Adviseur2 komt ze regelmatig tegen*', aldus Adviseur1. Mede daardoor heeft deze persoon volgens Adviseur1 een sterk '*gevoel voor de omgeving*': Adviseur2 voelde bijvoorbeeld aan welke 'tussenoverlegjes' nodig waren. Dit alles stelde deze persoon in het bijzonder in staat goed persoonlijk contact te onderhouden tijdens het proces. De individuele kwaliteiten van Adviseur2 op dit gebied worden onderschreven door Provincie1 en Gemeente1.

Wegens een gebrek aan onafhankelijkheid had geen van de NV Utrecht-partijen zelf de functie van Twynstra Gudde met succes kunnen vervullen, aldus Provincie1, Gemeente2, Regio2 en Gemeente3. Alleen Gemeente1 heeft ook twijfels bij de onafhankelijkheid van het ingehuurd bureau. Het feit dat de provincie het grootste gedeelte van de rekening van dit bureau betaalde (en dat de provincie de directe opdrachtgever van dit bureau was) maakt in de ogen van deze

persoon dat de adviseurs geen echt onafhankelijke positie hadden. Dat kwam volgens Gemeente1 ook in het verloop van het proces tot uiting: Adviseur2...

*'...deed alsof... [deze persoon] naar iedereen luisterde en iedereen gelijk behandelde. En... [Adviseur2] wist heel goed te bedekken, als er een conflict was, dat [deze persoon]... toch vaak koos voor de zijde van de provincie.'*

In dit perspectief kan de inzet van een externe adviseur de toepassing van de conflictstijl competitie hebben gefaciliteerd: door het aansturen van een bemiddelaar die in de ogen van de andere partijen onafhankelijk is, kan een bepaalde partij hebben geprobeerd de eigen visie door te drukken in de uiteindelijk gekozen oplossing. Echter, hiermee is absoluut niet gezegd dat dat in dit proces werkelijk is gebeurd: benadrukt moet worden dat het hier gaat om de perceptie van één respondent.

Adviseur1 stelt dan ook dat van bovenstaande kritiek niets waar is. Volgens deze persoon komt die mening mede voort uit het feit dat de provincie gedurende het proces veel werk op zich heeft genomen. Dat gebeurde niet omdat de provincie die taken naar zich toetrok, maar omdat de meeste andere partijen hiervoor niet over de benodigde menskracht beschikken. Ook wordt, aldus Adviseur1, de rol van de provincie als gebiedsregisseur niet altijd door alle partijen aanvaard. Deze respondent denkt dat door die factoren het beeld is ontstaan dat de provincie, ook via inzet van een procesmanager, met opzet een onevenredig groot stempel op het proces heeft gezet. Volgens Adviseur1 zou de kritiek op de provincie nog sterker zijn geweest als een persoon uit de provinciale organisatie zelf het proces zou hebben geleid, dus is het maar goed dat het laatste niet is gebeurd. Bij deze opvatting moet weer worden bedacht dat de respondent zich uitlaat over het eigen optreden en daarvan een gekleurd beeld kan geven.

Voordat het adviesbureau in de hand werd genomen heeft inderdaad iemand uit provinciale gelederen een bemiddelende taak op zich genomen, maar die kreeg volgens Gemeente3 snel het etiket opgeplakt niet echt onafhankelijk te zijn. Daarnaast is de voorzitter van het bestuurlijk overleg altijd een provinciale bestuurder geweest; die heeft volgens Gemeente1 nooit echt een belangrijke rol gespeeld in het bij elkaar brengen van partijen. Bij beide punten zal meespelen dat de provincie in de totstandkoming van de Ontwikkelingsvisie geen 'derde partij' is: ze is zelf participant in de NV Utrecht. Ook wat betreft de coördinerende rol van de provincie Utrecht in beleidsvorming in het algemeen (niet specifiek in de totstandkoming van de Ontwikkelingsvisie) sluit Gemeente1 zich aan bij hoofdstuk 3, door te stellen dat in het stadsgewest of de regio Utrecht de provincie geen sterke bindende factor is. Dat komt volgens deze geïnterviewde onder meer doordat de relatie tussen de provincie en de gemeente Utrecht, zoals eerder vermeld, vaak niet zo goed is.

#### **5.4 Overige conflictstijlen**

Een voornaam doel van de Ontwikkelingsvisie is, zoals vermeld, het verkrijgen van middelen (draagvlak en geld) van het Rijk voor infrastructuur en woningbouw. Zoals hiervoor besproken zorgde dat er volgens de meeste respondenten voor dat volgens de stijl samenwerking is gehandeld.

#### **De Ontwikkelingsvisie als 'kopie' van rijksstandpunten?**

Eén van de geïnterviewden ziet dat anders. Al eerder is genoemd dat de respondent van de gemeente Utrecht (Gemeente1) de Ontwikkelingsvisie vooral als een *'lobbydocument'* beschouwt. Maar, bijkomstig hield de lobbystrategie volgens deze persoon in dat het inhoudelijk accent van de Ontwikkelingsvisie sterk werd afgestemd op de visie van het Rijk. In reactie op de beleidslijn van *'milieuminister'* Cramer (die aantrad in februari 2007) en een kabinet dat voor behoud van het Groene Hart was, zette de NV Utrecht daarom sterker in op het opvangen van de woningbehoefte in bestaand bebouwd gebied (door de meeste respondenten kortweg *'binnenstedelijk bouwen'* genoemd). Dit terwijl volgens Gemeente1 de nadruk vóór die tijd meer op uitleglocaties lag.

Niet zozeer maatschappelijke dynamiek en hierop aangepaste ruimtelijke visies (zoals andere respondenten aangeven), maar vooral veranderingen in de bestuurlijke context zijn in de optiek van Gemeente1 van grote invloed geweest op het resultaat van het planvormingsproces (dat is: de Ontwikkelingsvisie). Bestuurlijke wisselingen hebben ook effect op welke partijen een

rol spelen in het planvormingsproces: Gemeente1 stelt dat het Rijk na aantreden van minister Cramer actiever ging participeren in de voorbereiding van de Ontwikkelingsvisie. De mate van participatie van het Rijk bepaalt welke betekenis bovenstaande opvatting van Gemeente1 heeft voor de wijze waarop de omgang met conflicterende visies moet worden geïnterpreteerd (de indeling in een bepaalde conflictstijl). Want werd het Rijk, na opname van de Ontwikkelingsvisie in Randstad Urgent, een volwaardig partner in het planvormingsproces of niet? Het antwoord op die vraag was niet altijd duidelijk, zo melden Regio1a en Adviseur1. Wanneer het Rijk een volwaardig participant zou zijn is sprake van aanpassing (door de NV Utrecht-partijen). Niet (zoals in het analytisch kader) de angst voor sancties van het Rijk ligt dan aan deze conflictstijl ten grondslag, maar, omgekeerd, de wens 'beloond' te worden. Als het Rijk daarentegen meer als externe partij wordt gezien moet het planvormingsproces mogelijk fundamenteel anders geconceptualiseerd worden. De standpunten van de NV Utrecht-partijen, de eventuele conflicten tussen die standpunten en wijze waarop hiermee wordt omgesprongen zijn dan minder relevante grootheden: de uitkomst van het planvormingsproces wordt dan immers vooral bepaald door het standpunt van een (min of meer) externe partij en het gezamenlijk belang van de NV Utrecht-partijen bij het onderschrijven van dit standpunt.

De laatste lezing heeft overeenkomsten met de opvatting van Gemeente1 zelf: die is van mening dat conflicten, vanaf het moment dat lobbyen het belangrijkste doel van de Ontwikkelingsvisie werd, vooral werden *vermeden* (daarnaast werd volgens deze respondent, met hulp van de adviseurs van Twynstra Gudde, aan *competitie* gedaan, zoals hiervoor is genoemd). Nadat de Ontwikkelingsvisie onderdeel werd van het Randstad Urgent-programma werd het vooral een '*vermijdingsproces*', terwijl de conflicten daarvoor '*helderder op tafel kwamen*' en de NV Utrecht minder een '*gladstrijkclub*' was, aldus Gemeente1. De oorzaak van die verschuiving in omgang met conflicterende visies is volgens Gemeente1 dat de NV Utrecht-partners vóór opname in Randstad Urgent...

'... meer bezig waren met het regisseren van de ruimtelijke ordening...'

... van het gebied, aldus Gemeente1. Na het verwerven van de Randstad Urgent-status werd lobbyen het hoofddoel, waarmee naar de mening van Gemeente1 belangrijke ruimtelijke vraagstukken en de conflicterende visies daarop (teveel) uit de weg werden gegaan.

Echter, alleen Gemeente1 gaat zover om de inhoud van de Ontwikkelingsvisie hoofdzakelijk te verklaren vanuit de lobbystrategie van de NV Utrecht. Hoewel ook alle andere NV Utrecht-respondenten de wens tot het aantrekken van rijksmiddelen als belangrijkste stimulans voor oprichting van de NV Utrecht en het maken van de Ontwikkelingsvisie beschouwen, stellen zij dat alle partijen (ook) zelf achter bouwen in bestaand bebouwd gebied stonden en staan. Overigens is ook Gemeente1 geen tegenstander (meer) van 'binnenstedelijk bouwen': deze vindt ook dat realisatie van de Visie zou zorgen voor een '*enorme kwaliteitsimpuls*'. Deze mening is niet onverenigbaar met de stelling van deze respondent dat lobby het fundament van de Visie heeft bepaald. Weliswaar waren het volgens Gemeente1 niet de ruimtelijke visies van de partijen zelf die de doorslag gaven tot de keuze van het motto 'binnenstedelijk bouwen', maar was het de collectieve wens tot onderschrijven van de mening van het Rijk. Maar een visie die Gemeente1 relatief gezien laag 'waardeert' (vergeleken met de eigen ruimtelijke visie) kan door deze persoon nog altijd absoluut gezien een hoge waardering krijgen; bovendien kan Gemeente1 in de loop der tijd meer voorstander van het 'geadopteerde' standpunt zijn geworden.

### **Vermijden**

Volgens Gemeente1 was een overheersende conflictstijl in de tweede helft van het planvormingsproces dus die van vermijden. Volgens de andere respondenten daarentegen is het niet gebeurd dat vraagstukken, om de reden dat daarop conflicterende visies bestaan, zijn vermeden. Zo is *negative coordination* (alleen afstemmen van beleid tussen overheden wanneer de samenhang tussen beleidsprogramma's dat onvermijdelijk maakt) logischerwijs niet teruggevonden in de totstandkoming van de Ontwikkelingsvisie: het doel van het proces was juist om tot gezamenlijk, regionaal samenhangend beleid te komen.

Volgens geïnterviewden is wel soms de (definitieve) besluitvorming over vraagstukken uitgesteld omdat het om andere redenen niet mogelijk of wenselijk was daarover een beslissing

te nemen. Ten eerste zijn ruimtelijke ontwikkelingen op verschillende plekken soms sterk onderling afhankelijk: omdat de (omvang van de) uiteindelijke 'overloop' naar Almere mede de eisen bepaalt aan de infrastructuur tussen Utrecht en Almere werd de besluitvorming hierover uitgesteld, aldus Gemeente3 en Rijk1. In de tweede plaats kan het gaan om uitwerkingsvraagstukken, die volgens de NV Utrecht niet (maar volgens bijvoorbeeld 'duurzaamheidsmensen', zoals Provincie1 ze noemt, bij VROM wèl) in een strategisch plandocument als de Ontwikkelingsvisie thuishoren. Een voorbeeld, gegeven door Provincie1, zijn duurzaamheidsrichtlijnen voor individuele woningen. Ook de precieze locaties voor binnenstedelijke ontwikkeling vallen binnen de categorie uitwerking: omdat de planhorizon van de Ontwikkelingsvisie zo ver weg ligt in de tijd (2030) is het (met het oog op gewenste flexibiliteit) niet verstandig reeds definitieve locatiekeuzes te maken, aldus Regio1a. Ten derde zijn thema's die mogelijk wel onder strategische planning vallen, maar waarvan om andere redenen het de partijen niet duidelijk was hoe die in de Ontwikkelingsvisie terug moesten komen, in het plandocument niet uitgebreid behandeld. Volgens Gemeente2 is bijvoorbeeld niet diep ingegaan op woonmilieus (de behoefte aan verschillende milieus en de verwerking daarvan in een woningbouwprogramma), onder meer omdat het lastig werd gevonden de definitie van verschillende woonmilieus te bepalen. Ten slotte is in het proces meer aandacht besteed aan de thema's waarop, volgens de NV Utrecht, de ruimtelijke problematiek het grootst was, dan aan thema's waarop minder problemen waren. Zo geeft Regio2 aan dat het overleg over economie in de voorbereiding van de Ontwikkelingsvisie achterliep op dat over woningbouw en bereikbaarheid. De (eenvoudige) reden hiervoor is dat de laatste twee thema's volgens de NV Utrecht de meeste aandacht behoeven; het aanpakken van de problematiek op deze terreinen is het voornaamste doel van de Ontwikkelingsvisie. Zoals eerder vermeld stellen respondenten dat het economisch gezien over het algemeen goed gaat in de Noordvleugel Utrecht. Of hier inderdaad in het geheel geen sprake is van vermijden is, zoals in 3.5 gezegd, lastig vast te stellen.

Adviseur1 wijst erop dat de ingeschakelde adviseurs mede ervoor gezorgd hebben dat er niet aan het vermijden van conflicterende visies is gedaan: hoewel uiteindelijk in het ambtelijk overleg werd bepaald wat op de agenda van het bestuurlijk overleg kwam, stelden deze adviseurs de verslagen van vergaderingen samen. En daarin werd *'zorgvuldig maar wel helder'* geformuleerd, aldus Adviseur1: er zijn hierbij geen vraagstukken uit de weg gegaan. In het kader van een projectmatige aanpak hebben de adviseurs er daarnaast voor gezorgd dat de nadruk in het bestuurlijk overleg altijd op de belangrijkste vraagstukken lag. Hiertoe werden binnen het ambtelijk overleg reeds zoveel mogelijk agendapunten afgehandeld, aldus Adviseur1. Ook de projectmatige werkwijze heeft op deze manier mogelijk gemaakt dat niet of nauwelijks aan 'vermijden' is gedaan.

Hoewel Adviseur1 met klem benadrukt dat die in dit planvormingsproces geen rol heeft gespeeld, onderschrijft zij wel (op basis van algemene ervaring) één van de in hoofdstuk 3 geformuleerde verklaringen voor vermijden: namelijk dat soms bijvoorbeeld de politiek-bestuurlijke context aanleiding kan zijn om niet over vraagstukken te beslissen of ze op de overlegagenda te zetten. Adviseur1 stelt dat *'de tijd ... wel rijp [moet] zijn voor een beslissing'*. Maar nogmaals, in dit proces is volgens deze respondent van een dergelijke overweging geen sprake geweest.

## **Competitie**

Uit de verhalen van bijna alle respondenten blijkt dat er niet of nauwelijks competitief gehandeld is door de NV Utrecht-partijen. In de woorden van Provincie1 is er...

*'... relatief heel weinig ruzie gemaakt.'*

Ook is volgens deze respondent geen sprake geweest van het gebruik van macht (een onderdeel van de competitieve conflictstijl): er was geen *'bovenmeester'* die op een gegeven moment bepaalt wat er gebeurt. Provincie1 meldt wel dat er wel eens door een bepaalde partij iets is gezegd in de trant van: 'ik stop ermee'. Dit gebeurde dan vanuit emotie en niet uit strategische overwegingen, aldus Provincie1. Desalniettemin is dit als competitie te beschouwen (namelijk als pressie): in deze studie valt zowel het handelen vanuit emotie als handelen op basis van strategie onder een conflictstijl. De bedoeling van de partij of persoon die dit zei zal immers hoe dan ook



geweest zijn de andere partij te kennen te geven dat de eerste niet verder kan of wil als de andere partij de eerste niet tegemoet komt; dit is een vorm van pressie.

Het eerdergenoemde 'verdeel-en-heers-spel', zoals dat volgens Gemeente1 door de provincie Utrecht werd gebezigd, kan ook onder de competitieve stijl worden geschaard. Volgens Gemeente1 heeft daarnaast het externe adviesbureau een rol gespeeld in competitief handelen door de provincie, zoals hiervoor besproken.

Maar volgens de andere respondenten is competitie niet of nauwelijks voorgekomen in het planvormingsproces. Zo is Gemeente2 van mening dat het handelen van de NV Utrecht-partijen erg in de 'samenwerkende sfeer' zat, in plaats van in de competitieve. Ook volgens Adviseur1 is het niet zozeer voorgekomen dat partijen voor hun standpunten 'vochten'. Wel gebeurde het soms dat partijen te weinig rekening hielden met elkaars *belangen*, aldus Adviseur1. Deze mening hangt samen met de in 5.2 aangehaalde opvatting van Adviseur1 dat het verschil in belangen tussen partijen een grotere rol speelde in het proces dan conflicterende standpunten.

In de optiek van Regio1a is van de competitieve conflictstijl geen sprake geweest, met als reden dat die in overleg tussen overheden eigenlijk weinig zinvol is. Deze persoon wijst erop dat er een groot verschil is tussen onderhandeling binnen het bedrijfsleven en binnen de overheid. In het eerste geval hebben de eigen (financiële) belangen van partijen vaak prioriteit boven hun onderlinge verstandhouding. Overheden daarentegen zullen keer op keer met elkaar moeten samenwerken (niet per definitie in de betekenis van de conflictstijl 'samenwerking'). Het is dus belangrijk om de verhoudingen tussen overheidsorganisaties niet te beschadigen. De relaties tussen overheden zijn bijvoorbeeld belangrijk bij de naleving van gezamenlijk beleid, zoals de Ontwikkelingsvisie. Want deze naleving gebeurt volgens Regio1a vaak op basis van 'bestuurlijk fatsoen' in plaats van sancties. En wanneer verhoudingen zijn verstoord is het maar af te wachten of partijen dat fatsoen nog kunnen opbrengen. Wanneer bijvoorbeeld het BRU haar standpunt 'doorgedrukt' zou hebben in de Ontwikkelingsvisie, zou de kans groot zijn dat de provincie hier later alsnog tegenin gaat door gebruik te maken van een reactieve aanwijzing.

De nadruk op het belang van relaties door Regio1a sluit aan op de in hoofdstuk 3 opgenomen verwachting dat de sterke afhankelijkheid tussen overheden voor het aanpakken van ruimtelijke problemen en de doorwerking van ruimtelijk beleid, hen zou behoeden voor toepassing van competitie. Gecombineerd met het feit dat ook Regio1a wijst op dominantie van de stijl samenwerking in het proces, heeft deze opvatting tevens raakvlakken met de verwachting uit het analytisch kader dat de sterke onderlinge onafhankelijkheid op overheidsniveau (zeker in de voorbereiding van een in beginsel niet bindend beleidsdocument als de Ontwikkelingsvisie) aanzet tot samenwerkend handelen. Die verwachte relatie werd in hoofdstuk 3 gebaseerd op de aanname dat beleid met de hoogst mogelijke gezamenlijke winst (het resultaat van samenwerking) de meeste doorwerking zou bewerkstelligen. Regio1a heeft het niet expliciet over die rol van de mate waarin er draagvlak is voor het beleid dat uit een planvormingsproces voortkomt. Echter, het is waarschijnlijk dat de relatie tussen overheden en het draagvlak voor beleid samenhangen: de verstandhouding is naar verwachting het best wanneer de betreffende partijen in het proces een hoge gezamenlijke winst hebben bereikt. Ten slotte blijkt, afgaande op de uitspraken van Regio1a, dat kennis – al dan niet in de vorm van de flexibele rigiditeit-hypothese - van de waarschijnlijke uitkomsten van verschillende conflictstijlen inderdaad een rol heeft gespeeld bij de keuze van conflictstijl in de totstandkoming van de Ontwikkelingsvisie.

Regio2 en Gemeente3 wijzen er bovendien op dat de NV Utrecht een *vrijwillig* samenwerkingsverband is: wanneer partijen zich teveel weggedrukt zouden voelen door andere, konden zij gewoon uit het verband stappen. En, zoals eerder bleek, wil iedere partij juist het samenwerkingsverband in stand houden. Ook deze verklaring was reeds opgenomen in het analytisch kader.

### **Compromis zoeken**

Hoewel de meeste respondenten aangeven dat in het proces geen concessies zijn gedaan, zijn volgens Rijk1 soms toch compromissen gesloten. Dat is bijvoorbeeld gebeurd met het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) over de ontsluiting van de wijk Rijnenburg bij Utrecht. Echter, wat de respondent hier betitelt als het sluiten van een compromis valt eerder onder de conflictstijl samenwerken. Want volgens Rijk1 was in dit geval...

*'... de winst [voor beide partijen] groter ... dan ... [hun] verlies door het sluiten van een compromis.'*

Ook in vergaderingen waar alle rijkspartners aanwezig waren heeft Rijk1 proberen te benadrukken dat...

*'... het hogere doel wat je met elkaar wilt bereiken ... voor iedereen goed is en dat iedereen daar wat voor moet inleveren.'*

Hier is dus geen sprake van een compromis, zoals dat in hoofdstuk 3 is opgenomen, maar van een *integratieve overeenkomst* waarvoor partijen concessies moeten doen. Want volgens Rijk1 is de gezamenlijke winst groter dan het verlies dat de partijen lijden door de concessies die ze moeten doen. Met deze nadruk op een hoge gezamenlijke winst onderscheidt een integratieve overeenkomst zich van een compromis, dat zich slechts richt op het vinden van een middenweg tussen de standpunten van partijen.

Ook het overleg tussen de rijksministeries enerzijds en de NV Utrecht anderzijds heeft volgens Rijk1 geresulteerd in enige '*compromisteksten*'. Het voorbeeld dat deze respondent hiervan weet te herinneren, namelijk dat, zoals eerder genoemd, het ministerie van V&W bepaalde passages in de Ontwikkelingsvisie niet heeft onderschreven, kan echter geen compromis worden genoemd. Zoals reeds vermeld is er hier geen sprake van conflicterende visies (inhoudelijk was het ministerie van V&W het eens met de NV Utrecht) en dus is per definitie geen sprake van een compromis (op inhoud). En zelfs al waren de visies wel conflicterend, dan nog is het een punt van discussie of de betreffende onderdelen van de plantekst als compromissen kunnen worden aangemerkt: er wordt namelijk alleen aangegeven dat niet alle partijen een bepaald standpunt onderschrijven en er wordt geen gezamenlijke oplossing gevormd via het doen van concessies op standpunten (zoals bij een compromis).

Volgens Adviseur1 heeft vooral het Rijk geprobeerd compromissen te sluiten. Dat hing er mee samen dat de rijksministeries pas laat in het proces een rol gingen spelen (vanaf het moment dat de Ontwikkelingsvisie een Randstad Urgent-project werd) en dat zij hun belangen door de Ontwikkelingsvisie, zoals die er toen lag, nog niet goed genoeg behartigd zagen. Waar in het analytisch kader de verwachting werd uitgesproken dat een zekere tijdsdruk tot een compromisgerichte stijl kan aanzetten, werd de compromisgeoriënteerde benadering van de rijksministeries waarschijnlijk vooral ingegeven door het feit dat de Ontwikkelingsvisie zich al in een gevorderd stadium bevond. Met andere woorden: de fase van plangeneratie was al grotendeels doorlopen. Een interactieve processtrategie, waarbij gezamenlijk aan een oplossing wordt 'gebouwd', is dan bijvoorbeeld geen reële optie meer. De beleidsvorming is dan al zover gevorderd dat hierin hooguit via concessies nog bepaalde veranderingen aangebracht kunnen worden. Voor het bestaan van tijdsdruk geeft Adviseur1 noch Rijk1 duidelijke aanwijzingen. Uit het verhaal van Adviseur1 kan vooral worden opgemaakt dat de NV Utrecht niet meer substantieel wilde inleveren op de door alle deelnemers gesteunde inhoud van de voorlopige Ontwikkelingsvisie.

De laatste respondent wijst erop dat de Visie niet meer echt is aangepast op de inbreng van het Rijk. Echte compromissen (of andere vormen van overeenkomst) zijn dus niet meer gesloten. In plaats daarvan werd in de tekst aangegeven waar meningen verschilden. Deze wijze van omgang met conflicterende visies kan aangemerkt worden als *agree to disagree*. Ook zou er sprake kunnen zijn van vermijden: hoewel de conflicterende visies wel in beeld worden gebracht, wordt er verder niets gedaan om tot een gezamenlijke oplossing te komen.

Gemeente1 geeft twee voorbeelden van oplossingen bij conflicterende visies die volgens deze respondent een compromis genoemd kunnen worden. Zo is de gemeente Amersfoort voorstander geweest van een directe snelwegverbinding tussen Amersfoort en Almere (via het zuidoosten van Flevoland), terwijl bijvoorbeeld de gemeente Utrecht sterk inzette op de as Utrecht-Hilversum-Almere (met het oog op de 'overloop' naar Almere). Op aandringen van de partijen uit de regio Utrecht heeft Amersfoort uiteindelijk het traject Amersfoort-Hilversum-Almere als compromis geaccepteerd.

Daarnaast noemt Gemeente1 het eerder aangehaalde voorbeeld dat (onder meer) de gemeente Utrecht overloopt van een bepaalde omvang naar Almere toestond en de provincie instemde met enige woningbouw in de Oude Rijn-zone. Op basis van de woorden van

Gemeente1 kan dit voorbeeld (zoals eerder gezegd) als *logrolling* worden beschouwd, want Gemeente1 meent dat beide partijen een concessie deden op de voor hen minst of minder belangrijke punten. Maar toen de onderzoeker vroeg of het als compromis gezien kan worden stemde Gemeente1 ook daarmee in.

Hier blijkt dat het lastig is een onderscheid te maken tussen *logrolling* (een element van de stijl samenwerking) en compromis zoeken. Immers, beide gaan gepaard met concessies. Het verschil tussen beide zit hem in de mate van gezamenlijke winst. Echter, die mate is lastig te bepalen, omdat die niet in geld of een andere 'harde' eenheid is uit te drukken. Daarom is hier (en in sommige andere gevallen binnen dit onderzoek) het onderscheid tussen een compromis en een integratieve overeenkomst niet scherp te maken. En ook al was de gezamenlijke winst meetbaar, dan nog is uit de gebruikte literatuur geen absolute grens tussen compromis en integratieve oplossing af te leiden.

Gemeente2 komt (na 'nee' te hebben gezegd op de vraag of ooit compromissen zijn gesloten) met het voorbeeld dat eens op basis van gebiedsuitwerkingen (voor de verschillende deelgebieden van de Noordvleugel Utrecht werd bekeken waar de woningvraag opgevangen kon worden) de Visie als geheel veranderde: uit de gebiedsuitwerking voor de gemeente Utrecht bleek dat het aandeel van de woningbehoefte waarin binnen bestaand bebouwd gebied kon worden voorzien, groter was, dus kwam het accent van de voorlopige Visie sterker op 'binnenstedelijk bouwen' te liggen. Hier is echter (in het geheel) geen sprake van een compromis: bij een compromis wordt vanuit verschillende *standpunten* (en niet vanuit uitwerkingen van een eerder gezamenlijk geformuleerde oplossing) gekomen tot een gezamenlijk onderhandelingsresultaat.

### **Aanpassen**

De conflictstijl aanpassen is (als enige) in het geheel niet teruggevonden in de totstandkoming van de Ontwikkelingsvisie. Ook het voorbeeld (gegeven door Provincie1) waarin de betrokken wethouders het aandeel binnen bestaand bebouwd gebied te realiseren woningen verhogen, kan niet in deze stijl onder worden gebracht. Weliswaar betreft het hier op het eerste gezicht een geval van aanpassing: de provincie was geen groot voorstander van (bepaalde) uitbreidingslocaties en de wethouders spreken vervolgens een sterkere voorkeur uit voor 'binnenstedelijk bouwen'. Echter, het laatste was, strikt gezien, niet het standpunt van de provincie: volgens Provincie1 durfde de provincie '*niet al te hoog in te zetten*' wat betreft het aandeel binnenstedelijk te bouwen woningen. Van aanpassing is slechts sprake wanneer de ene partij zich in een (al dan niet voorlopig) onderhandelingsresultaat inderdaad aansluit bij het standpunt (dat volgens de theorie een *uitgesproken* stellingname is) van de andere partij, terwijl de eerste dit standpunt eigenlijk niet deelt. Waarschijnlijk gaat ook het laatstgenoemde niet op voor bovenstaand voorbeeld: de wethouders kwamen namelijk '*zelf met de suggestie ... om het hoger te doen*', aldus Provincie1.

Regio1a heeft het daarnaast over wijzigingen die het BRU (in de aanloop naar de Ontwikkelingsvisie) in haar regionaal structuurplan heeft moeten doorvoeren, naar aanleiding van de onthouding van provinciale goedkeuring op onderdelen van dat plan. Echter, die veranderingen zijn volgens Regio1a op een dermate hoog detailniveau dat er hier geen sprake is van substantiële aanpassing van beleid. Bovendien heeft dit plaatsgevonden buiten het kader van het hier onderzochte planvormingsproces.

Dat aanpassing niet voorkomt zal deels liggen aan het feit dat partijen tot op zekere hoogte vasthielden aan hun bestaande beleid. Volgens Regio1a gold voor alle partners min of meer dat zij hun eigen beleidsproduct wilden...

'... verdedigen en ... bij wijze van spreken letterlijk ... terugzien...'

... in de Ontwikkelingsvisie.

### **5.5 Afsluiting: de waarde van de onderhandelingsliteratuur als analysekader**

Al eerder is de relevantie van het begrip 'conflicterende ruimtelijke visies' binnen het onderzochte planvormingsproces ter discussie gesteld. Volgens meerdere respondenten spelen conflicterende visies niet zo'n grote rol in de planvorming zoals zij die meemaken. En dat geldt, zoals mede uit voorgaande analyse blijkt, voor meer begrippen en concepten uit de theorie van dit onderzoek: zo

zijn volgens de meeste respondenten niet of nauwelijks concessies gedaan. Gemeente1 is van mening dat van onderhandeling überhaupt in de totstandkoming van de Ontwikkelingsvisie eigenlijk (nog) geen sprake is geweest. Volgens deze respondent vindt onderhandeling vooral later in het planningproces plaats, wanneer gemeenten en projectontwikkelaars afspraken maken over bouwprojecten. In een strategisch proces zoals de case gaat het volgens Gemeente1...

*'... eigenlijk alleen maar over draagvlak, potentiële subsidies.'*

De conclusie van hoofdstuk 2 dat onderhandeling een centraal begrip is in de interactie tussen overheden in de Nederlandse ruimtelijke planning, gaat daarmee misschien vooral op voor operationele planning - of zelfs pas de uitvoering van die plannen, want dat is de fase waarin projectontwikkelaars een rol krijgen. Dat geldt mogelijk ook voor de verwachting uit hoofdstuk 3 dat *logrolling* veelvoorkomend is in de ruimtelijke planning (op grond van het integrale karakter van de laatste). Onder andere de verre planhorizon van de Ontwikkelingsvisie (2030) en daarmee de lange doorlooptijd van het planningproces zorgen er waarschijnlijk voor dat in de case (en mogelijk in strategische planvorming in het algemeen) weinig echt wordt onderhandeld. Voorstelbaar is dat in processen die binnen een kortere periode afgerond moeten worden, meer concessies worden gedaan. Dit zou overeenkomen met de in hoofdstuk 3 geschetste relatie tussen tijdsdruk en concessiebereidheid.

Mogelijk zorgde een 'ontbreken van onderhandelen' ervoor dat het moeilijk is om handelen (en de Ontwikkelingsvisie als resultaat van dit handelen) toe te wijzen aan een bepaalde conflictstijl of een onderdeel daarvan. Weliswaar herkennen de meeste respondenten zichzelf in het zoeken naar een hoge gezamenlijke winst (een concept uit de onderhandelingsliteratuur en basiskenmerk van de conflictstijl samenwerking). Maar de win-win-oplossingen die in het proces zijn gevonden, zijn vervolgens (op grond van de antwoorden van geïnterviewden) niet of nauwelijks in te delen in één (of meer) van de hoofdvormen van integratieve overeenkomst die uit de literatuur over onderhandeling afkomstig zijn. Deels is het feit dat niet alle onderhandelingsconcepten goed op de interviewresultaten 'passen' natuurlijk gewoon een uitkomst van interpretatie van die resultaten aan de hand van het begrippenkader van onderhandeling: omdat hoofdzakelijk aan samenwerking is gedaan, is er weinig of niet aangepast, competitie gevoerd en compromis gezocht. En de laatste drie stijlen gaan juist per definitie met concessies op standpunten gepaard. Maar daarnaast blijken concepten uit de onderhandelingsliteratuur dus niet afdoende om diezelfde uitkomst (namelijk: dat voornamelijk de conflictstijl samenwerking is toegepast) te specificeren.

Vooraf respondenten hadden het soms moeilijk om het handelen te duiden met behulp van onderhandelingsbegrippen: zo kon Regio2 niet bepalen of het feit dat bepaalde partijen op een gegeven moment instemden met overloop naar Almere als een compromis gezien moet worden. Maar überhaupt (ook voor de onderzoeker) is interpretatie van de gegevens op basis van de theorie lastig, zoals eerder in dit hoofdstuk is aangegeven. Want vaak kunnen oplossingen en manieren van handelen in meerdere vormen van oplossing of verschillende stijlen worden ingedeeld, ook omdat het soms niet mogelijk is het onderscheid te bepalen (bijvoorbeeld tussen een compromis en *logrolling*).

Hierbij speelt mee dat de theorie van deze studie voornamelijk afkomstig is uit literatuur die een ander werkelijkheidsdomein tot onderwerp heeft. Want in de onderhandelingsliteratuur gaat het vaak over relatief contextloze onderhandelingsituaties, waarin eenvoudige, eendimensionale problemen centraal staan. In ruimtelijke planvormingsprocessen zoals de case spelen daarentegen de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke (economische, sociale en culturele) context een belangrijke rol en is sprake van een complexe ruimtelijke problematiek. Als gevolg van dit verschil kan in de genoemde literatuur heel 'technisch' worden aangekeken tegen de manier waarop omgegaan wordt met conflicterende standpunten. Maar de interviewresultaten doen vermoeden dat de respondenten niet op die wijze nadenken over de vorming van beleid. Op de vraag hoe met bepaalde meningsverschillen is omgegaan antwoorden respondenten meermalen (slechts) dat daarover werd 'gepraat' of 'gediscussieerd': zulke algemene termen zijn niet bij een bepaalde conflictstijl onder te brengen.

Bij de waarde van de onderhandelingsliteratuur als analysekader voor het onderzoeken van (strategische) ruimtelijke planvorming kunnen al met al enige vraagtekens worden gezet.

## 6 Conclusie en aanbevelingen

Dit afsluitende hoofdstuk begint met het formuleren van een antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek (6.1), namelijk:

*Hoe wordt, binnen een ruimtelijk planvormingsproces, door (onderdelen binnen) overheidsorganisaties gehandeld in reactie op conflicterende ruimtelijke visies en hoe kan dit handelen worden verklaard?*

De belangrijkste uitkomsten worden tevens geïnterpreteerd aan de hand van het conceptueel model (figuur 3.4). Omdat het onderzoek beperkt generaliseerbaar is, gelden de conclusies in beginsel uitsluitend voor de totstandkoming van de Ontwikkelingsvisie.

Uit het antwoord worden (desondanks) vervolgens enkele lessen voor de praktijk van ruimtelijke ordening getrokken, waarna tot slot wordt ingegaan op de implicaties voor toekomstig onderzoek (6.2).

### 6.1 Conclusie

Uit hoofdstuk 5 is gebleken dat zowel het begrip ‘conflicterende visies’ als meerdere gebruikte concepten uit de onderhandelingsliteratuur (met name begrippen met als onderdeel het doen van concessies) niet heel sterk aansluiten op het proces van totstandkoming van de Ontwikkelingsvisie zoals dat door respondenten is beleefd. Niet zozeer waren conflicterende visies volgens de respondenten input van het planvormingsproces en een aanleiding om een bepaalde conflictstijl te hanteren. Eerder werden door interactie tussen de overheden in het planvormingsproces (zoals genoemd via een soort interactieve processtrategie) gezamenlijke standpunten gevormd. Waar het conceptueel model uitgaat van een wederzijdse beïnvloeding tussen (conflicterende) ruimtelijke visies en het handelen in een ruimtelijk planvormingsproces, is in bovenstaand opzicht vooral sprake van invloed van de laatste op de eerste grootheid. Ook de causale relatie tussen enerzijds maatschappelijke context en/of het object van ruimtelijke planning en anderzijds ruimtelijke visies wordt door de meeste respondenten onderschreven.

Dat respondenten de term ‘conflicterende visies’ niet erg op het proces vinden passen doet echter niet per se iets af aan de waarde van dit onderzoek. Ten eerste is het één van de doelen van de studie om de bruikbaarheid van de onderhandelingsliteratuur voor het onderzoeken van het werkelijkheidsdomein van het (strategisch) ruimtelijk planvormingsproces te testen: dat deze literatuur hiervoor mogelijk niet erg geschikt is, is een volwaardige uitkomst op zich. Bovendien kan het feit dat veel respondenten de term ‘conflicterende visies’ niet erg van toepassing vinden op het proces, ook worden opgevat als een aanwijzing voor het gebruik van de conflictstijl samenwerking: als partijen die stijl hanteren, zien zij meningsverschillen immers niet te veel als hindernis en richten zij zich op het vinden van een gezamenlijke oplossing.

#### Het handelen in reactie op conflicterende visies

Uit de interviewresultaten komt naar voren dat (volgens alle geïnterviewden behalve Gemeente1) inderdaad voornamelijk volgens samenwerking is gehandeld. Weliswaar zijn ook van drie overige conflictstijlen (competitie, vermijden en compromis zoeken) uit de verhalen van de respondenten één of enkele voorbeelden af te leiden. Maar de manier van omgang met conflicterende visies zoals de respondenten die beschrijven is grotendeels in lijn met de interactieve processtrategie: op basis van collectief uitgevoerd onderzoek worden gezamenlijk integratieve oplossingen gevormd. In termen van de titel van deze thesis (deels afgeleid van die van Van der Zijde & Nijsten, 2003) werd in de totstandkoming van de Ontwikkelingsvisie dus voornamelijk ‘gebouwd op tegenstellingen’ en is van ‘slopend conflict’ verre van sprake.

De specifieke vormen van integratieve overeenkomst, zoals die in het analytisch kader zijn beschreven, zijn echter niet of amper teruggevonden in de case. Zo hebben sommige win-win-oplossingen weliswaar één of meer kenmerken van overbrugging, maar een ‘zuiver’ geval hiervan is niet ontdekt. Ook heeft volgens de meeste respondenten het doen van concessies op standpunten geen grote rol gespeeld in de planvorming (en zijn in de optiek van deze personen dus ook de andere vormen van integratieve overeenkomst niet voorgekomen). Dat niet is gestuit op heldere voorbeelden van de hoofdvormen van integratieve overeenkomst komt, zoals gesteld

in 5.5, naar verwachting doordat in het planvormingsproces (dat strategisch van aard is) weinig of geen sprake is geweest van onderhandeling.

Dat de case geen 'pure' vorm van overbrugging oplevert is ook om een andere reden niet heel vreemd. Het begrip is immers afkomstig uit de sociaalpsychologische literatuur over onderhandeling, waarin vaak contextloze situaties worden beschreven. Omdat die onderhandelingen vaak op zichzelf staan en er dus geen eerder geformuleerde oplossingen bestaan voor het probleem dat centraal staat, is het goed mogelijk dat op een bepaald moment een compleet nieuw oplossingselement wordt geïntroduceerd (zoals in overbrugging). In een context van beleidsvorming door overheden is de kans hierop kleiner, omdat beleid uit heden en verleden meestal al mogelijke oplossingen bevat voor hetzelfde (of een soortgelijk) probleem. Voor de Nederlandse ruimtelijke planning, waarin de 'plandichtheid' hoog is, geldt dit des te meer. Het is in zo'n context onwaarschijnlijk dat in een planvormingsproces beleid wordt opgesteld dat volledig 'origineel' is (en dat overbrugging plaatsvindt).

### **Verklaringen voor de wijze van handelen**

De verklaring voor de wijze van handelen in reactie op conflicterende ruimtelijke visies ligt (volgens alle respondenten) voor het overgrote deel in de bestuurlijke verhoudingen in de ruimtelijke planning: de sterke afhankelijkheid van rijksmiddelen (en de daaruit afgeleide noodzaak van onderlinge consensus) noemen de NV Utrecht-partijen als belangrijkste verklarende factor voor het feit dat zij (volgens de meeste respondenten bijna uitsluitend) samenwerkend handelen (of, volgens Gemeente1, voornamelijk vermijdend handelen). In het maatschappelijk en bestuurlijk kader van dit onderzoek (hoofdstuk 2) was al aandacht voor de relatie tussen de vorming van een regionaal samenwerkingsverband en het succes van 'lobby' bij het Rijk.

De verklaring voor samenwerkend handelen sluit echter niet geheel aan op het verband uit het analytisch kader tussen enerzijds de sterke onderlinge afhankelijkheid van overheden voor het succesvol bedrijven van ruimtelijke planning en anderzijds de noodzaak van samenwerking. Het onderscheidende element is het verband dat respondenten leggen tussen hun onderlinge consensus en het verkrijgen van rijksmiddelen (draagvlak en geld) die nodig zijn om de ruimtelijke problemen in de Noordvleugel Utrecht op effectieve wijze aan te pakken. De sterke afhankelijkheid tussen de NV Utrecht-partijen voor het aanpakken van ruimtelijke problemen komt hiermee (in termen van het conceptueel model) vooral voort uit de bestuurlijke context, namelijk de verdeling van middelen over overheidslagen. Dat de onderlinge afhankelijkheid (tevens) voortkomt uit een mismatch tussen object (de schaal van ruimtelijke vraagstukken) en bestuurlijke context (de bestuurlijke indeling van Nederland), zoals verondersteld in het conceptueel model, is niet uit de antwoorden van respondenten af te leiden.

Eén respondent (Regio1a) ondersteunt (een deel van) de veronderstelde relatie precies zoals hoofdstuk 3 die formuleerde: omdat overheden elkaar nodig hebben voor de doorwerking van ruimtelijk beleid doen zij er verstandig aan hun onderlinge relatie te koesteren (door samen te werken en geen competitie te voeren).

Uitgaande van deze verklaring voor de toegepaste conflictstijl is het logisch dat (zoals in hoofdstuk 5 genoemd) niet gestuit is op aanwijzingen dat de gehanteerde conflictstijl verband houdt met de kenmerken van conflicterende visies. Immers, het 'overkoepelende' gezamenlijk belang maakte dat de meeste in de weg staande tegenstellingen, ongeacht hun aard, op een samenwerkende manier werden benaderd. De conflictstijl werd dus met name bepaald door dat 'hogere doel' van samenwerking en niet zozeer door eigenschappen van individuele visieconflicten. Een andere stijl dan samenwerking konden de partijen zich, gezien hun collectief belang bij een gezamenlijke oplossing, (veelal, want ook andere conflictstijlen zijn in enige mate toegepast) niet 'veroorloven'.

Het object van planning heeft, zoals in voorgaande gezegd, geen duidelijke rol in de volgens respondenten meest voorname verklaring voor de gehanteerde conflictstijl. Maar het kan dat het object van planning toch invloed heeft op het handelen in de zin dat minder urgente vraagstukken (die niettemin redelijkerwijs beleidsmatige aandacht behoeven) mogelijk zijn vermeden. Echter, of in geval van minder urgente vraagstukken nog wel gesproken kan worden van vermijden is (ook in het geval van de case) moeilijk te bepalen. De goede argumenten die respondenten geven voor hun stelling dat het economisch gezien goed gaat in de Noordvleugel

Utrecht, wijst er in ieder geval eerder op dat *niet* aan vermijden is gedaan (en het object van planning ook hier geen verklarende factor is).

### ***Bijdrage van bemiddeling en de verstandhouding tussen sleutelpersonen***

Bijna alle respondenten hechten veel belang aan de externe adviseurs voor het goede verloop van het proces: zonder hen was het volgens geïnterviewden (afgezien van Gemeente1 allemaal) niet gelukt om tot een gezamenlijk eindproduct te komen. Daarmee is de inzet van deze adviseurs minstens te beschouwen als de op één na belangrijkste verklaring voor het optreden van de stijl samenwerking (na het besef bij partijen van hun gemeenschappelijk belang). Om dit in het conceptueel model te plaatsen: de voornaamste verklaring bevindt zich in het domein van de bestuurlijke context, de daarna belangrijkste is een factor in het planvormingsproces.

Volgens meerdere geïnterviewden droegen de adviseurs bij aan een goede relatie tussen de in het planvormingsproces actieve personen. De rol van één van de adviseurs (Adviseur2) hierbij was (in de ogen van in ieder geval drie respondenten) in het bijzonder van belang, mede dankzij het feit dat deze persoon ook buiten het planvormingsproces regelmatig contact heeft met de betreffende bestuurders. De goede verstandhouding wordt als verklaring voor samenwerking door een aantal respondenten hoog aangeslagen. De kwaliteiten van en relaties tussen individuen hebben dus (volgens een deel van de respondenten) een belangrijke positieve invloed gehad op de toepassing van de conflictstijl samenwerking.

### ***Meer componenten van de verklaring voor samenwerking***

Daarnaast dragen sommige andere in hoofdstuk 3 onderscheiden factoren, zich (in termen van het conceptueel model) bevindend binnen het proces, volgens één of meer respondenten inderdaad bij aan de verklaring van het samenwerkend handelen. Zo heeft het hanteren van de lagenbenadering naar de mening van de meeste respondenten voor een gedeeltelijke objectivering van het proces gezorgd en daardoor het bereiken van een integratief resultaat gefaciliteerd; volgens enkele respondenten had de voorkeur die werd gegeven aan locaties nabij RandstadSpoor-stations voor de bouw van woningen eenzelfde effect.

Ook heeft het feit dat de totstandkoming van de Ontwikkelingsvisie onder strategische planning valt volgens twee respondenten (Regio1a en Adviseur1) consensusvorming vergemakkelijkt. Dat de Ontwikkelingsvisie zich richt op de hoofdlijnen van gewenste ruimtelijke ontwikkeling in de Noordvleugel Utrecht maakt dit document minder 'zwaar' dan een (gedetailleerder) operationeel plan, waardoor het volgens genoemde respondenten voor partijen makkelijker was het eens te worden. Het effect van de factor 'zwaarte van de overeenkomst', zoals het analytisch kader dat veronderstelde, wordt hiermee door deze personen onderschreven. Omdat de overheersende stijl in het planvormingsproces samenwerking is geweest bevorderde dit mede het ontstaan van integratieve oplossingen.

### ***Verschillen tussen verklaringen in analytisch kader en empirie***

Behalve de genoemde belangrijkste verklaring voor toepassing van samenwerking, gaan ook andere in hoofdstuk 3 geformuleerde verklaringen (volgens respondenten) niet of anders dan in hoofdstuk 3 bedoeld, op voor de case. Zo heeft volgens geïnterviewden nauwelijks of geen *sequential decision making of packaging* met als doel beter om te gaan met conflicterende visies, plaatsgevonden. Wel wordt door twee respondenten een positief effect van fasering van realisatie (in plaats van fasering van besluitvorming zoals bij *sequential decision making*) van de Ontwikkelingsvisie op consensusvorming genoemd. Ook *packaging* (hetzij zonder het motief van een betere omgang met conflicterende visies) heeft (volgens één geïnterviewde) weldegelijk een verklarende rol, hoewel die anders is dan in het analytisch kader (zie verderop).

Een andere relatie waarmee hoofdstuk 3 geen rekening hield, is die tussen creativiteit aangaande de exacte formulering van beleid en het bereiken van consensus. Ook de eerder vermelde bijdrage van het feit dat de Ontwikkelingsvisie een voorbeeld is van strategische planning is 'onverwacht', ondanks dat deze bijdrage onder het effect van beperking van de zwaarte van een overeenkomst kan worden geschaard. Daarnaast is er het verband dat, op basis van de uitspraken van Gemeente1, kan worden gelegd tussen *packaging* en de noodzaak van consensusvorming (volgens de respondent gebeurde het laatste voornamelijk via een vermijdende stijl). Tot slot zijn aanwijzingen gevonden dat de toetreding van partijen (in de case

de betrokken rijksministeries) tot het planvormingsproces tijdens of na de fase van plangeneratie de toepassing van een compromisgerichte conflictstijl door die partijen kan veroorzaken.

Al deze factoren zijn binnen het domein van het onderzochte planvormingsproces (in het conceptueel model) te plaatsen.

### **Dus: vooral samenwerking... of toch vermijden en competitie?**

Uit de verhalen van bijna alle respondenten is samenwerking als de veruit belangrijkste conflictstijl in het gehele proces af te leiden. Opvallend is dat één respondent (Gemeente1) van deze opvatting afwijkt. De mening van deze persoon is dat, na opname van het planvormingsproces in het Randstad Urgent-programma, vermijden en competitie in plaats van samenwerken de meest voorkomende conflictstijlen waren.

Op basis van de antwoorden van Gemeente1 kunnen twee factoren die volgens het analytisch kader mogelijk leiden tot de stijl samenwerking (of factoren die daarop lijken) verband houden met andere stijlen. Allebei zijn het factoren die zich in het domein van het onderzochte planvormingsproces bevinden. Zo was er, afgaande op Gemeente1, een relatie tussen, enerzijds, het feit dat niet alle partijen altijd een even 'sterke' mening hadden en, anderzijds, de toepassing van competitie. Het eerste bood de provincie, volgens Gemeente1, namelijk handvatten voor een 'verdeelen-heers-spel'. Dit verschil in 'uitgesprokenheid' kan hebben ingehouden dat partijen met een sterke mening het proces ingingen met meer uitgewerkte beleidsvoorstellen, terwijl minder uitgesproken partners zich vooral van richtlijnen voor beleid bedienden (maar dat hoeft niet per se). Daarnaast heeft het optreden van een schijnbaar onafhankelijke bemiddelaar een competitieve strategie van de provincie ondersteund, aldus Gemeente1.

Naast die in 5.5, is - uitgaande van bovenstaande opvatting van Gemeente1 - een andere relativisering van het theoretisch kader van de studie op zijn plaats, zoals in 5.4 al is gezegd. Conflicterende visies en conflictstijlen zijn in het conceptueel model dan geen belangrijke grootheden meer. Voorwaarde voor een dergelijke 'herconceptualisering', is, zoals genoemd, dat het Rijk, over de gehele duur van het planvormingsproces, niet wordt beschouwd als (volwaardige) partij in het proces.

## **6.2 Aanbevelingen**

Mede op basis van voorgaande conclusies kan een aantal (voorzichtige) aanbevelingen worden gedaan voor ruimtelijke planvorming in het algemeen. Ook wat betreft toekomstig (vervolg)onderzoek kan enig advies worden gegeven.

### **Praktische aanbevelingen**

Omdat de respondenten (bijna) zonder uitzondering positief zijn over de omgang met conflicterende ruimtelijke visies in de totstandkoming van de Ontwikkelingsvisie Noordvleugel Utrecht, is het niet nodig (en bovendien lastig) voorstellen voor verbetering te doen voor toekomstige planvormingsprocessen binnen de NV Utrecht. Deze aanbevelingen richten zich daarom op andere ruimtelijke planvormingsprocessen. Want hoewel meermalen de beperkte generaliseerbaarheid van het onderzoek is onderstreept, zou het in ieder geval zonde zijn als andere overheden niet de kans wordt geboden de succesfactoren uit de onderzochte case in een ander planvormingsproces uit te proberen. In de aanbevelingen staat het gebruik van de conflictstijl samenwerking en (daarmee) het bereiken van integratieve oplossingen centraal: zulke oplossingen zijn het meest nastrevenswaardig, omdat die maximaal recht doen aan de belangen van alle betrokken partijen.

Om te beginnen is het overheden, vooral wanneer het niet wil lukken samenwerkend met visieconflicten om te gaan, aan te raden te zoeken naar een gemeenschappelijk belang dat zij hebben bij een integratieve oplossing. Zo'n gezamenlijk belang kan motiveren tot het toepassen van een samenwerkende stijl en kan er als 'geheugensteuntje' voor zorgen dat die toepassing ook tot het einde van het proces wordt volgehouden. Respondenten van de NV Utrecht geven de noodzaak om zichzelf 'in Den Haag op de kaart te zetten' immers aan als belangrijkste reden waarom überhaupt de NV Utrecht is opgericht en waarom hierbinnen, bij voortduring, naar integratieve oplossingen is gezocht.

Dit gemeenschappelijk belang hoeft (net als in het geval van de NV Utrecht) niet per se een (direct) ruimtelijk belang te zijn. Maar om een integratieve oplossing te kunnen vormen is het uiteindelijk weldegelijk noodzakelijk ook te zoeken naar gelijkenissen tussen de ruimtelijke



belangen van partijen. Deze zoektocht is mogelijk eenvoudiger wanneer het proces wordt begonnen met overleg over de *hoofdlijnen* van gewenste ruimtelijke ontwikkeling (op regionaal niveau). Des te meer reden is er dus om, alvorens het bedrijven van tactische en operationele ruimtelijke planning, voldoende aandacht aan strategische planning te besteden.

De lagenbenadering zou vervolgens, dankzij de gedeeltelijk objectiverende werking ervan, kunnen helpen om (via een interactieve processtrategie) gezamenlijk integratief beleid op te stellen. En om de (voor een integratief resultaat) vereiste consensus te bereiken kan het misschien soms geen kwaad 'creatief' te zijn wat betreft de precieze formulering van beleid in het uiteindelijke plandocument.

Bij dit alles is het raadzaam om een onafhankelijke, externe (en uiteraard deskundige) organisatie een bemiddelende taak te geven. Ook het investeren in ambiance en sfeer tijdens overlegmomenten en (mede daarmee) in de relaties tussen de belangrijke personen in het proces (vooral bestuurders) zou een samenwerkende conflictstijl kunnen stimuleren.

### **Wetenschappelijke aanbevelingen**

Toekomstig planologisch onderzoek kan op meerdere wijzen voortbouwen op deze studie. Zo kunnen in vervolgonderzoek (mogelijk naar dezelfde case) ook bestuurders worden geïnterviewd, in plaats van alleen ambtenaren. Zoals genoemd in 4.2 leidt dit mogelijk tot andere resultaten.

Ook is eerder in dit hoofdstuk de mogelijkheid open gehouden dat het feit dat in de onderzochte case veel respondenten het begrip conflicterende ruimtelijke visies niet weten te plaatsen in hun werkpraktijk, komt doordat zij voornamelijk samenwerkend handelden. Mogelijk blijkt dat in planvormingsprocessen waarin bijvoorbeeld meer competitief is gehandeld, conflicterende visies volgens betrokkenen meer aanwezig zijn en dat (daardoor) de onderhandelingsliteratuur een bruikbaarere analysekader is.

Überhaupt zou het onderzoek herhaald kunnen worden voor meer onderzoekseenheden, zodat meer algemene uitspraken te doen zijn over de omgang met conflicterende ruimtelijke visies door overheden in een ruimtelijk planvormingsproces (en de mate waarin het begrip 'conflicterende ruimtelijke visies' past binnen de belevingswereld van betrokkenen).

## Literatuur

Bartos, O.J. & Wehr, P. (2002), *Using conflict theory*. Cambridge University Press.

Brett, J.M. (1991), *Negotiating group decisions*. In: I.G. Asherman & S.V. Asherman (red.) (2001), *The Negotiation Sourcebook*, 2nd edition, Amherst, MA: HRD Press.

Brink, A. van den, A. van der Valk & T. van Dijk (2006), *Planning and the challenges of the metropolitan landscape: innovation in the Netherlands*. *International Planning Studies* 11 (3–4), pp. 147-165.

Buuren, P.J.J. van, C.W. Bakkes, A.A.J. de Gier & A.G.A. Nijmeijer (2006), *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*. Deventer: Kluwer.

Cammen, H. van der & M.A. de Lange (1998), *Ontwikkelingen in wetenschap en technologie. Sturingstheorieën en landelijke gebieden*. Den Haag: Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek.

Christie, E. (2008), *Finding solutions for environmental conflicts*. Glos: Edward Elgar.

Cuperus, R., M. Kalsbeek, H.A.U. de Haes & K.J. Canters (2002), *Preparation and implementation of seven ecological compensation plans for Dutch highways*, *Environmental Management* 29 (6), pp. 736–749.

Deen, J., B. Denters & P.J. Klok (2010), *Sturing zonder bestuur*. Universiteit Twente/Nicis Institute.

Dongen, H.J. van, W.A.M. de Laat & A.J.J.A. Maas (1996), *Een kwestie van verschil: conflicthantering en onderhandeling in een configuratieve integratietheorie*. Delft: Eburon.

Etzioni, A. (1968), *The active society: a theory of societal and political processes*. New York: The Free Press.

Fisher, R. & W. Ury (1981), *Getting to YES: negotiating without giving in*. Boston: Houghton Mifflin Company.

Groenendijk, J.G. (1990), *Coordination of urban economic development policies in the Netherlands*. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 81 (4), pp. 289-298.

Hajer, M. & W. Zonneveld (2000), *Spatial planning in the network society - Rethinking the principles of planning in the Netherlands*. *European Planning Studies* 8 (3), pp. 337-355.

Hendriks, F. (2006), *Shifts in governance in a polycentric urban region: the case of the Dutch Randstad*. *International Journal of Public Administration* 29 (10), pp. 931-951.

Hertogh, M.J.C.M. (1997), *Belangen bij grote infrastructurele projecten*. Den Haag: Delwel.

Hof, J. van den (2006), *PPS in de polder: de betekenis van publiekprivate samenwerking voor de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit op Vinex-locaties*. Universiteit Utrecht.

Janssen-Jansen, L.B. & J. Woltjer (2010), *British discretion in Dutch planning: establishing a comparative perspective for regional planning and local development in the Netherlands and the United Kingdom*. *Land Use Policy* 27 (3), pp. 906–916.

John, P. (2001), *Analysing public policy*. UK: Continuum Press.

Kamphorst, D.A., M. Pleijte, F.H. Kistenkas & P.H. Kersten (2008), Nieuwe Wet ruimtelijke ordening: nieuwe bestuurscultuur? Voorgenomen provinciale inzet van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) voor het landelijk gebied. Wageningen UR.

Louw, E., E. van der Krabben & H. Priemus (2003), Spatial development policy: changing roles for local and regional authorities in the Netherlands. *Land Use Policy* 20, pp. 357–366.

Ministerie van VROM, LNV, V&W & EZ (2004), Nota Ruimte: ruimte voor ontwikkeling. Den Haag.

Needham, B. (2005), The new Dutch Spatial Planning Act: continuity and change in the way in which the Dutch regulate the practice of spatial planning. *Planning Practice and Research* 20 (3), pp. 327–340.

NRC Handelsblad (2010), De gemeente bestaat niet. Onderzoek lokale democratie. 18 februari.

NV Utrecht (2009), Ontwikkelingsvisie Noordvleugel Utrecht 2015-2030.

NV Utrecht (2011a), NV Utrecht, Home (online). Geraadpleegd op 2 september 2011. Beschikbaar op het www: <<http://www.nvutrecht.nl/default.aspx>>.

NV Utrecht (2011b), Over de NV Utrecht. Geraadpleegd op 2 september 2011. Beschikbaar op het www: <<http://www.nvutrecht.nl/Over+de+NV+Utrecht/default.aspx>>.

Overheid.nl (2010), Wet ruimtelijke ordening (online). Geraadpleegd op 12 november 2010. Beschikbaar op het www: <[http://wetten.overheid.nl/BWBR0020449/geldigheidsdatum\\_12-11-2010](http://wetten.overheid.nl/BWBR0020449/geldigheidsdatum_12-11-2010)>.

Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) (2010), Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: eerste resultaten. Den Haag.

Priemus, H. (2007), System innovation in spatial development: current Dutch approaches. *European Planning Studies* 15 (8), pp. 991-1006.

Pröpper, I., H. Kessens & E. Weststeijn (2005), Trendstudie - Samenwerking decentrale overheden. Vught: Partners + Pröpper, bestuurskundig onderzoek en advies.

Pruitt, D.G. (1981), *Negotiation behavior*. New York: Academic Press.

Rijksplanologische Dienst (2001a), Ruimtelijke verkenningen 2000: het belang van een goede ondergrond. Den Haag: Ministerie van VROM.

Ritsema van Eck, E.J. & P. Huguenin (1993), *Conflicthantering en onderhandelen: een praktische inleiding*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.

Rubin, J.Z., D.G. Pruitt & S.H. Kim (1994), *Social conflict: escalation, stalemate, and settlement* (2nd ed.). New York: McGraw-Hill.

Ruimtelijk Planbureau (RPB) (2004), *Ontwikkelingsplanologie: lessen uit en voor de praktijk*. Den Haag.

Salet, W. (2006), Rescaling territorial governance in the Randstad Holland: the responsiveness of spatial and institutional strategies to changing socio-economic interactions. *European Planning Studies* 14 (7), pp. 959-977.

Salet, W. & J. Woltjer (2009), New concepts of strategic spatial planning dilemmas in the Dutch Randstad region. *International Journal of Public Sector Management* 22 (3), pp. 235-248.

- Scharpf, F.W. (1978), Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives. In: K. Hanf & F.W. Scharpf, *Interorganizational Policy Making*, pp. 345-370. Londen: Sage.
- Scharpf, F.W., B. Reissert & F. Schnabel (1978), Policy effectiveness and conflict avoidance in intergovernmental policy formation. In: K. Hanf & F.W. Scharpf, *Interorganizational Policy Making*, pp. 57-112. Londen: Sage.
- Selnes, T.A., F.G. Boonstra & M.J. Bogaardt (2005), *Congruentie van natuurbeleid tussen bestuurslagen*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Rapport 11.
- Spaans, M. (2006), Recent changes in the Dutch planning system towards a new governance model? *Town Planning Review* 77 (2), pp. 127-146.
- Spaans, M. (2007), The changing role of the Dutch supralocal and regional levels in spatial planning: what can France teach us? *International Planning Studies* 12 (3), pp. 205-219.
- Spit, T. & P. Zoete (2006), *Ruimtelijke ordening in Nederland: een wetenschappelijke introductie in het vakgebied*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Stamsnijder, M.C.M. (2008), *Stadsregio's en de nieuwe Wro: wat zijn de gevolgen en welke sturingsinstrumenten blijven er over?* Den Haag: Nirov.
- Tajima, M. & N.M. Fraser (2001), Logrolling Procedure for Multi-Issue Negotiation. *Group Decision and Negotiation* 10, pp. 217-235.
- Thomas, K.W. & R.H. Kilmann (2008), *Thomas-Kilmann conflict mode instrument. Profile and interpretive report*. Xicom Incorporated.
- Verweij, E.J. & G.P.F. IJkelstam (1982), *Voorstudie grondgebruik in overgangszones tussen stad en landelijk gebied*. Wageningen: Instituut voor Cultuurtechniek.
- Vink, B. & A.D. van Burg (2006), New Dutch spatial planning policy creates space for development. *DISP* 164 (1), pp. 41-49.
- VNG (2009), *Brieven aan het Kabinet: Overhedenoverleg (online)*. Geraadpleegd op 30 november 2010. Beschikbaar op het www: <<http://www.vng.nl/eCache/DEF/90/501.html>>.
- Voogd, H. (2006), *Facetten van de planologie*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Wall, J.A. (1985), *Negotiation: theory and practice*. Glenview: Scott, Foresman and Company.
- WRR (1999), *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek. Rapporten aan de Regering, nr. 53*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Zijde, J. van der & M. Nijsten (2003), *Bouwen op tegenstellingen: positionele en interactieve processtrategieën bij Project Mainportontwikkeling Rotterdam*. In: *Bestuurskunde*, september, pp. 251-261.

# Bijlage 1: interviewvragen

## Samenwerken

- *In hoeverre is in het planvormingsproces gezocht naar win-win-oplossingen, oplossingen waar alle overheden maximaal baat bij hebben?*
- *Zijn hierbij bijvoorbeeld bepaalde overheden gecompenseerd? Zo ja, wat is de aard van die compensatie?*
- *Heeft u met de andere betrokken overheden voor het bereiken van een win-win-oplossing een uitruil van concessies toegepast waarbij ernaar wordt gestreefd dat alle partijen toegeven op de voor hen minst belangrijke vraagstukken (logrolling)?*
- *Is op een gegeven moment een compleet nieuw planalternatief naar voren gekomen dat niet (slechts) een bewerking is van de oorspronkelijke voorstellen, maar een compleet nieuw element introduceert en hiermee (toch) in de belangrijkste behoeften van alle betrokken overheden voorziet (overbrugging)?*

## Verklaring

- *Zijn op bepaalde wijze meerdere vraagstukken tegelijkertijd behandeld (packaging) met als doel het makkelijker eens te worden? Of is (met hetzelfde doel) de besluitvorming over verschillende vraagstukken (om de complexiteit te beperken) juist verdeeld over verschillende besluitvormingsfasen (sequential decision making)? In hoeverre heeft dat bijgedragen aan het vinden van een win-win-oplossing?*
- *In hoeverre heeft de hoge mate van afhankelijkheid (mogelijk versterkt doordat het beleid niet bindend is) tussen overheden voor de aanpak van ruimtelijke problemen en doorwerking van beleid geleid tot samenwerkend handelen?*
- *In hoeverre heeft een goede relatie tussen overheden en personen daarbinnen geleid tot samenwerkend handelen?*
- *Is een bepaalde partij begonnen met het doen van concessies waardoor ook de andere partij(en) tot concessies bereid waren? Zo ja, bleven concessies hierbij even groot (matching) of werden die met het voortduren van de onderhandelingen groter (fractionated concessions)? In hoeverre heeft dat bijgedragen aan het vinden van een win-win-oplossing?*
- *Zijn partijen het planvormingsproces begonnen met uitgewerkte voorstellen of slechts met richtlijnen en dergelijke (principled negotiation)? In hoeverre heeft dat bijgedragen aan het vinden van een win-win-oplossing?*
- *Is de zwaarte van overeenkomsten op enige wijze beperkt (bijvoorbeeld door alleen procedurele in plaats van ook inhoudelijke afspraken te maken)? In hoeverre heeft dat bijgedragen aan het vinden van een win-win-oplossing?*
- *Zijn vóór begin van (een deel van) het planvormingsproces objectieve criteria vastgesteld waaraan de uiteindelijke oplossing moest voldoen? In hoeverre heeft dat bijgedragen aan het vinden van een win-win-oplossing?*
- *Heeft eventuele interventie van derde partijen bijgedragen aan het zoeken naar en vinden van een win-win-oplossing?*

## Compromis

- *Is door betrokken overheden gezocht naar een compromis?*

## Verklaring

- *Zo ja, waarom of waardoor? Bijvoorbeeld door tijdsdruk? Zo ja, waar kwam die tijdsdruk dan uit voort (bijvoorbeeld de urgentie van een vraagstuk)?*
- *Of speelde een gebrek aan expertise mee?*

## Aanpassen

- *Heeft u/de overheid waartoe u behoort zich aangepast aan de visie van een andere overheid?*

## Verklaring

- *Zo ja, waarom? Speelde het (eventuele) ontzag voor de (sanctie)macht van die overheid een rol?*
- *En/of speelde de angst voor beschadiging van de onderlinge relatie mee?*
- *En/of is tijdsdruk een verklarende factor?*

### **Vermijden**

- *Zijn in het planvormingsproces bepaalde vraagstukken vermeden?*
- *In hoeverre is beleid alleen gecoördineerd wanneer de samenhang van beleidsprogramma's dat onvermijdelijk maakte (negative coordination)?*

### **Verklaring**

- *Wanneer inderdaad is vermeden, hoe is dat dan te verklaren? Bijvoorbeeld vanuit een onwil te bemoeien met vraagstukken binnen de jurisdictie van een andere overheid?*
- *En/of vanuit een (gepercipieerde) ongunstige bestuurlijke of economische context?*
- *En/of zijn een gebrek aan middelen bij overheden, een (gepercipieerde) lagere urgentie van een vraagstuk en/of een minder goede relatie tussen overheden verklarende factoren?*
- *(Wanneer sequential decision making is toegepast) In hoeverre is conflictvermijding de reden voor het in aparte fasen behandelen van vraagstukken?*

### **Competitie**

- *Heeft één van de overheden aan het begin van het planvormingsproces meteen een 'eerste-en-tevens-laatste' voorstel neergelegd?*
- *Zijn bepaalde overheden door andere overheden onder druk gezet?*

### **Verklaring**

- *Als inderdaad druk is uitgeoefend: op welke manier (met welke middelen?) en met welke reden? Was de reden bijvoorbeeld het ontdekken van de 'hardheid' van de eisen van de andere partij? Of deed die partij dat om aan te geven dat die geen concessies meer wilde of kon doen?*
- *Hoe is het eventueel optreden van voorgaande (competitieve) onderhandelingstactieken verder te verklaren? Ligt het bijvoorbeeld aan de relatieve macht van een overheid?*
- *Of speelde zichtbaarheid voor de achterban (ook) een rol?*
- *Wat was de invloed van (het belang gehecht aan) de relatie tussen de betrokken overheden?*
- *Speelde mee dat de gezamenlijke planvorming verplicht of juist vrijwillig was?*
- *En/of was het eventuele bewustzijn bij overheden van de voordelen van een competitieve strategie een verklarende factor?*

## Bijlage 2: lijst van geïnterviewden

Omdat aan de respondenten beloofd is dat zij anoniem blijven, is aan hen gerefereerd met onderstaande codes. De personen staan in volgorde van interviewen; in twee gevallen is een dubbelinterview gehouden.

	<b>Respondent van</b>	<b>Code</b>
1.	Provincie Utrecht	Provincie1
2.	Bestuur Regio Utrecht (a)	Regio1a
	Bestuur Regio Utrecht (b)	Regio1b
3.	Gemeente Utrecht	Gemeente1
4.	Gemeente Amersfoort	Gemeente2
5.	Adviesbureau Twynstra Gudde	Adviseur1
6.	Gemeente Hilversum	Gemeente3
	Gewest Gooi en Vechtstreek	Regio2
7.	Ministerie van Infrastructuur en Milieu	Rijk1